

## 6 Intervenciones del Estado y Condición Legal

Hasta la década de 1960, la presencia del Estado en la región ha sido bastante débil y sigue siendo poco palpable hasta el día de hoy. La única presencia permanente de organismos estatales en el alto Caura consiste de dos estaciones hidrológicas en Entre Ríos y Guaña, atendidas en la actualidad por personal contratado Ye'kwana; pequeños centros de atención médica que se encuentran en la mayoría de los pueblos grandes, atendidos por paramédicos Ye'kwana y Sanema, y escuelas primaria atendidas también por maestros indígenas. A partir de 1955, varias organizaciones católicas establecieron misiones entre los Ye'kwana en el alto Caura. La primera de estas misiones fundada en Kanadakuni fue posteriormente abandonada pero la misión en Santa María de Erebató, subvencionada por los Hermanitos del Evangelio de la Fraternidad de Foucauld, permanece hasta la actualidad. También se han establecido misiones pertenecientes a congregaciones evangélicas entre los Sanema en Shimadaña y Majaguaña y entre los Ye'kwana en Chajuraña, que son mayormente atendidas por pastores no-indígenas a tiempo parcial. Las misiones católicas de los Hermanitos del Evangelio así como Fé y Alegría, también han brindado apoyo para el establecimiento de escuelas básicas entre los Sanema de Ayawaiña, Yudiña y Minchoña, donde existe una escasez de profesores Sanema adecuadamente capacitados, que les permitiría obtener el reconocimiento y apoyo del Estado.

Los servicios médicos en la región son escasos. La baja densidad de población se debe principalmente a las epidemias acontecidas en los siglos XVIII, XIX y XX en la región. La tuberculosis y la malaria continúan siendo serios flagelos en el territorio, particularmente entre las comunidades más aisladas y móviles Sanema del Ato Erebató y Merevari.<sup>24</sup> Durante la década de 1970, el Ministerio de Salud estableció un programa de *medicina simplificada*, que condujo a la capacitación de jóvenes Ye'kwana (con educación primaria) en el diagnóstico médico simple y enfermería básica. Se establecieron pequeños centros de atención primaria de salud los que intermitentemente fueron abastecidos con medicinas y otros suministros médicos. Actualmente funciona un sistema similar de centros de salud rurales atendidos por enfermeros, los cuales se encuentran apoyados por una brigada de salud móvil mayormente compuesta por jóvenes médicos que cumplen con el requisito (imprescindible para el ejercicio de la medicina en Venezuela) de un año obligatorio de práctica rural, quienes atienden trimestralmente las principales comunidades ribereñas de la región para realizar campañas de inmunización y consultas médicas de uno o varios días de duración idealmente en cada una de las comunidades. Sin embargo, el programa no llega a los rincones más aislados como lo son muchas de las aldeas Sanema y su éxito, en la lucha contra las principales enfermedades mortales – malaria y tuberculosis – así como frente a las principales enfermedades crónicas como la leishmaniasis y la oncocercosis, es limitado. El estado de salud de los moradores del alto Caura sigue siendo por tanto un asunto de gran preocupación.

### Desarrollo de las Zonas Fronterizas

Desde los primeros años de la década de 1970, personas vinculadas al gobierno han promovido una política de avanzada promoviendo el desarrollo de las frontera sur de Venezuela, centrada en torno a planes de colonización, desarrollo industrial y construcción de carreteras. Estos esfuerzos se han centrado principalmente en el Estado Amazonas (donde por lo general han fracasado rotundamente) y en otras regiones del Estado Bolívar, donde se han establecido una serie de programas de minería a gran escala, fundiciones, energía hidroeléctrica y construcción de carreteras, muchos de ellos de dudosa viabilidad económica. Hasta la fecha el Caura no ha

<sup>24</sup> Para ver una revisión detallada pero anticuada de la condición de salud y las enfermedades de la ecología, ver Marcus Colchester, 1985, *The Health and Survival of the Venezuelan Yanoama*. Documento 53 del Anthropology Resource Center, Survival International and International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen.

sido afectado por estos sueños faraónicos, aunque mapas antiguos muestran una propuesta de carretera que uniría a Santa Elena de Uairén, al este del Estado de Bolívar, con San Juan de Manapiare en el Estado Amazonas, y que atravesaría la parte alta del río como parte de un plan militar para fortalecer la seguridad fronteriza.

