

# La participación política de los pueblos indígenas en Venezuela: un enfoque de derechos humanos<sup>1</sup>

## The political participation of indigenous people in Venezuela: An approach to human rights

**DHAYANA CAROLINA FERNÁNDEZ MATOS**

*Abogada y licenciada en Ciencias Políticas, magistra en Ciencias Políticas y Administrativas; en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica.. Profesora de la Universidad Central de Venezuela e investigadora de la Universidad Simón Bolívar-Colombia*

*Email: [dhayanacarolina@gmail.com](mailto:dhayanacarolina@gmail.com), [dhayana.fernandez@unisimonbolivar.edu.co](mailto:dhayana.fernandez@unisimonbolivar.edu.co)  
Calle 58 #55-132, Barranquilla, Atlántico, Colombia*

**DOMINGO MEDINA GUTIÉRREZ**

*Politólogo, candidato a DEA en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinador de cátedras y Director de Recursos Documentales, Investigación y Desarrollo de la Escuela Nacional de la Magistratura de Venezuela Profesor de la Universidad Bolivariana de Venezuela*

*[domingo.medina@gmail.com](mailto:domingo.medina@gmail.com)*

### Para citar este artículo:

Fernández Matos, D Medina Gutiérrez, D. (2017). La participación política de los pueblos indígenas en Venezuela: un enfoque de derechos humanos *Justicia Juris*, 13 (1), 98 -112

**Recibido:** agosto 7 de 2016  
**Aceptado:** Febrero 16 de 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.15665/rj.v13i1.1527>

### RESUMEN

*Este artículo tiene como finalidad analizar el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas de 2007, la Declaración Americana de 2016 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, para concluir que la participación política de estos pueblos no se garantiza con el ejercicio del derecho al sufragio y la participación electoral, sino que requiere el respeto del derecho a la autodeterminación de los pueblos y por tanto, debe haber respeto de las formas propias de selección de sus representantes y de la manera en que se toman las decisiones en una comunidad determinada.*

**Palabras clave:** *derechos humanos, derechos políticos, participación, pueblos indígenas.*

### ABSTRACT

*This article aims to analyze the recognition of the political rights of indigenous people in the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples UN 2007, the American Declaration of 2016 and Convention N°169 about Indigenous and Tribal Peoples of the International Labor Organization, to conclude that the political participation of these people is not guaranteed with the exercise of the right to vote and participate, but it requires respect for the right to self-determination of people, and therefore, there should be respect on their own ways of selecting their representatives and how decisions are made in a community.*

**Keywords:** *Human Rights, indigenous people, participation, political rights.*

<sup>1</sup> Este artículo forma parte del proyecto "Neoconstitucionalismo, grupos vulnerables, género y derechos humanos", desarrollado por la Dirección de Recursos Documentales, Investigación y Desarrollo de la Escuela Nacional de la Magistratura de Venezuela.

## Introducción.

### Los derechos políticos como derechos humanos

Tal como sostiene Picado,<sup>3</sup> (2007), se considera que los derechos políticos “son una categoría en el marco de los derechos humanos”, agrega además que incluso “hoy en día es insostenible una posición que pretenda negar a los derechos políticos su condición de derechos humanos” (p. 49).

Ahora bien, si los analistas están de acuerdo con esta afirmación que recoge Picado, en lo que no parece haber tanto acuerdo es con respecto a los mecanismos mediante los cuales se ejerce la ciudadanía y, consecuentemente, los derechos políticos, lo cual dependerá del concepto de democracia con el cual se pretenda vincular estos derechos. En el caso de los pueblos indígenas, se requiere ir más allá del concepto de derechos políticos dominante y de clara influencia liberal, para usar uno que reconozca la diversidad cultural y el respeto a las diferencias.

Sin embargo, esta primera aproximación a los derechos políticos reviste una importancia que no se puede soslayar: por un lado se trata de resaltar su reconocimiento como tales en instrumentos tanto nacionales (constituciones, leyes, entre otros) como internacionales. Por otro lado, y tal como sostiene Picado (2007), de esta consideración de los derechos políticos como derechos humanos se derivan dos importantes implicaciones:

A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.

Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse. (p. 50).

A todo esto se une la progresiva universalización<sup>2</sup> de los derechos políticos, la eliminación de las limitaciones para su ejercicio (eliminación del carácter censitario del voto, por ejemplo) y el establecimiento de mecanismos o medios para su defensa. Todo

2 Entendiendo por universalización no el establecimiento de los criterios occidentales de derechos humanos, sino el reconocimiento de estos derechos para grupos en situación histórica de exclusión.

ello con el fin de permitir a los ciudadanos y ciudadanas su efectiva presencia en la esfera pública<sup>3</sup>.

