A propósito de la Reforma Constitucional

Los derechos de los Pueblos Indígenas

Luis José Bello

En el mes de febrero de este año 1994, se comenzó nuevamente a hablar de la Reforma Constitucional en los ambientes parlamentarios. El Presidente de la Cámara de Diputados señaló que había un consenso político para llevar adelante el proceso de la reforma constitucional. En este sentido, creemos importante, como lo ha dicho Ricardo Combellas, Presidente de la COPRE, que el proceso se «haga con la participación de toda la sociedad, en forma abierta al público, y no cerrada en cenáculos partidistas, porque sería lo más grave que le podría pasar a la reforma»[1].

Tomando en cuenta esta posibilidad, y la grave situación en que se encuentran los pueblos indígenas de Venezuela, es oportuno y de particular importancia aprovechar esta reforma para revisar los conceptos de los derechos indígenas en la Constitución de 1961, ver los vacíos y lagunas, para introducir los cambios necesarios e incorporar, en el texto constitucional reformado, algunas disposiciones que permitan el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y el respeto de su vida, amenazada por diversas circunstancias.

LA SITUACION ACTUAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

En todas partes del continente americano, los pueblos indígenas se encuentran viviendo una situación de marginación, despojo e invasión de sus territorios, pobreza, discriminación y violación de sus derechos fundamentales. Sus características culturales, los factores geográficos y lingüísticos los hacen grupos particularmente vulnerables para sufrir diferentes abusos y atropellos, y estar en una situación de desventaja económica en las sociedades en que viven. Venezuela no ha escapado de esta realidad. La mayoría de las etnias presentes en el país, se encuentran al margen de todo disfrute y respeto de sus derechos naturales y constitucionales.

Según el último Censo Indígena de 1992 la población indígena del país es de 315.815 personas, distribuido en 30 grupos étnicos aproximadamente, y 1494 comunidades. El 65% de las comunidades indígenas no posee escuela, el 86,8% no posee dispensario, y el 73% de las comunidades no posee ningún título de propiedad sobre las tierras que ocupa, lo cual los coloca en una situación de inseguridad jurídica frente a las posibles invasiones.

Los conflictos sobre la tierra son cada vez mayores, por la introducción de terratenientes y colonos, muchas veces con la ayuda y connivencia de los organismos del Estado. Esta realidad se ha puesto de manifiesto a raíz de la masacre de los Yucpas en el estado Zulia, pero es la misma de Amazonas, Apure, Bolívar, Anzoátegui, Monagas y Delta Amacuro.

De igual forma, la crítica situación de salud, y el abandono sanitario, hacen que aumenten las muertes por enfermedades desasistidas en las diferentes comunidades. Preocupan en este sentido, las comunidades Warao en Delta Amacuro y las Yanomami en el Alto Orinoco (Amazonas). Por otra parte, los indígenas de Apure se encuentran totalmente abandonados por el Estado, sufriendo todo tipo de abusos y despojos.

El panorama es bastante negro. De allí la urgencia de tomar conciencia de la necesidad de proteger la supervivencia física y cultural de estos pueblos. La reforma constitucional viene a representar una oportunidad para hacer realidad esta aspiración.

LOS DERECHOS ESPECIFICOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos como derechos específicos tanto a nivel internacional (ONU, OIT, etc.), como en los diferentes ordenamientos jurídicos latinoamericanos. El fundamento de este reconocimiento es precisamente la especificidad cultural de los pueblos indígenas, y las peculiares condiciones de fragilidad en que se encuentran, que hacen necesaria una protección especial para garantizar su vida.