A principios de 1976, el gobierno efectuó estudios de factibilidad detallados para la construcción de una gran represa en el Salto Para, que habría inundado un número de asentamientos humanos en el alto Caura y ocasionado trastornos mayores en la ecología de los bosques inundables del Bajo Caura.<sup>25</sup> Seis años después de haberse efectuado el estudio, el proyecto fue abandonado debido a razones técnicas y de costo.

A principios de la década de 1990, la empresa gubernamental EDELCA desarrolló propuestas detalladas para la construcción de una represa muy extensa en el alto Caura (Merevari), justo arriba de la desembocadura del río Chanaro, con la intención de desviar las aguas al Río Paragua para aumentar así el caudal de agua de la represa de Guri en el río Caroní. El proyecto, que habría requerido la construcción de una gran carretera desde La Vergareña, habría ocasionado impactos sociales y medioambientales significativos en el sistema ribereño. Los estudios preliminares efectuados por EDELCA mostraron que la represa hubiera producido el desplazamiento de alrededor de 3.757 indígenas pertenecientes a 40 comunidades. En todo caso, el proyecto fue abandonado debido a factores técnicos y de costo. Cabe señalar que este proyecto suscitó una fuerte reacción por parte de las comunidades amenazadas (véase abajo).<sup>26</sup>

### **Planificación de la Utilización de las Tierras**

Venezuela fue uno de los primeros países en América Latina en crear un Ministerio de Medio Ambiente. La legislación que contempló el establecimiento de áreas protegidas (*Áreas Bajo Régimen de Administración Especial* – ABRAE) fue promulgada en la década de 1960 y fue considerada como un complemento a los planes ambiciosos de desarrollo que se proponían en aquel entonces. Esta aproximación vertical “de arriba hacia abajo” de planificación de la utilización de las tierras – conservación y desarrollo a la vez – rápidamente condujo a la proliferación de ABRAE en la región pero no dio lugar al reconocimiento del valor de las estrategias de manutención locales o a los sistemas consuetudinarios de la utilización y administración de los recursos. A mediados de la década de 1970, aproximadamente el 45% del Estado de Bolívar fue designado como ABRAE incluyendo prácticamente la totalidad de la cuenca del Caura (véase el mapa en la próxima página).

Actualmente, las siguientes ABRAE se encuentran solapadas en el Caura:

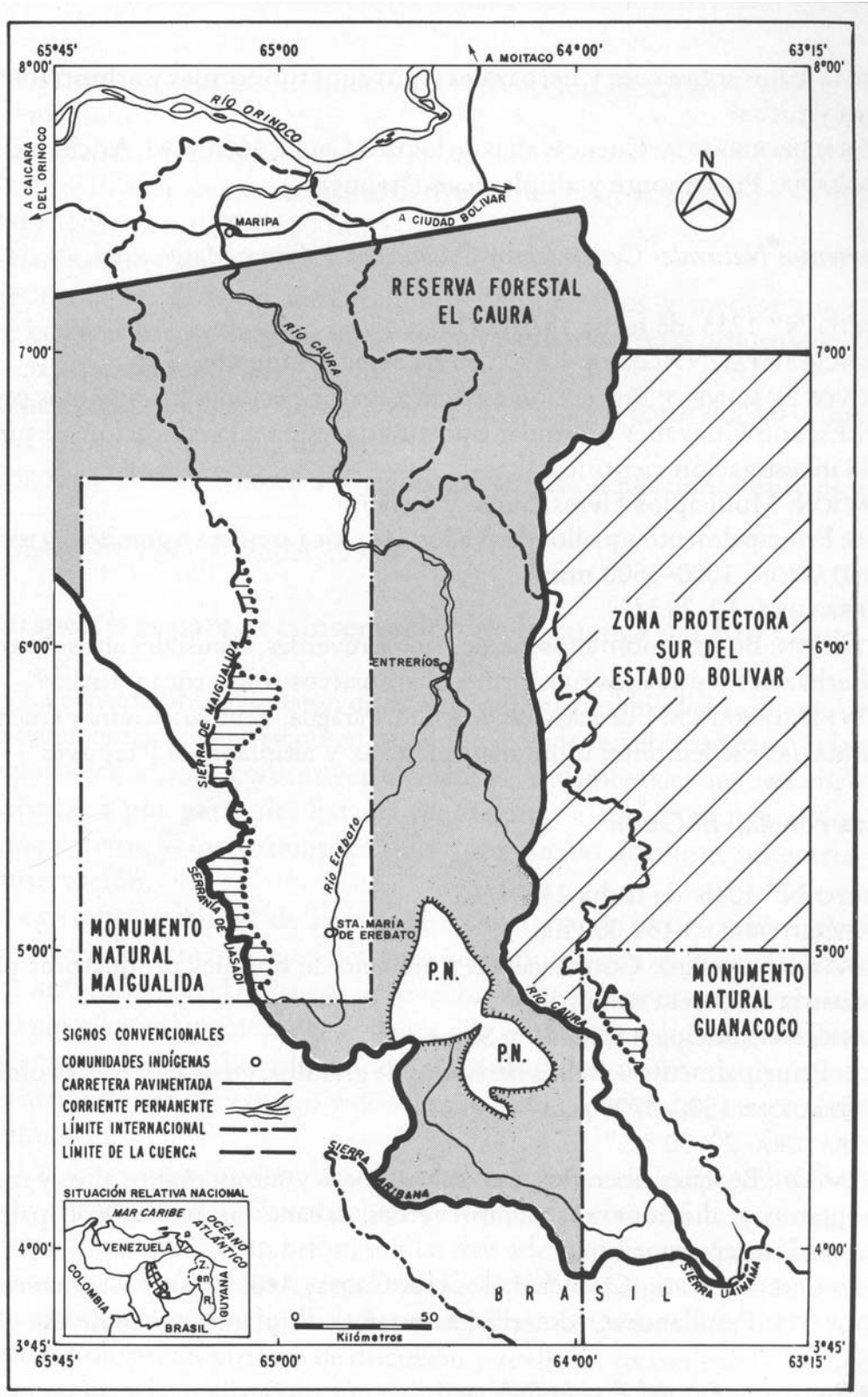
- ❑ Reserva Forestal “El Caura” establecida por el Decreto 1045, del 23 de enero de 1968, como reserva estratégica para la producción maderera sostenible en conformidad con los planes de la administración de los bosques.
- ❑ Zona Protectora del Sur del Estado de Bolívar establecida por el Decreto 942, del 26 de mayo de 1975, con la finalidad de normar la colonización fronteriza.
- ❑ Parque Nacional Cerro Jaua-Sarisariñama establecido por el Decreto 2978, del 12 de diciembre de 1979, con la finalidad de proteger los singulares ecosistemas de tepuis.
- ❑ Monumento Natural Serranía de Maigualida establecido por el Decreto 1233, del 18 de enero de 1991, con la finalidad de proporcionar protección a estas zonas montañosas.

---

<sup>25</sup> Marcus Colchester, 1982, Energy Futures and Venezuela's Indians. Hydro-electric development in Venezuela and its effects on the Indians. *Survival International Review* 40:4-17.

<sup>26</sup> Marcus Colchester con Fiona Watson, 1995, *Venezuela: Violaciones de Derechos Indígenas*. World Rainforest Movement, Chadlington.