Pero, ¿qué es lo que debe entenderse por “presencia en la esfera pública” o participación política?, son cuestiones que no obtienen respuestas unívocas. Como ya se comentó en líneas anteriores, esto suele variar dependiendo del concepto de democracia e incluso de participación que se utilice. Por ejemplo, cuando se habla de participación política, algunos autores suelen limitarla o reducirla a la participación electoral (Font Fábregas y Fontcuberta Rueda, 1990). Por otra parte, el ejercicio de los derechos políticos suele estar asociado al ejercicio de otros derechos que no necesariamente son considerados como derechos políticos, entre ellos, el de la libertad de expresión o los derechos de reunión y asociación (Picado, 2007).

Es conveniente, sin embargo, seguir haciendo precisiones con respecto al tema, tal como hace Guillermo Escobar (s.f.) al señalar que participación no es contemplar cómo otros discuten y deciden, y tampoco implica capacidad de ejecución de las decisiones que se tomen. La participación implica, por vía contraria, inmiscuirse activamente en las discusiones<sup>4</sup> y en los procesos de toma de decisiones que conciernen a los asuntos públicos<sup>5</sup>.

Por su parte, Sonia Picado (2007) siguiendo la definición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, sostiene que la participación política es:

(...) toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes. (p. 48)

Con todas estas precauciones e incluso si se maneja una definición formal o mínima de la democracia, por lo general los derechos políticos incluyen el de-

3 Picado introduce aquí una diferencia sustancial entre los derechos civiles y los derechos políticos, aun cuando tradicionalmente se los percibiera juntos o formando parte del mismo conjunto de derechos. Los derechos civiles, sostiene Picado, implican garantías de independencia frente al Estado, mientras que los derechos políticos implican más bien una cierta interdependencia: la participación de los ciudadanos y ciudadanas le confieren legitimidad a las autoridades y al régimen, pero el ejercicio de los derechos políticos también se asocia con el cumplimiento de un deber o una función social (Picado, 2006: 50-51).

4 Escobar habla de “exteriorizar las propias opiniones” (s/f: 2).

5 A este respecto, Escobar aclara que la participación se refiere exclusivamente a los asuntos públicos y no a cualquier tipo de asunto (Ibíd: 3).

recho a elegir representantes o autoridades (sufragio activo)<sup>6</sup>, a ser elegido y ejercer cargos de representación (sufragio pasivo), a conocer la marcha de los asuntos públicos que les conciernen (rendición de cuentas, acceso a la información), a participar en la elaboración de normas y políticas públicas (presentación de iniciativas). Como veremos más adelante, esto también varía en función de los instrumentos jurídicos a los cuales se haga referencia, pero en lo sustancial son esos derechos a los cuales se hace referencia cuando se habla de derechos políticos.

Picado, S (2007:51) enumera los derechos que suelen reconocerse como derechos políticos:

- Derecho de voto: implica la facultad de todos los ciudadanos de elegir mediante una declaración de voluntad a sus representantes en la esfera estatal.
- Derecho a ser electo(a): plantea que las personas pueden optar y presentarse como una opción al resto de los nacionales con la intención de desempeñarse en cargos o funciones públicas.
- Derecho a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas: implica la posibilidad de que los ciudadanos sean admitidos en el ejercicio de cargos y funciones dentro de la cosa pública.
- Derecho de petición: se refiere a la posibilidad de presentar peticiones específicas a los órganos determinados con miras a la incidencia e inclusión dentro del trabajo que desempeñan. Para algunos, de ahí deriva la categoría más amplia de “rendición de cuentas” como expresión de la posibilidad contralora de los ciudadanos respecto del ejercicio del poder por parte de sus representantes.

Por su parte, Escobar (s/f: 13) los resume de la manera siguiente:

(...) derecho de sufragio (activo y pasivo) en elecciones periódicas y en los referendos que se convoquen, derecho a la presentación de iniciativas legislativas, derecho a la publicidad parlamentaria, derechos de acceso a la información y audiencia en la Administración. [...] [D]erecho fundamental a la participación en los asuntos públicos [...]. Junto a todos ellos pueden incluirse, además, la libertad de expre-

sión (en sentido amplio) y el derecho a recibir información veraz y plural, como presupuestos imprescindibles para que los derechos de participación puedan ejercerse a plenitud.

En el caso de los pueblos indígenas, hay autores que sostienen que el derecho de participación política, tiene una naturaleza jurídica distinta al derecho individual a votar y a participar en elecciones periódicas, se encuentra vinculado con el derecho a la autodeterminación de los pueblos (Aguilar Cavallo et al., 2010); otros señalan que, en materia indígena, los derechos políticos tienen dos ámbitos de aplicación: individual y colectivo. En el ámbito colectivo, los derechos políticos se manifiestan al interior de las comunidades como el derecho a la autodeterminación como entidades de derecho público (esto en el caso mexicano) y al exterior, como el ejercicio de participación en los órganos de los gobiernos en los distintos niveles de la división político-administrativa, mientras que en el ámbito individual, al interior de las comunidades, el ejercicio de los derechos políticos debe tomar en cuenta las siguientes consideraciones: permitir la participación plena de las mujeres; permitir a partir de la mayoría de edad que hombres y mujeres participen plenamente en la toma de cualquier decisión de interés público, así como votar y ser votado en las asambleas comunitarias, además, que se establezca una justa remuneración para toda persona que ejerza un cargo público que le permita su sostenimiento y el de su familia; al exterior de las comunidades, se debe respetar el derecho de elegir y ser elegido/a como representantes de sus pueblos y comunidades y también de un partido político (González Galván, 2013).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005) en una sentencia en el cual se estableció la responsabilidad internacional de Nicaragua por la violación, entre otros, de los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos a los miembros del grupo Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA), por no permitírsele, como organización, la participación en las elecciones municipales de 2000, debido a que la Ley Electoral N° 331 de ese mismo año, solo permitía la participación a través de la figura jurídica de partidos políticos, delimita algunos aspectos de la participación política:

