



FUNDACIÓN  
**ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL**  
MINISTERIO DEL PODER POPULAR  
PARA LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

# Inseguridad Territorial Indígena

La investigación sobre este problema se llevó a cabo con el apoyo de  
**Erick Gutiérrez**

Caracas, Octubre de 2006

Fundación Escuela de Gerencia Social  
Av. Alfredo Jahn con 5ª. Transversal de Los Palos Grandes-Caracas, Venezuela  
Teléfonos: (58-212) 286.28.31/286.25.51/286.30.74/283.91.70/Fax: (58-212) 283.18.33  
Página Web: [www.gerenciasocial.org.ve](http://www.gerenciasocial.org.ve) Correo electrónico: [infofegs@gerenciasocial.org.ve](mailto:infofegs@gerenciasocial.org.ve)  
Apartado Postal: 69.295

## **Conceptos y Definiciones**

La Seguridad Territorial para los Pueblos Indígenas, tanto en América Latina como en Venezuela, significa la garantía estatal de su permanencia pacífica y auto-desarrollo, en el espacio histórica y culturalmente identificado como propio. Se expresa a través del reconocimiento estatal de la Territorialidad (o propiedad territorial de carácter histórico) de los Pueblos Indígenas.

En tal sentido, la Territorialidad indígena posee elementos *objetivos* y *subjetivos*. Entre los elementos *objetivos*, se encuentran la ocupación, el uso y la valoración de un espacio como propio del Pueblo Indígena<sup>1</sup>. La *ocupación* se refiere a la ubicación física de las comunidades (o *Asentamientos*), que no sólo responde a razones prácticas (construcción de viviendas, etc.), sino también a explicaciones de naturaleza sociocultural (presencia de espíritus favorables, etc). El *uso* se refiere a la relación con los elementos naturales (bióticos o abióticos), que puede ser económica (caza, pesca, recolección, siembra), estética (goce contemplativo o uso recreacional), ética (comunicación, reverencia y respeto con los elementos). La *valoración* se refiere a la identificación de espacios *no ocupados* y *no usados*, pero vinculados estrechamente a la cultura ancestral (por ejemplo, lugares sagrados, con prohibición cultural de ser visitados, pero que son señalados por los indígenas como parte de su territorio)<sup>2</sup>. La objetividad del elemento es otorgada por su condición de ser identificable geográfica y cartográficamente<sup>3</sup>.

Entre los elementos *subjetivos*, se encuentra el *sentido de pertenencia*<sup>4</sup> a dos espacios geográficos específicos, a saber: a) el Territorio indígena, perteneciente al Pueblo Indígena respectivo; y b) la Tierra Indígena, propio de una o más

---

<sup>1</sup> Concepto de "*Hábitat Indígena*": Artículo 2 Literal a) de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas; G.O. N° 37.118 del 12.01.2001.

<sup>2</sup> Artículo N° 13.1 de la Ley Aprobatoria del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas; G.O. N° 37.305 del 17.10.2001.

<sup>3</sup> Artículos 23 y 42.2 de la Ley de Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI); G.O. N° 38.344 del 27.12.2005.

<sup>4</sup> Artículo 42.1 de la LOPCI; G.O. N° 38.344 del 27.12.2005.

Comunidades Indígenas<sup>5</sup>. Otro elemento subjetivo, es el *control* indígena<sup>6</sup> sobre los espacios señalados.

En las *Tierras Indígenas*, las Comunidades desarrollan su vida cotidiana, sus actividades económicas (productivas o de subsistencia) y socioculturales (socialización, educación, religiosidad, reproducción cultural), sus relaciones políticas (comunicación e intercambio entre comunidades), etc. Las comunidades indígenas pueden ser sedentarias o itinerantes (según se desplacen o no cada cierto tiempo dentro de un ámbito espacial mayor), y los espacios comunes entre comunidades, sumados a los lugares de importancia natural y cultural para comunidades de una misma cultura, constituyen el *Territorio indígena* que las agrupa<sup>7</sup>.

La *Seguridad Territorial* indígena sobre sus Tierras y Territorios, depende de varias condiciones acumulativas<sup>8</sup>: a) Reconocimiento estatal de derechos sobre espacios determinados de la geografía nacional; b) Delimitación espacial de Pueblos y/o Comunidades indígenas; c) Demarcación posterior del espacio delimitado; d) Titulación del Territorio y/o Tierra demarcado; e) Garantía estatal de protección y respeto<sup>9</sup> de los derechos de autonomía en los espacios titulados.