Monumento Natural Cerro Ichún-Guanacoco también establecido por el Decreto 1233 del 18 de enero de 1991, para el mismo propósito.<sup>27</sup>



<sup>27</sup> Mariapía Bevilacqua y José Ochoa, 1996, Áreas Bajo Régimen de Administración Especial. *Scientia Guianae* (6): 106-112

Técnicamente, el establecimiento de estas áreas protegidas cuestiona la legalidad de la presencia y el usufructo de las tierras por los pueblos indígenas en el Caura. Sin embargo, estas leyes no han sido aplicadas y hasta la fecha no se han desarrollado los reglamentos de manejo para ninguna de estas ABRAE. Es necesario señalar que no existen registros de interferencias por parte de las instituciones estatales con la utilización indígena de las tierras, aunque a principios de la década de 1990, algunos funcionarios de una de las instituciones nacionales co-responsable por la administración de las áreas protegidas, INPARQUES, comenzó a restringir el acceso al Caura con la finalidad de proteger el Monumento Natural Serranía de Maigualida. A fines de la década de 1990 INPARQUES acordó con la organización indígena “Kuyujani” el reconocimiento de la autoridad de los miembros del Kuyujani como guardaparques voluntarios, autorizándoles para controlar el acceso a los dos Monumentos Nacionales y al Parque Nacional Jaua-Sarisariñama. Recientemente este acuerdo ha caducado debido a la alta rotación de personal en la institución.

### El Marco Legal

Venezuela ejerce jurisdicción sobre su territorio partiendo de las reclamos de la Colonia española establecidos bajo el Tratado de Tordesillas (1498) y en subsiguientes acuerdos negociados con las autoridades portuguesas (posteriormente brasileñas), británicas y colombianas a partir de los cuáles se han establecido las fronteras nacionales.<sup>28</sup> A diferencia de los poderes coloniales en Norteamérica y en el Cono Sur, en la Venezuela colonial, no se suscribió ningún tratado con los pueblos indígenas y la legalidad del proceso a través del cuál fueron anexadas las tierras nativas por el estado colonial, nunca ha sido esclarecido ni cuestionado judicialmente. La jurisprudencia venezolana considera que en su territorio, constituyen tierras públicas, todas aquellas tierras que no hayan sido objeto de adjudicación a propietarios privados por un acto de Estado. Todo el medio y alto Caura es por tanto considerado tierra baldía en la legislación venezolana, aunque en realidad está bajo la jurisdicción consuetudinaria de los pueblos indígenas.

Durante el periodo colonial, los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas sobre la tierras no gozaban de protección legal alguna, con la excepción de un puñado de comunidades, como por ejemplo los Kariña del Estado Anzoátegui, a quienes les concedieron *títulos coloniales* sobre pequeñas áreas alrededor de sus antiguos asentamientos. A pesar de que Simón Bolívar abogó, durante el proceso de la independencia, a favor del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a las tierras, los terratenientes que dominaron la política post-independentista frustraron esta meta, y la presión sobre los territorios de los pueblos indígenas se intensificó.<sup>29</sup> De esta manera los gobiernos de turno continuaron con una política integracionista respecto a los indígenas, y concedieron autoridad para la administración de las comunidades autóctonas a las misiones religiosas. La Ley de Misiones de 1911 (aún vigente) formalizó estos poderes. Sin embargo, no hubo misión alguna en el Caura hasta mediados de la década de 1950 (véase arriba).

La Cláusula 2 del Artículo 77 de la revocada Constitución de 1960, reconoció un régimen de excepción, para la protección de los indígenas entretanto no se produjera su incorporación a la vida de la Nación. Esto tuvo un efecto parcial mediante el Decreto 250 de 1951, aún vigente, el cuál prohíbe el acceso a las áreas indígenas (no-definidas), sujeto a permiso, y que es administrado por la *Dirección de Asuntos Indígenas* del Ministerio de Educación. El *régimen de excepción* también fue promovido a través del Decreto 283 de 1983, que obligaba a la adopción de un sistema de educación intercultural bilingüe en las comunidades indígenas. Uno de los

<sup>28</sup> El Gobierno Venezolano sin embargo, disputa las fronteras con Guyana y Colombia.

<sup>29</sup> Filadelfo Morales M., 1994, *Sangre en los Conucos: reconstrucción ethnohistórica de los indígenas de Turmero*. Fondo Editorial Tropykos, Caracas.

resultados de este Decreto fue el otorgamiento de algunos fondos para que lingüistas y profesores universitarios desarrollaran materiales educativos en idioma Ye'kwana. Algunos de estos documentos aún se utilizan en las escuelas.