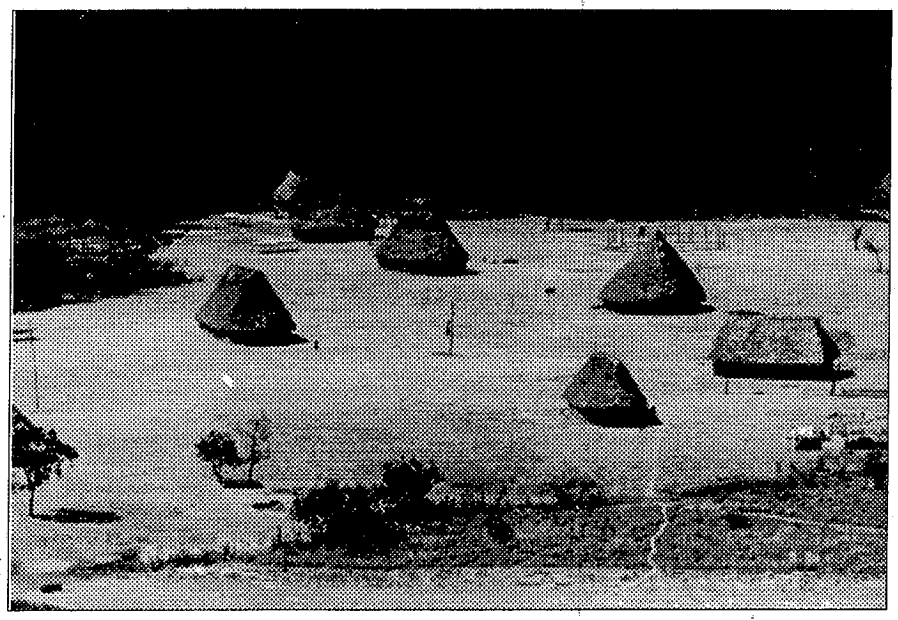
Esto ha sido reconocido de forma bastante clara en el Convenio 169 de la OIT, sobre protección a las poblaciones indígenas y tribales. En dicho instrumento se señala que son las condiciones sociales, culturales y económicas de estos pueblos las que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, además de estar regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones.

A partir de la segunda mitad del presente siglo, los pueblos indígenas han venido reclamando progresivamente el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos como pueblos diferentes y originarios. En los últimos años, se han experimentado notables avances y progresos en su reconocimiento y definición, así como en la formulación de normas que contienen medidas eficaces para su protección. Actualmente está en preparación, en el grupo de trabajo sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, en junio de 1993, se reconocieron de forma clara estos derechos específicos.

ESTADOS NACIONALES Y PUEBLOS INDIGENAS

Muchos Estados nacionales en América Latina, han tenido serios problemas de interrelación con los pueblos indígenas que habitan su territorio. De hecho, algunos han afirmado que «los Estados nacionales y los pueblos y comunidades indígenas enfrentarán en las próximas décadas la intensificación de las tensiones que caracterizan su relación»[2]. Frente a esta situación, es importante que se desarrollen formas políticas, culturales y jurídicas, bajo las cuales las sociedades se reorganicen para reconocer la diversidad y el pluralismo que caracteriza la realidad latinoamericana.

Por eso, el Instituto Indigenista Interamericano ha señalado que una actitud nueva y una política innovadora en el campo del indigenismo requieren reconocer que las principales causas de la pobreza, la discriminación y los bajos niveles de vida de los indígenas, no radican en sus pueblos y comunidades, sino en el tipo de relación que los sectores dominantes han establecido con los indígenas.



Creemos que, para solucionar el problema, es necesaria una reforma de los Estados nacionales que dé paso a un modelo nuevo que admita la pluralidad cultural y la presencia multiétnica, como únicos espacios en que pueden desarrollarse, sin trabas, la creatividad y las potencialidades de los indígenas. Este reconocimiento, permitiría impulsar el desarrollo y consolidación de las democracias latinoamericanas. Todo esto requiere, el esfuerzo de incorporar en las constituciones políticas de los Estados disposiciones y principios fundamentales donde se garanticen los derechos de estos pueblos. Muchas constituciones latinoamericanas ya lo han hecho. Sin embargo, la actual Constitución venezolana tiene serias deficiencias en este sentido.

LA CONSTITUCION ACTUAL

La Constitución de 1961 hace referencia en su artículo 77 a las comunidades indígenas. Para visualizar mejor el análisis que queremos hacer, transcribimos a continuación su contenido:

«El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.
La Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación».

En primer término, es importante destacar que se trata de una disposición bastante genérica y que no consagra de forma concreta los derechos específicos de los pueblos indígenas. Dicho artículo solo consagra un régimen de excepción para las comunidades indígenas, bastante general y poco desarrollado, un deber constitucional de proteger a los indígenas (muy poco definido) y un principio de incorporación progresiva a la vida de la nación.

Como vemos, se trata de una disposición que tiene serias deficiencias en su contenido, y que se encuentra en estos momentos fuera de la realidad en relación a lo que ha sido el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel de la mayoría de las constituciones latinoamericanas.

¿POBLACION CAMPESINA?