El *Reconocimiento* estatal supone la admisión de la existencia de Pueblos o Comunidades indígenas dentro de su territorio nacional, poseedoras de tierras ocupadas ancestralmente. Los Estados Latinoamericanos han ido progresivamente reconociendo ésta realidad, a través de reformas constitucionales<sup>10</sup> o mediante

---

<sup>5</sup> Artículo N° 13.2 de la Ley Aprobatoria del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas; G.O. N° 37.305 del 17.10.2001.

<sup>6</sup> Bonfil Batalla, Guillermo; *La Teoría del Control cultural*. Revista *Arinsana* N° 10, 1989, Pg. 34.

<sup>7</sup> El Convenio N° 169 de la OIT, ley vigente en Venezuela, denomina *Territorios indígenas*, lo que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la LOPCI denominan "*Habitats*" indígenas.

<sup>8</sup> La jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos, ha permitido aclarar el contenido de las obligaciones de los Estados en relación con la territorialidad indígena. La Corte Interamericana de Derechos Humanos alcanzó un importante desarrollo conceptual y doctrinal para el Continente, en una sentencia (del 21.08.2001), a favor de la Comunidad Awas Tingni, del Pueblo indígena Mayagna (Sumo), relativa a las obligaciones de la República de Nicaragua de delimitar y demarcarles su territorio .

<sup>9</sup> Las *Garantías* son medios establecidos por la Ley para que un derecho sea satisfecho, y sirven para proteger y/o asegurar el ejercicio de un derecho reconocido. La *Protección* supone que el Estado adopte medidas para impedir la violación de un derecho reconocido, por parte de terceros, y el *Respeto* exige de los Estados, el que se abstengan de ingerirse en el goce o disfrute de un derecho reconocido por éste.

<sup>10</sup> Reformas constitucionales que reconocen los derechos territoriales indígenas: Panamá (1983); Nicaragua (1987); Brasil (1988); Colombia (1991); Paraguay (1992); Perú (1993); Argentina y Bolivia (1994); Ecuador (1998); Venezuela (2000) y México (2001).

la suscripción del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas.

Una vez reconocida legal o constitucionalmente la realidad territorial indígena, el Estado asume la obligación legal de la *Delimitación* de los espacios ocupados por los Pueblos y Comunidades Indígenas. La experiencia latinoamericana señala que los propios Pueblos y Comunidades indígenas delimitan su espacio a través de los denominados “*Mapas Mentales*” (bosquejos ideográficos del espacio reivindicado), que servirán de base para la elaboración posterior de mapas cartográficos.

La *Demarcación* sería la determinación en el terreno, de la ocupación histórica del mismo, de los sujetos involucrados (y de sus derechos respectivos), y de los posibles *conflictos territoriales* con sus respectivas soluciones. Implica la verificación estatal del espacio que histórica y culturalmente los Pueblos y Comunidades indígenas identifican como propio. En muchos países, éstos últimos impulsan procesos de *Autodemarcación*<sup>11</sup>, exigiendo al Estado su validación posterior<sup>12</sup>.

La *Titulación* sería la expedición de un documento o certificación de carácter legal por el Gobierno o por el Estado, que reconoce o transfiere derechos territoriales a Pueblos o Comunidades indígenas en un espacio previamente demarcado, y que se puede hacer valer ante al mismo Gobierno (o Estado) o frente terceros.

Por último, los derechos territoriales indígenas son considerados legalmente en Venezuela como *derechos originarios*. En la noción de “*Derecho originario*” existe quien es propietario original de un derecho, y otro simplemente lo reconoce mediante un acto jurídico. De esta forma, el Estado simplemente *devuelve* mediante un acto jurídico (en este caso, un Título) el espacio territorial reconocido constitucionalmente como propio de los Pueblos Indígenas, independientemente de su superficie. Este territorio es propiedad colectiva indígena, y por su condición

---

<sup>11</sup> Jiménez, Simeón; *Esperando a Kuyujani (Tierras, Leyes y Autodemarcación Yekuana)*; IVIC, 1994; Pg. 4.