Referente a la tierra, el Artículo 2 de La Ley de Reforma Agraria de 1960 establece:

Garantiza y reconoce a la población indígena que podrá mantener su condición comunal o de familia extensa, sin que por ello se disminuyan sus derechos como venezolanos, en conformidad con las secciones anteriores, el derecho a beneficiarse de las tierras, los bosques y las aguas que ocupan o que les pertenecen en aquellos lugares que habitan tradicionalmente, sin perjuicio a su incorporación a la vida de la Nación en conformidad a ésta y a otras leyes.

En conformidad con esta política de integración progresiva, en diciembre de 1990, Venezuela formalmente reconoció el Artículo 11 del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el que explícitamente se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la propiedad de la tierra tradicionalmente ocupada.<sup>30</sup> En el Caura, sin embargo, estas disposiciones legales relacionadas a las tierras jamás han sido aplicadas y los pueblos indígenas han carecido de toda protección de sus derechos sobre los espacios ocupados. No obstante, otros elementos de la Ley de Reforma Agraria han sido aprovechados por los Ye'kwana, quienes a principios de la década de 1980, establecieron una Empresa Indígena (cooperativa indígena) en Santa María de Erebató, que obtuvo personalidad jurídica en conformidad con las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria. La cooperativa, que recibía apoyo por parte de la misión, el gobierno estatal y el Instituto Agrario Nacional, asumió un programa vigoroso para el desarrollo comunitario basado en la producción y venta de café, cacao y ganado en Maripa y Ciudad Bolívar.<sup>31</sup>

### **El Nuevo Marco Legal**

En marzo del año 2000, la renombrada República Bolivariana de Venezuela adoptó una nueva Constitución que:

“...reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles ...” (Artículo 119).<sup>32</sup>

La Constitución igualmente reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto (Artículo 121), a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio y sus actividades de producción tradicionales (Artículo 123).

---

<sup>30</sup> Marcus Colchester, 1995, *Venezuela: Violations of Indigenous Rights*. World Rainforest Movement, Chadlington.

<sup>31</sup> Marcus Colchester, 1982, Amerindian Development: the search for a viable means of surplus production in Amazonia. *Survival International Review* 41/42:5-16.

<sup>32</sup> *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 24 de marzo de 2000.

En mayo de 2001, la Asamblea Nacional formalmente aprobó la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.<sup>33</sup> Entre las obligaciones que asume el Estado se encuentran las siguientes:

- ❑ Consultar con los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas (Artículo 6.1a)
- ❑ Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin (Artículo 6.1c).
- ❑ Respetar su derecho a establecer sus propias prioridades (Artículo 7.1).
- ❑ Tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan (Artículo 7.4).
- ❑ Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario (Artículo 8.1).
- ❑ Respetar su derecho a mantener sus propias costumbres e instituciones (Artículo 8.2).
- ❑ En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos tradicionales para el castigo de los delitos cometidos por sus miembros. (Artículo 9.1).
- ❑ Respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos teniendo como premisa los aspectos colectivos de esa relación. (Artículo 13.1).
- ❑ Reconocer a los pueblos concernidos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan (Artículo 14.1).
- ❑ Tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que estos pueblos ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. (Artículo 14.2).
- ❑ Desarrollar procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solventar las reivindicaciones territoriales (Artículo 14.3).
- ❑ Salvaguardar sus derechos al uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios (Artículo 15.1).
- ❑ Respetar las modalidades tradicionales de transmisión de sus derechos sobre la tierra (Artículo 17.1).
- ❑ Prever sanciones contra intrusión no autorizada en sus tierras (Artículo 18).

En conformidad con la nueva Constitución y en observancia parcial de las obligaciones del Estado<sup>34</sup> respecto a las tierras bajo el Convenio 169, en diciembre del año 2000, la Asamblea Nacional venezolana también adoptó una “Ley de demarcación y garantía de las ‘hábitats’ y tierras <sup>35</sup> de los pueblos indígenas”. La ley tiene como objetivo, demarcar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva de sus tierras tal como lo contempla la Constitución (Artículo 1). Estas tierras están definidas como espacios físicos y geográficos que han sido ancestral y tradicionalmente ocupados y usufructuados de manera compartida por una

---

<sup>33</sup> *Ley Aprobatoria del Convenio 169 de la OIT* Publicado en la Gaceta Oficial No. 37.305, el 17 de octubre de 2001. Esta ratificación fue oficialmente comunicada a la OIT en mayo de 2002.