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política es-

<sup>6</sup> Muchas de las nuevas constituciones aprobadas en algunos países latinoamericanos que han vivido procesos constituyentes los últimos 10 o 15 años incluyen el derecho a revocar mediante referéndum popular el mandato a esos representantes o autoridades previamente electas.

tatal a través de mecanismos de participación directa. (Párrafo 196)

El ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política. (Párrafo 197)

Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán. (Párrafo 198)

La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. (Párrafo 199)

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación. (Párrafo 200)

De esta forma, reconoce la Corte distintas formas en las cuales se manifiestan los derechos políticos más allá de la clásica visión que los limitaba al derecho de elegir y ser elegido.

### Pregunta de investigación, objetivo y método

Hecha las anteriores precisiones conceptuales, se plantean como preguntas de investigación las siguientes: ¿cuáles son los derechos políticos de los pueblos indígenas de Venezuela de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela?, ¿establecen estos instrumentos jurídicos alguna diferencia con los derechos a la participación política de las personas no indígenas en Venezuela?

El objetivo de este artículo es analizar los derechos políticos de los pueblos indígenas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y en la Constitución de la República Bolivariana de

Venezuela, mediante el uso del método descriptivo que permite explicar las normas contenidas en instrumentos internacionales de derechos humanos y en la constitución venezolana, que reconocen derechos a los pueblos indígenas, con un enfoque que permita su interpretación partiendo de principios básicos de derechos humanos en conjunción con los enfoques de género y de diversidad.

## Desarrollo

### 1. Los instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos políticos

Como el resto de derechos humanos, también los derechos políticos están reconocidos por instrumentos internacionales de carácter universal como la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) de 1976 y de carácter regional como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la novísima Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en junio de 2016, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales o la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, así como en otros instrumentos tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.

Una revisión exhaustiva de estos instrumentos excede los propósitos propuesto en este artículo. Y dado que el objetivo se centra en los derechos de participación política de los pueblos indígenas de Venezuela, este estudio se limitará a examinar aquellos instrumentos que tienen una incidencia directa sobre los mismos<sup>7</sup>.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1949 recoge en su articulado varios de los derechos que se mencionaran en el aparte anterior. Así, por ejemplo, el artículo 21 no sólo establece el derecho al sufragio, sino el derecho a la participa-

7 Se incluye la Convención Americana de Derechos Humanos pese a que este instrumento fue denunciado por Venezuela el 6 de septiembre de 2012, entrando en vigor la salida del país, en 2013. La razón de esta denuncia arbitraria por parte de Venezuela, obedeció al aumento significativo de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las cuales se estableció la violación de derechos humanos por parte del estado venezolano, destacando entre ellas los casos *Apitz Barbera y Otros* ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo"); *Leopoldo López Mendoza*; medidas provisionales a favor de la jueza *María Lourdes Afiuni*, entre otros.

ción en el gobierno “directamente o por medio de representantes escogidos” y el acceso a las funciones públicas. El artículo 20 establece los derechos de reunión y de asociación, mientras que el 19 recoge el derecho a la libertad de expresión y opinión, y el 18 el de la libertad de pensamiento, conciencia y religión<sup>8</sup>, derechos todos estos indispensables para el ejercicio verdadero de los derechos políticos propiamente dichos.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece como derechos políticos, la participación en los asuntos políticos directamente o por medio de representantes; el ejercicio del derecho al sufragio y a ser elegido y por último, consagra esta disposición el derecho de acceso a las funciones públicas. El artículo 3 expresa la obligación de los Estados de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos a hombres y mujeres, mientras que el artículo 26 consagra la igualdad como derecho autónomo.

El siguiente tratado del cual se hablará, busca ir más allá de la igualdad en la ley, de la igualdad formal, para reconocer la necesidad de la igualdad real y efectiva, por eso establece la obligación a los Estados de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, estamos hablando del instrumento considerado la carta magna de las mujeres, este es la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, texto que desde el preámbulo establece que “...la máxima participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”, ello sin dudas incluye su participación política, la cual está consagrada en el artículo 7:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

<sup>8</sup> La libertad de pensamiento, conciencia y de religión no es propiamente un derecho político, pero al igual que la libertad de expresión y los derechos de reunión y de asociación son indispensables para el efectivo disfrute y ejercicio de los derechos políticos. Es inconcebible el libre ejercicio del derecho al sufragio, por ejemplo, si un hombre o una mujer está sujeto o sujeta a presiones de índole religioso o de cualquier otro tipo que le impidan seleccionar libre y voluntariamente la opción que considere más representativa de sus intereses, concepciones políticas o aspiraciones para la sociedad.