De la lectura del artículo 77 de la Constitución, se infiere que al menos a nivel constitucional las comunidades indígenas son consideradas como parte de la población campesina. Pareciera entonces que los indígenas son campesinos, pero campesinos que necesitan un tratamiento muy especial. En esto el artículo 77 olvida que los pueblos indígenas tienen características culturales y formas de vida totalmente diferentes a los campesinos. Lo cual hace contraproducente fundir en una misma disposición a distintos grupos humanos.

Esta es precisamente una de las fallas de la Constitución de 1961, que ha traído consecuencias bastante negativas para los pueblos indígenas. Así, por ejemplo, la utilización y la tenencia de la tierra por parte de los indígenas es diferente a la de los campesinos. De igual forma, lo relativo a la educación, economía, organización social y cosmovisión. Por eso, las etnias venezolanas, reunidas en el Primer Congreso Internacional de los Derechos Humanos de los Indígenas, organizado por la Fiscalía General de la República en octubre de 1993, señalaron que no se debe continuar «manejando en el país la asimilación de los indígenas al género de los campesinos, ya que ellos poseen características que le son propias y que nos diferencian de los campesinos»[3].

REGIMEN DE EXCEPCION

Como ya señalamos, el artículo 77 también consagra un régimen constitucional de excepción para las comunidades indígenas. No se trata por lo tanto de un régimen especial, sino de algo más fuerte, de una verdadera situación de excepción. Esto es quizás lo más importante de esta disposición; el problema es que, en la práctica, tan importante reconocimiento se ha quedado en Venezuela en una mera declaración de principios. Ese régimen de excepción no ha sido desarrollado de forma legislativa y no se ha aplicado de forma efectiva en la política indigenista del Estado venezolano. Sin embargo, vale la pena destacar algunos logros al respecto, como la excepción de aplicación de la Ley Penal del Ambiente a las comunidades indígenas que incluye dicho texto legislativo y la nueva Ley de Turismo que consagra el respeto a los derechos de los indígenas.

Creemos pues, como lo ha dicho el abogado Juan José Bocaranda, «que las comunidades indígenas se encuentran inmersas, como el que más, en la cuestión social general, pero no por esto deben recibir un tratamiento común u ordinario, sino que deben ser objeto de una visión y un tratamiento de excepción, debido a la especificidad de su modo de vida... sin que se cometan exterminios que lamentar posteriormente o atropellos sociales y culturales de carácter constitucional»[4].

PROTECCION DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS

Ese régimen de excepción es, según el texto constitucional, para la PROTECCION de las comunidades indígenas. De manera que en el artículo 77 se establece un deber constitucional del Estado de proteger, amparar y respetar a las comunidades indígenas. Se trata de un deber para el Estado considerado como un todo; es decir, a cada uno de sus poderes le corresponde según sus funciones desarrollar y cumplir ese deber. Este principio de protección constitucional —bastante positivo— es también muy general y poco se ha aplicado en la práctica; de allí la necesidad de potenciarlo.

¿INCORPORACION PROGRESIVA A LA VIDA DE LA NACION?

El artículo 77 de la Constitución actual también establece como un principio central en lo que debe ser la política indigenista del Estado, la «INCORPORACION PROGRESIVA A LA VIDA DE LA NACION». Consideramos que este principio es totalmente NEGATIVO para la vida y supervivencia de los pueblos indígenas. Que los indígenas se vayan integrando lentamente a la vida global de la nación venezolana, a la cultura dominante, en nuestro caso a la cultura occidental, hasta integrarse totalmente, supone el que en un determinado momento desaparezcan. De manera que, a través de este principio, se estaría consagrando la muerte cultural y el etnocidio de los pueblos indígenas de Venezuela, ya que las políticas indigenistas del Estado irían —de hecho han ido— con esa orientación.

Hace medio siglo fue propuesto como un quehacer unilateral del Estado (desde el Estado) y unidireccional (hacia los indígenas) el propósito de incorporarlos a la nación. Tal como lo ha afirmado Diego Iturralde, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de México, la estrategia principal de este criterio de la incorporación «fue la sustitución de los rasgos culturales básicos de las comunidades indígenas por aquellos convencionalmente aceptados como comunes para la nacionalidad dominante; y, consecuentemente, sus intervenciones privilegiadas perseguían la castellanización, la educación escolarizada, la generalización de la agricultura, y la manufactura intensiva y comercial... y la plena incorporación al mercado interno de productos, servicios y fuerza de trabajo»[5].