<sup>12</sup> Gutiérrez, Erick; *Minuta del Primer Seminario Internacional sobre Experiencias de Demarcación en América*; Comisión Nacional de Demarcación; Caracas, Julio 2006.

de espacio para la conservación cultural y ambiental indígena y preservación de sus propias instituciones sociopolíticas.

### ***Perspectivas de análisis del problema***

Tradicionalmente la política territorial de los Estados Latinoamericanos hacia los Pueblos Indígenas ha estado orientada principalmente a la afirmación de la soberanía nacional, expresada en la integridad y control territoriales, bajo un concepto excluyente y monocultural de Nación<sup>13</sup>. La pervivencia de esta política estatal generó históricamente tres visiones acerca de la Territorialidad indígena y de las condiciones para suprimirla o garantizarla.

Desde una perspectiva *integracionista* (denominada también asimilacionista)<sup>14</sup> existen dos posturas contrapuestas: a) Inexistencia de tierras indígenas, por ausencia de titularidad legal alguna, o por carecer los reclamantes *del derecho* de identidad indígena propiamente dicha; y b) Existencia de tierras incorporables a programas de desarrollo nacionales: las tierras indígenas habrán de ser incorporadas a programas de desarrollo específico (agrícola, forestal, turístico, energético, minero), dentro del modelo económico imperante en el país respectivo.

Confrontada a ésta perspectiva, surge la visión *Indianista* (denominada también “fundamentalista”), en que la búsqueda es la de la recuperación del Territorio histórico indígena, el cual fue -según ésta interpretación- ocupado y dividido con fronteras y con formas de propiedad individual por los Estados-Naciones. En esta perspectiva existen las siguientes posiciones: a) Los Territorios indígenas son objeto de una forma nueva de *colonialismo interno* (“endocolonialismo”) por parte de los Estados- Nacionales<sup>15</sup>; que “usurpa” ilegal e ilegítimamente sus territorios ancestrales; b) Los Pueblos Indígenas son Pueblos soberanos que han sido colonizados por los Estados Nacionales, por lo cual la Territorialidad indígena encuentra un sustento en el derecho internacional, con base a procedimientos que se canalizan ante el Sistema Internacional (Comité de Descolonización de la ONU, etc)<sup>16</sup>.

Una tercera perspectiva, que busca un punto intermedio entre las dos anteriores, es la visión *intercultural*. Ésta posición plantea la refundación o el auto-reconocimiento de los Estados- Naciones como *Estados pluriculturales y multiétnicos*, por lo cual se reconoce y garantiza la Territorialidad histórica de los Pueblos o

---

<sup>13</sup> Roitman, Marcos; *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*; en: *Democracia y Política en América Latina*; Colección “José Agustín Silva Michelena” N° 4; CENDES; Caracas, 1993, Pg. 70

<sup>14</sup> Sevilla, Víctor; *El Régimen de Excepción y los Derechos Humanos indígenas*; Edit. Buchicacoa; Caracas, 1997; Pg. 22.

<sup>15</sup> "Conclusiones de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE", en el Taller "El Derecho Comparado Indígena en América", Pg. 27, ILSA-CONAIE-CMPI; Ecuador, Mayo 1990.

Comunidades Indígenas. También esta visión presenta dos variantes: a) El reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a recibir en transferencia (o en concesión) Tierras propiedad del Estado, para garantizar su supervivencia física y cultural <sup>17</sup>; b) La concesión de grados de *Autonomía y/o Control Territorial* a los *Pueblos* indígenas, sin menoscabo de la soberanía de los Estados- Nacionales<sup>18</sup>. La demanda sobre *derechos de autonomía*<sup>19</sup> en los espacios a ser titulados, es un aspecto con muy poca de producción conceptual y cuyo contenido es objeto de un gran debate internacional, Así, por *Derechos de autonomía territorial* se entiende el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para manejar sus asuntos propios como cualquier otra entidad territorial conocida (tales como los municipios, los departamentos, los distritos o las provincias), y la obligación del Estado de garantizarles la permanencia en sus tierras o territorios, sin intromisión de ninguna clase por parte de terceros, y permitiendo que los indígenas implementen sus propias iniciativas de desarrollo socioeconómico.