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Por su parte, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 también recoge los derechos al sufragio y a la participación en el gobierno de su país, derechos de reunión y asociación. Los artículos XX, XXI y XXII señalan textualmente:

Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

Artículo XXII. Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.

También la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho a la libertad de expresión junto con los de investigación, opinión y difusión (artículo III).

Sostiene Picado que desde la perspectiva de los derechos humanos los derechos políticos han pasado “de ser instrumentos declarativos a ser parte de la normativa internacional convencional que asegura un efectivo sistema de protección y certificación de cumplimiento” (2007: 54).

Ello se logra, también, en el ámbito regional, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos que los desarrolla en su artículo 23, titulado expresamente “Derechos políticos”:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio uni-

versal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El derecho a la libertad de pensamiento y expresión también están reconocidos en este instrumento (artículo 13), lo mismo que los derechos de reunión (artículo 15) y de asociación (artículo 16), la libertad de conciencia y de religión (artículo 12).

En el sistema interamericano de derechos humanos no hay un tratado comparable con la CEDAW en relación con el reconocimiento de los derechos de las mujeres, sin embargo, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, en su artículo 4.j, reconoce el derecho a igual acceso de las mujeres “a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”.

Cabe destacar otros documentos emanados de órganos del sistema interamericano que hacen referencia a las mujeres. Así las cosas, tenemos que la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su publicación “El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas” de 2011, manifiesta su preocupación por la exclusión aún vigente de las mujeres de la participación política:

La CIDH considera que el acceso limitado de las mujeres a los puestos de poder y toma de decisión, por un lado, es el resultado de la discriminación histórica que han sufrido, mediante la cual se establecen relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, y se perpetúan estereotipos de género que encasillan a las mujeres al ámbito doméstico. En este sentido, la Comisión observa que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se ve notoriamente afectado por la falta de igualdad en la división sexual del trabajo y la jerarquía de los roles de género en la familia. Por ello, la Comisión manifiesta su preocupación ante el hecho de que las mujeres a causa de la discriminación han visto seriamente restringidas sus oportunidades de participar en el gobierno y en la vida pública. (Párrafo 12)

En relación con las mujeres indígenas y las afrodescendientes, quienes están expuestas a mayores situaciones de exclusión, no solo de sus derechos políticos, sino también del resto de sus derechos, manifiesta el informe anteriormente descrito:

Un estudio del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas

(UN-INSTRAW) analizando la participación política de las mujeres indígenas en varios países, entre ellos Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, consideró que a pesar de que existen oportunidades en los gobiernos locales para la inclusión de las mujeres indígenas, éstas “no se traducen de manera automática en la participación activa de las mujeres ni a nivel del ejecutivo y legislativo de los gobiernos municipales”. (Párrafo 95)

La Comisión nota con preocupación que persisten barreras comunes en dichos países para que las mujeres indígenas puedan participar en la vida política en condiciones de igualdad tales como dificultades para obtener un carnet de identidad que les permita participar y ser candidatas en las elecciones. También tienen un menor acceso a los recursos y al control de ellos (educación, salud, independencia económica y formación política) debido a las condiciones de aislamiento y marginación que usualmente enfrentan. Asimismo la violencia derivada de conflictos armados o conflictos sociales las pone en situación de mayores riesgos y fomenta la abstención política. De acuerdo con la información proporcionada por los Estados: “la exclusión de mujeres indígenas y afrodescendientes de los procesos organizativos sociales, por el desconocimiento de sus derechos y porque no están contempladas en las políticas públicas”. (Párrafo 96)

Se termina esta parte señalando que los derechos políticos en general y el de participación política en particular, están reconocidos en distintos instrumentos de derechos humanos tanto a nivel universal, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, como en el sistema interamericano, sin embargo, falta aún camino por recorrer para que ese derecho sea efectivamente ejercido en condiciones de igualdad por las mujeres en general, incluidas las mujeres indígenas afectadas por procesos de discriminación múltiple, debido a las desigualdades estructurales existentes, reforzadas por los estereotipos de género, la exclusión y la división sexual del trabajo.

## **2. Los derechos políticos y la participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

Tal como señalan Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau (2010), si algo caracteriza a las Constituciones aprobadas en América Latina los últimos años, al abrigo de lo que se ha dado en llamar nuevo constitucionalismo latinoamericano, es el contenido innovador, la considerable extensión de su articulado, la conjugación de una complejidad técnica y un lenguaje sencillo, y la activación del poder constituyente como mecanismo de cambio constitucional. La Constitución de la República

Bolivariana de Venezuela no escapa a esta caracterización, sin embargo, habría que estudiar los efectos reales de estas nuevas constituciones en las vidas de las poblaciones como los grandes contratos sociales que expresan la voluntad general, temática que escapa del objetivo de esta investigación.