De todo esto se desprende que el concepto de la incorporación es un concepto compulsivo, que no respeta la pluriculturalidad, y la realidad multiétnica de muchos estados latinoamericanos, y en nuestro caso, del Estado venezolano.

PROPUESTA A LA REFORMA DE LA CONSTITUCION

Del análisis hecho al artículo 77 del actual texto constitucional, se desprende la necesidad de modificar los criterios que hemos cuestionado, reafirmar los aspectos positivos e incluir nuevas disposiciones para garantizar los derechos específicos de los pueblos indígenas. En este sentido, es importante suprimir por las razones expuestas, la consideración de los indígenas como una especie de campesinos especiales.

En segundo lugar, es importante reafirmar el actual régimen de excepción, pero es necesario profundizarlo para que pueda ser mejor aplicado en la práctica. Esto fue solicitado insistentemente en el Primer Congreso Internacional de Derechos Humanos de los Indígenas. De igual forma, se debe incluir con más fuerza el deber constitucional del Estado de proteger a las comunidades indígenas.

Por otra parte, en relación al criterio de la incorporación, pensamos que este debe ser sustituido por el principio de la PARTICIPACION de los pueblos indígenas en la vida de la nación. El texto constitucional pudiera hablar de participación progresiva, ya que este criterio respeta la diversidad cultural dentro del Estado, y además deja la puerta abierta para el proceso de interculturación, es decir, el proceso de relación entre dos o más culturas, respetándose mutuamente y sin ser absorbida una por otra. Esto llevaría a que constitucionalmente se reconozca al Estado venezolano como multiétnico y pluricultural; así lo reconocen un buen número de constituciones en América Latina. Sin embargo, según declaraciones de prensa, en el Proyecto de Reforma Constitucional se planteó el criterio de la incorporación. Creemos necesaria una modificación al respecto.

Otro punto fundamental que debe ser incluido en la reforma constitucional es la consagración expresa del derecho a la propiedad colectiva de las tierras tradicionalmente ocupadas por los Pueblos y Comunidades Indígenas. Se debe comprender que la Tierra es la vida para los pueblos indígenas, y por eso es su mayor aspiración. Paradójicamente es el derecho más violado y donde se presentan mayores conflictos.

En el derecho comparado, vemos cómo diversas constituciones de América Latina han consagrado el Derecho a la Tierra, a su identidad, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, a aplicar su derecho consuetudinario, educación y participación en la vida de país. Así lo establecen las constituciones de Brasil, Perú, Colombia, Paraguay y otros Estados. Todas señalan que las tierras de los indígenas son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Particular mención merecen las constituciones de Brasil y Paraguay, que contienen capítulos enteros dentro de su articulado sobre los derechos específicos de los pueblos indígenas.

LA PROPUESTA INDIGENA

En agosto de 1992, un grupo de organizaciones indígenas de Venezuela presentaron ante la Fiscalía y el Senado de la República, un documento con una serie de propuestas para que sean tomadas en cuenta en el proceso de reforma constitucional. En dicho documento, las etnias venezolanas reclaman al Estado participación en el diseño de una experiencia democrática que facilite el proceso político, económico, social y cultural de la nación y que les permita realizarse como sociedades constituidas a través de una dinámica histórica anterior a la creación formal del Estado venezolano. Por eso han solicitado se incluya en la reforma constitucional el derecho a la tierra, el respeto a la identidad, la cultura, la religión, las lenguas, el hábitat, los derechos políticos, el derecho consuetudinario y la educación intercultural bilingüe.

Estas son las aspiraciones de los pueblos indígenas venezolanos; nuestros representantes en el Congreso deberían tener la sensibilidad especial para escuchar su clamor y reconocer de esta forma sus derechos específicos.

BIBLIOGRAFIA

1. El Nacional, Caracas, 19 de febrero de 1994, p. D-2
2. Iturralde, Diego: Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina, en Revista Justicia y Paz, Año VIII, enero-mayo 1992, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, México, p. 21.
3. Primer Congreso Internacional de los Derechos Humanos de los Indígenas, Conclusiones, Fiscalía General de la República. 1993.
4. Bocaranda, Juan José: La orfandad legal del indígena venezolano, Revista La Iglesia en Amazonas, Nº 32, Octubre 1986, Vicariato Apostólico de Puerto Ayacucho, p. 26.
5. Iturralde, ob cit. p. 24.