### ***Factores asociados a su aparición y búsqueda de soluciones***

Desde el punto de vista *integracionista*, en todos los casos, las tierras indígenas, o son consideradas jurídicamente *Res Nullius* (“Tierras de Nadie”) - y por lo tanto, apropiables por particulares-; o bien, son de *Propiedad del Estado*. A partir de ésta visión, la mayor parte de los No- Indígenas poseen una percepción - heredada de la época colonial- según la cual las tierras indígenas “*no son de nadie*”. Al considerarse dichas áreas geográficas como “espacios *vacíos*”, son susceptibles de ser utilizadas por entidades del Estado directamente, o entregadas a concesionarios o particulares no indígenas para su posesión, uso o explotación exclusivas.

---

<sup>16</sup> Consejo de la Liga de las Seis Naciones Iroquesas; *Una Llamada Vital a la Conciencia*; Edit. América; Canadá, 1977, Pg. 22.

<sup>17</sup> Esta es la concepción “Proteccionista” sobre las Tierras indígenas, contenida en el Convenio N° 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas, del año 1957.

<sup>18</sup> Esta es la concepción “Indigenista” sobre los Territorios indígenas, contenida en el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, del año 1989.

<sup>19</sup> Colmenares, Ricardo; *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Venezuela*; Editorial Jurídica Venezolana; Caracas, 2001; Pg. 90

Como solución a la inseguridad territorial indígena, el Estado puede o no otorgar a las Comunidades Indígenas mediante documento público, derechos de *uso, usufructo o posesión* provisionales, sea a título individual como a título colectivo. En esta visión, queda suprimida la territorialidad indígena (como tal), para pasar a formar parte de la Propiedad Estatal como un todo territorial indiviso. La solución a la “inseguridad territorial” es, entonces, recuperar las Tierras de las actuales o de las “extinguidas” comunidades indígenas, para el fomento del “desarrollo nacional”.

Desde la perspectiva *indianista*, la solución del problema pasa por la recuperación de la *Autonomía territorial* indígena por medio de la denominada “acción directa” (ocupación forzosa), desconociendo toda autoridad del Estado para otorgar Titularidad sobre tierras que -se afirma- no le pertenecen; o por el contrario, el reconocimiento de la Territorialidad Indígena debe negociarse con los Estados-Nacionales a través de las Instancias Internacionales, para la obtención de Tratados- entre los Estados colonizadores y Pueblo Indígena - que reconozcan los derechos históricos y soberanos de este último.

Apuntando a la resolución del problema, desde la visión *intercultural*, la transferencia estatal de tierras presenta la dificultad de que niega el carácter de “Pueblo” a las poblaciones indígenas, quienes son percibidos simplemente como sectores de la “*población nacional*” con necesidades especiales de tierras. Al ser el procedimiento motorizado exclusivamente por el Estado, éste es objeto de presiones por parte de terceros, o por instancias del mismo Estado, para otorgar tierras que no se corresponden con las necesidades reales de las comunidades indígenas, ni en términos de extensión (superficie necesaria), calidad (vocación de los suelos) o significado (usos y valor otorgado).

No obstante, en caso de que el Estado reconozca la *Autonomía territorial indígena*, estaría reconociendo la pre-existencia de los Pueblos Indígenas, bajo nuevas formas de asumir el concepto de Nación, desde la *diversidad cultural*<sup>20</sup>. Conforme con ello, el procedimiento para garantizar la *seguridad territorial* indíge-

---

<sup>20</sup> Mires, Fernando: "Nación e Indianidad: los movimientos sociales indígenas y la cuestión nacional en América Latina", contenido en: Separata de la Revista ALAI, 31 de agosto de 1992.

na ha de ser impulsado tanto por los Pueblos y Comunidades indígenas, como por el mismo Estado.

### ***Estado actual en el país***

La garantía de la Seguridad Territorial indígena es una obligación reconocida por el Estado venezolano a nivel constitucional y legal. Así, el artículo 119 de la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (CRBV)<sup>21</sup> señala lo siguiente:

*“El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas (...) así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestralmente y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley”.*

Del igual modo, el Estado venezolano suscribió el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas<sup>22</sup>, que reconoce la *Autonomía territorial indígena*; y promulgó la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras Indígenas (LDGHTI)<sup>23</sup> y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (LOPCI)<sup>24</sup>, que establece lineamientos procedimentales para llevar a cabo la demarcación de Tierras y Territorios indígenas en Venezuela.