En cuanto a los propósitos de este artículo, se puede decir que la constitución venezolana, lo mismo que las otras constituciones latinoamericanas de reciente aprobación, intentan dar solución a lo que Gargarella y Courtis (2009) llaman una pregunta-objetivo (marginación indígena, desigualdad, etcétera) buscando, en consecuencia, “promover la integración social, crear un mayor bienestar y [...] establecer elementos de participación que legitimen el ejercicio de gobierno por parte del poder constituido” (Viciano Pastor y Martínez Dalmau, 2010:14), el reto en Venezuela está en que verdaderamente se logre.

Tal y como señalan Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2010), no es casualidad que esas nuevas constituciones apelen a la participación como elemento legitimador del ejercicio del gobierno. Tanto desde el punto de vista político como desde el académico, especialmente de aquellos sectores y movimientos que han logrado activar los procesos constituyentes en los distintos países, se ha asociado la desigualdad y la discriminación o marginación con la falta de acceso al poder y a las instancias y mecanismos de toma de decisiones, por lo que de hecho, habría que agregar a lo ya dicho por los autores, que no se trata solamente de la participación como elemento legitimador del ejercicio del gobierno, sino como elemento del ejercicio mismo del poder por parte de los sectores tradicionalmente excluidos, lo que es muy importante tener presente cuando se habla de las poblaciones indígenas, históricamente excluidas del ejercicio del poder político y de formas de participación política.

En el caso de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en relación con los derechos políticos, no sólo se consagran en el Capítulo IV (De los Derechos Políticos y del Referendo Popular) del Título III (De los Derechos Humanos, Garantías, y de los Deberes), sino que también se establecen los medios o mecanismos de participación:

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: **la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carác-**

**ter vinculante**, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad<sup>9</sup>.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

Entre los derechos políticos recogidos en esta constitución destacan el derecho de participar libremente en los asuntos públicos (artículo 62), el derecho al sufragio (artículo 63), a la rendición de cuentas (artículo 66), y el derecho de asociación, reconocido expresamente como un derecho político (artículo 67). Este último artículo no solo reconoce el derecho de asociación, sino que también establece que los partidos y demás organizaciones establecidas a los fines de participar en política deben regirse por principios democráticos: “Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes” señala textualmente el artículo 67.

También hay una variante en cuanto al capítulo de los derechos políticos y la participación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela relacionada con el artículo 68, que se incluye dentro de la sección de derechos políticos, el cual establece que “Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley”.

Esto quiere decir que la participación no se limita a la participación electoral, por un lado, y tampoco se limita a la participación propiamente dicha en el seno del Estado o de los órganos del Poder Público. Lo que este artículo prevé es que los/as ciudadanos/as puedan hacerle saber a sus representantes o autoridades cuál es su opinión con respecto a la marcha de los asuntos públicos sin tener que esperar un momento electoral. De hecho, el artículo de Font y Fontcuberta (1990) que se citara anteriormente trata de esta participación llamada “no convencional” y la opone a la participación electoral, considerada por muchos autores y líderes como un tipo de participación convencional.

Frente a la participación política convencional, que gira en torno al fenómeno electoral, la no convencional incluye diversos mecanismos de protesta o presión colectiva ante las auto-

<sup>9</sup> Negrillas de las autoras.

ridades, incluyendo desde la firma de peticiones, hasta la realización de acciones violentas. (Font y Fontcuberta, 1990: 46).

La diferencia entre lo que establece la constitución venezolana y lo que sostienen Font y Fontcuberta estriba en que la primera reconoce y garantiza el derecho a la manifestación pacífica, mientras que los autores analizan formas de participación política que incluso pueden hacer uso de la violencia. Se entiende esta diferencia por cuanto que ningún Estado puede alentar a sus ciudadanos/as a hacer uso de la violencia para alcanzar sus fines, por muy nobles que estos sean. Sin embargo, reconoce la carta magna venezolana la posibilidad de rebelarse contra un gobierno que se vuelve ilegítimo, así las cosas, establece el artículo 350 que “El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos”.

En definitiva, se puede señalar que la Constitución de la República de Venezuela reconoce los derechos políticos como derechos humanos, que no limita la participación política a la posibilidad de elegir y ser elegido/a, sino que expresamente reconoce otras formas de accionar en esta materia y establece los mecanismos de participación.

### 3. Pueblos indígenas y derechos humanos

La temática de los derechos de los pueblos indígenas<sup>10</sup> ha sido siempre compleja, tanto desde el punto de vista académico como desde el político. Para el año 1992, Rodolfo Stavenhagen identificaba siete cuestiones como las más importantes a la hora de analizar esta temática:

- La relación entre los “derechos étnicos” y la concepción de los derechos humanos.
- El valor del concepto de indignidad.
- La relación entre los derechos individuales y los derechos colectivos.
- La ambigüedad del término “minoría étnica” y su relación con los pueblos indígenas.
- Los alcances de los conceptos de “pueblo” en general y “pueblos indígenas” en particular.
- La política del Estado y los derechos indígenas.