<sup>34</sup> A fin de dar mayor cumplimiento a las obligaciones de Venezuela bajo el Convenio 169, la Asamblea Nacional actualmente se encuentra en el proceso de realizar una segunda lectura del borrador de la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Asimismo, se viene estudiando la posibilidad de promulgar un proyecto de ley para la Educación Indígena y Uso de sus Lenguas.

<sup>35</sup> *Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas*. Se utiliza el término “hábitats” para hacer referencia a los territorios indígenas, dado que el término “territorio” ya es un término usado en Venezuela como una designación administrativa aplicada a las áreas bajo la jurisdicción directa del Gobierno Federal y no bajo la autoridad de los Estados, que gozan de un mayor nivel de autonomía.

o más comunidades indígenas de uno o más pueblos indígenas (Artículo 2) La autoridad para supervisar este proceso ha sido encomendado al Ministerio del Ambiente (Artículo 3). La ley también establece una Comisión Nacional de Demarcación de las Tierras y Territorios de los Pueblos y Comunidades Indígenas conformada por ocho indígenas y ocho representantes de organismos gubernamentales para la revisión de las demarcaciones de los hábitats y tierras indígenas y su evaluación para el otorgamiento de los títulos de propiedad. Considerando los ejercicios previos de mapeo y demarcación de tierras basados en la comunidad, tal como el proyecto del Alto Caura (véase abajo), la ley también contempla la posibilidad de reconocimiento y homologación de los proyectos de auto-demarcación realizados para la solicitud de los títulos de propiedad (Artículo 9). Las demarcaciones deben tomar en cuenta las fronteras de la ocupación ancestral y tradicional y el uso de los hábitats y tierras (Artículo 11). Una vez aprobado por el Ministerio, los expedientes deben ser presentados ante la Procuraduría General de la República para la emisión del título colectivo, el cual deberá ser luego registrado ante la oficina correspondiente (Artículo 12).

En mayo de 2002, la organización indígena Kuyujani presentó formalmente a la comisión nacional de demarcación su solicitud para el reconocimiento de sus “hábitats” en el Caura, en plena conformidad con la ley. La solicitud completa incluía un mapa del área, un análisis legal que justificaba su reclamo sobre la tierra, un resumen de las ocupaciones ancestrales y actuales así como de los usos del territorio basado en fuentes históricas, conocimiento indígena y estudios antropológicos. El expediente de solicitud de reconocimiento de hábitats fue el primero en ser presentado a la Comisión y en la actualidad se encuentra bajo consideración. El 14 de octubre de 2003, el Presidente de la República anunció que los reclamos de tierras existentes deberían solucionarse a más tardar para diciembre de 2003, pero esta meta aún no ha sido lograda

Venezuela ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica al promulgar una Ley Especial creada por el ejecutivo y aprobada por el entonces Congreso Nacional el 12 de septiembre de 1994.<sup>36</sup> En conformidad parcial con el Convenio, Venezuela adoptó una Estrategia de Biodiversidad Nacional y un Plan de Acción en abril de 2001. Una de las quince propuestas para la intervención estratégica establecidas en el Plan, radica en la incorporación de comunidades indígenas y locales a la gestión de la biodiversidad, por la que se promueve su participación en el monitoreo, control y co-administración en sus territorios ancestrales y por la sistematización y diseminación de su conocimiento tradicional sobre la biodiversidad.<sup>37</sup>

En resumen, no hay duda respecto a la existencia de un marco legal y político para que Venezuela satisfaga sus obligaciones principales respecto el Artículo 10(c) del Convenio sobre Diversidad Biológica. Solo falta que el Estado cumpla y haga cumplir estas leyes.

---

<sup>36</sup> *Gaceta Oficial* 4,780 Ext

<sup>37</sup> UNDP, 2002, GEF: Concept Proposal for Pipeline Entry, “Integrated Management and Conservation of the Caura River Basin”