Más aún, la garantía de *efectiva protección* de la Territorialidad indígena - establecida en el Convenio N° 169- supone una *protección real y en la práctica*, y no solamente una *protección legal*<sup>25</sup>. Por ello, la obligación primaria del Estado es la de garantizar la *demarcación territorial* indígena, la cual realizará el Ejecutivo,

---

<sup>21</sup> G.O. N° 5.453 del 24.03.2000

<sup>22</sup> G.O. N° 37.305 del 17.10.2001

<sup>23</sup> G.O. N° 37.118 del 12.01.2001

<sup>24</sup> G.O. N° 38.344 del 27.12.2005

<sup>25</sup> Tomei, Manuela/ Swepston, Lee; *Povos Indígenas e Tribais: Guia para a aplicação da Convenção N° 169*; OIT/ CIDHDD; Ginebra, Julio 1996; Pg.47.

por órgano de la Comisión Nacional de Demarcación (cuya Secretaria Ejecutiva está adscrita al Ministerio del Ambiente)<sup>26</sup>.

Sin embargo, este *proceso de demarcación* necesariamente ha de ajustarse a las particularidades sociohistóricas y culturales de los Pueblos y Comunidades indígenas, a partir de la protagónica participación de éstos, y no debe ser realizado arbitraria y unilateralmente por el Estado. Así, el Estado ha de promover los procesos de demarcación impulsados por los propios Pueblos y Comunidades indígenas, lo cuales, una vez validados por éstos y por el Estado, deben dar lugar a los Títulos de propiedad originaria colectiva correspondientes, tal como lo prevé la Ley de Demarcación vigente.

Simultáneamente, como garantía de los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas, el Estado está en la obligación de abstenerse o de impedir cualquier intervención exógena en los territorios y tierras indígenas aún no demarcadas ni tituladas.

Según los Datos del Censo Indígena Oficial (INE, año 2001), existen en Venezuela 35 Pueblos Indígenas, que hacen parte de 2.054 comunidades, que hacen un total de 534.816 habitantes indígenas del país<sup>27</sup>. Hasta ahora el Gobierno Nacional sólo ha entregado a las Comunidades Indígenas 21 Títulos de propiedad colectiva sobre sus Tierras, cifra la cual representa el 1,02 % del Total de Comunidades existentes<sup>28</sup>.

Ante la omisión del Estado de demarcar o tomar cualquier otra medida pertinente para asegurar el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre sus tierras ancestrales, el mismo Estado decide implementar modelos y procesos de ordenación territorial en los cuales asigna usos especiales para áreas del territorio nacional habitadas por Pueblos y Comunidades indígenas.

Esto ha ocasionado diversos conflictos territoriales, donde se ven vulnerados derechos humanos de los indígenas. Los *conflictos territoriales* actualmente

---

<sup>26</sup> Artículo N° 4 de la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas; Artículo N° 7 del Decreto N° 1.392 creador de la Comisión Nacional de Demarcación; G. O. N° 37.257 del 09.08.2001.

<sup>27</sup> República Bolivariana de Venezuela; XIII Censo General de Población y Vivienda 2001 y Censo Indígena de Venezuela 2001.

<sup>28</sup> Ver serie 1

existentes entre los Pueblos y Comunidades indígenas y los Agentes externos (entes públicos y/o privados) pueden desglosarse en tres tipos:

1. Invasión y Desalojo (directo o indirecto) de los territorios y tierras indígenas: invasiones por colonos, terratenientes, dueños de fundos, hatos y haciendas, promovida o tolerada por el mismo Estado;
2. La explotación de recursos por terceros: utilización sin autorización previa, de los recursos de los territorios indígenas, considerados “tierras de nadie” por los terceros;
3. Asignación de usos especiales por parte del Estado (lo que supone también la indefensión jurídica y administrativa frente a iniciativas de ordenación territorial): Ejecución de Proyectos públicos de Desarrollo (explotaciones mineras, petroleras, forestales, industriales y agroindustriales); Expropiaciones y confiscaciones realizadas por Estado a través de las Áreas Naturales Protegidas (ANAPRO`s o ABRAE`s); Adjudicaciones de Tierras a campesinos para fines Agroalimentarios (Prendas o Cartas agrarias, “Fundos Zamoranos”), etc.