<sup>10</sup> Aquí se hablará de pueblos indígenas, siguiendo la denominación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la constitución venezolana, aunque otras constituciones, como la ecuatoriana de 2008 y la boliviana de 2009 hablan de comunidades, pueblos y nacionalidades, y de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, respectivamente.

- Los conceptos de autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas en el marco del Estado territorial moderno. (Stavenhagen, 1992: 83).

Este autor no circunscribía su análisis a los países de América Latina, sino que abarcaba también países de África, Asia y Oceanía. Sin embargo, al hablar del caso latinoamericano, Stavenhagen (1992) sostenía que la política indigenista de los países de la región hasta ese momento había estado inspirada en la concepción liberal de la igualdad jurídica de todos los hombres<sup>11</sup>, por lo que no había un tratamiento diferenciado legal y constitucionalmente establecido para los pueblos indígenas, ya que el mismo no se justificaba. Agregaba este autor que bajo ese marco de referencia conceptual, las políticas indigenistas de los países de la región buscaban “promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades indígenas e ‘integrarlas’ a la nación” (p. 97). Como consecuencia de ello, los déficits de derechos o los obstáculos para el pleno disfrute y ejercicio de los mismos por parte de los pueblos indígenas se debían a fallas en los mecanismos de implantación y protección de los derechos humanos, pero no de su concepción.

Este contexto ha cambiado y Ávila Ortiz, R (2007) ofrece un estudio comparativo en el que da cuenta

(...) de la forma en que los estados constitucionales democráticos latinoamericanos están regulando e intentando garantizar sus derechos políticos, en especial los derechos electorales y, específicamente, el derecho de voto pasivo (expresada en salvaguardas para la integración de órganos de representación política, especial, pero no exclusivamente legislativas) a una de las minorías más relevantes de la región: las minorías étnicas de origen prehispánico (p. 693-694).

En un nuevo estudio sobre los derechos de los pueblos indígenas, llevado a cabo catorce años después del que comentamos anteriormente, Rodolfo Stavenhagen (2006) reconoce una agenda indígena de derechos humanos de tres vertientes, a saber: el reclamo por el reconocimiento para los indígenas de todos los derechos individuales garantizados en la Declaración Universal y demás instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos; el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en todos sus ámbitos: territoriales, jurídicos, culturales, sociales, económicos y políticos; y el tema del reconocimiento jurídico de

<sup>11</sup> Y para nosotros, se estarían refiriendo literalmente a las personas del sexo masculino.

los territorios indígenas, punto de partida para la recomposición de los pueblos indígenas como actores colectivos en el mundo contemporáneo, por un lado, y tema siempre asociado al control de los recursos del suelo y del subsuelo.

Todas estas cuestiones son abordadas por las constituciones de reciente aprobación en Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009). En el plano internacional, se encuentran recogidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas del año 2007, cuyo antecedente más inmediato es la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en la novísima Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016.

Cabe destacar, tal como sostiene Ávila Ortiz (2007), que los derechos políticos de los pueblos indígenas pueden ser definidos en un doble contexto, el de la ciudadanía general y el de la ciudadanía étnica:

En el contexto de la ciudadanía general incluyen el derecho de voto activo, el derecho de voto pasivo y el derecho de asociarse con fines políticos, y tienen como propósito la integración de los órganos de la representación política en los diferentes niveles de gobierno del Estado-nación. En el contexto de la ciudadanía étnica se incluyen, por un lado, los derechos propios de la ciudadanía general, ya que aquella es una especie de ésta, pero, por el otro, se registran dos tipos de derechos: los derechos de protección externa y los derechos de restricción interna respecto a los grupos étnicos. (Ávila Ortiz, 2007: 696)

Explica el autor que los derechos de protección externa son los que se reconocen y acuerdan para propiciar y garantizar la defensa del grupo étnico minoritario de las presiones del grupo étnico mayoritario y para garantizar la participación del grupo étnico minoritario en “la formación de la voluntad jurídica y política del estado nacional” (Ávila Ortiz, 2007: 26-27). Anota en este rubro aquellas políticas o medidas compensatorias o de acción afirmativa (circunscripciones especiales, escaños o cuotas reservadas, etcétera).

Por otra parte, los derechos de restricción interna son los que los grupos étnicos minoritarios construyen y la “ciudadanía general tolera, reconoce y delimita” (Ibíd). Se cuentan en este grupo los derechos de autodeterminación y autogobierno, usos y costumbres, orden normativo interno o sistema jurídico, prácticas y formas políticas propias. En el siguiente epígrafe se explicarán estos derechos en

los instrumentos internacionales que reconocen derechos de los pueblos indígenas.

### 3.1. Los derechos políticos de los pueblos indígenas en los instrumentos internacionales

El reconocimiento de derechos específicos para los pueblos indígenas corresponde a la etapa histórica de los derechos humanos que el constitucionista español Gregorio Peces-Barba (1995) denomina *especificación*, marcada por el reconocimiento de derechos específicos de un grupo humano, valorándose su diversidad y su identidad como grupo. En esta etapa, siguiendo al autor español, se produce una mutación al modelo occidental debido a que ya no se trata de instrumentos generales de derechos humanos cuya titularidad, por lo menos formalmente, la tienen todas las personas, sino de instrumentos que intentan superar la situación de discriminación, desigualdad y exclusión de grupos en situación histórica de desventaja, por lo que establecen normas que reconocen derechos específicos cuyos titulares “se encuentran en una condición social, cultural o física que conlleva a una situación de inferioridad en las relaciones sociales” (Peces-Barba, 1995: 180). En esta etapa se adoptan instrumentos que reconocen derechos a las mujeres, niños y niñas, trabajadores/as migratorios/as, personas con discapacidad y, por supuesto, los pueblos indígenas.

El antecedente a las declaraciones universal y americana de derechos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT de 1989. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue la primera entidad que se preocupó por los derechos de los pueblos indígenas, para mejorar sus condiciones de vida, principalmente porque estos pueblos estaban particularmente afectados por el trabajo forzado, por esa razón en el año 1957 adoptó el Convenio N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes, el cual fue revisado 32 años para superar su enfoque paternalista, condescendiente, integracionista y asimilacionista, adoptándose el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Fundación para el Debido Proceso Legal, s/f).

Varios artículos de este texto hacen referencia a los derechos políticos de los pueblos indígenas, entendidos estos en sentido lato que supera el enfoque que los restringe al derecho de elegir y ser elegido. Así tenemos el artículo 6 que señala:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,

cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) 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.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

El artículo 7 consagra el derecho que tienen a establecer las prioridades en relación con el proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, sus creencias o sus territorios. En el artículo 13 se establece la obligación que tienen los Estados de respetar a los pueblos indígenas el vínculo o relación que tienen “con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.”

En el año 2007, en el sistema universal de protección de derechos humanos, se adoptó el principal instrumento internacional en esta materia, este es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Específicamente sobre los derechos políticos, esta declaración reconoce los derechos a la libre determinación (artículos 3<sup>12</sup>), a la autonomía y el autogobierno (artículo 4<sup>13</sup>) y a conservar sus propias instituciones políticas, económicas, sociales y culturales (artículo 5<sup>14</sup>).

---

12 Artículo 3: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

13 Artículo 4: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”

14 Artículo 5: “Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar

El artículo 18 de la declaración universal establece el sufragio activo y pasivo:

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

El artículo 19 establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en las decisiones sobre aquellos asuntos que les conciernen o afectan directamente<sup>15</sup>, y el artículo 20 “el derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales”.

El artículo 33 reconoce el derecho a “determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones”, sin que ello menoscabe su derecho a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven. El numeral 2 de este mismo artículo establece el “derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos”, tema que se complementa con el artículo 34:

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, pese a este reconocimiento, es importante destacar tal como ha venido señalando Rodolfo Stavenhagen (1992), que el debate acerca de los derechos de los pueblos indígenas ha estado casi siempre asociado al debate sobre los derechos humanos de segunda generación o derechos colectivos<sup>16</sup>, por lo que, a decir de este autor, es completamente ilusorio “el ejercicio de los derechos civiles y políticos cuando no existen condiciones para el disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales” (Stavenhagen, 1992: 84), de modo es importante tener presente los principios de integralidad,

---

plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

15 El artículo 30, numeral 2, establece la obligatoriedad por parte de los Estados de consultar a los pueblos indígenas en los casos de que pretendan usar sus territorios para fines o usos militares.

16 Lo cual no quiere decir que se deban dejar de lado los derechos individuales; al contrario, Stavenhagen señala que una de las vertientes de la agenda es precisamente el reclamo del disfrute de los derechos individuales por parte de los pueblos indígenas, tradicionalmente discriminados y relegados en este sentido.

interdependencia e indivisibilidad que deben regir en la garantía de sus derechos humanos.

También resulta significativo que se puedan expresar en su propia lengua y que sean escuchados, por eso la declaración, en su artículo 16, reconoce la importancia de las lenguas indígenas:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Cabe destacar que si bien es cierto que resulta importante visibilizar y reconocerles derechos específicos a los pueblos indígenas, resulta fundamental y prioritario darles voz, dejarlos expresarse y respetar sus trayectorias de vida, pero, sobre todo, que puedan hacerlo en su propia lengua.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha visto reforzado en el continente americano con la aprobación de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas de junio de 2016, sin embargo, es hora que los Estados manifiesten una verdadera voluntad política en la protección de este grupo humano y adopten una convención o un tratado, que debido a la naturaleza jurídica de estos instrumentos, efectivamente los obligue a tomar medidas de distinta índole para garantizar los derechos de estos pueblos.

En varios artículos de la declaración americana se manifiestan el componente individual y colectivo de los derechos políticos, empezamos por señalar el artículo I.2, relacionado con la identidad y la pertenencia a un pueblo indígena, en ese sentido se expresa que: “La autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha auto-identificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena.”

Este es uno de los aspectos más crítico en el reconocimiento de los pueblos indígenas, debido a que, en no pocas ocasiones, los Estados a través de actos administrativos, incluso legislativos, limitan o res-

tringen este derecho de tal forma que le niegan la identidad indígena a un pueblo porque no responde a los parámetros que se establecieron. Se hace necesario ponderar y buscar un punto de equilibrio entre la potestad legislativa, reglamentaria y administrativa de los Estados y la aplicación del enfoque de diversidad cultural que respete la identidad de los pueblos indígenas, esto se relaciona con el derecho a la autodeterminación o a la libre determinación, consagrado en el artículo III, relacionado con el derecho que tienen de determinar “libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Los pueblos indígenas gozan de los derechos individuales y colectivos reconocidos en los instrumentos de derechos humanos de carácter general, así lo reitera el artículo V de la declaración americana: “Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho al goce pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en el derecho internacional de los derechos humanos”, pero además tienen los derechos colectivos propios de los pueblos indígenas. Al respecto establece el artículo VI:

Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. En este sentido, los Estados reconocen y respetan, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales; a usar sus propias lenguas e idiomas; y a sus tierras, territorios y recursos. Los Estados promoverán con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas.

Es importante destacar que la declaración americana es el primer instrumento de este tipo que expresamente reserva un capítulo para la igualdad de género, si bien es cierto que la declaración universal estableció en varios artículos una protección especial para las mujeres y niñas indígenas, no se hizo en clave de igualdad, y mucho menos se dejaron evidenciadas la violencia y la discriminación por razones de género que las afecta, como si lo hace el texto americano en su artículo VII:

1. Las mujeres indígenas tienen el derecho al reconocimiento, protección y goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales contenidos en el derecho internacional, libres de todas las formas de discriminación.

2. Los Estados reconocen que la violencia contra las personas y los pueblos indígenas, particularmente las mujeres, impide o anula el goce de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

3. Los Estados adoptarán las medidas necesarias, en conjunto con los pueblos indígenas, para prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación, en particular contra las mujeres, las niñas y los niños indígenas.

En relación con los derechos políticos y aquellos otros derechos con los que guardan relación estos, la declaración americana los reconoce en varios artículos, así tenemos el XX que reconoce los derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento, los cuales deben ser garantizados tomando en cuenta su “su cosmovisión (...) sus valores, sus usos, sus costumbres, sus tradiciones ancestrales, sus creencias, su espiritualidad y otras prácticas culturales”.

El artículo XXI reconoce el derecho de autonomía o autogobierno en los siguientes términos:

1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

No reitera expresamente los derechos políticos individuales clásicos, el derecho al sufragio y a ser elegido, pero se trata de aspectos que están consagrados en otros instrumentos de derechos humanos aplicables a los pueblos indígenas, como quedó establecido en el artículo V del cual se habló, sin embargo, consagra la declaración americana el derecho de participación política en asuntos indígenas en el artículo XXIII en los siguientes términos:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto

de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado<sup>17</sup>.

La consulta previa y el consentimiento informado, son parte fundamental del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, forman parte del reconocimiento de la diversidad y el respeto a la diferencia, sin embargo, no basta con su establecimiento en un texto escrito, sino que requiere de la adopción de medidas de distinta índole para hacerlos efectivos y para que los pueblos indígenas sean escuchados, sus opiniones tomadas en cuenta en todos aquellos asuntos públicos que les interesen y les afecten.

Este epígrafe se puede concluir señalando que los instrumentos internacionales específicos que protegen los derechos humanos de los pueblos indígenas, reconocen los derechos políticos individuales a elegir y ser elegido que tiene una persona indígena como miembro de un Estado, sin embargo, reconoce los derechos políticos colectivos que tiene como miembro de un pueblo indígena a participar, ser consultado, informado y tomar decisiones sobre asuntos políticos, económicos, sociales o de cualquier otra índole, vinculados con su pertenencia a un pueblo indígena. Además, es preciso que se respeten las distintas formas de organización y participación política que se tengan, con base al conjunto de creencias, tradiciones, costumbres y cosmogonías.

Sirvan de reflexión las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005), en relación con el caso *Yatama vs. Nicaragua*, al cual se hizo referencia en líneas anteriores:

La Corte estima que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y

<sup>17</sup> Cabe destacar que, en el propio texto de la Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, se dejó constancia de la posición del Estado colombiano en relación con este artículo en los siguientes términos: “El Estado de Colombia se aparta del consenso respecto del artículo XXIII, numeral 2, de la Declaración de los Pueblos indígenas de la OEA (...)”.

étnicas (...) puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención. (párrafo 225)

#### 4. Los derechos políticos de los pueblos indígenas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La constitución venezolana de 1999 prohíbe la discriminación por razones de sexo, religión, orientación política, raza o cualquier otra condición social, esto es para la ciudadanía en general, pero al mismo tiempo, prohíbe la discriminación de los pueblos indígenas. Establece, además, la obligatoriedad por parte del Estado venezolano de garantizar la libertad cultural y religiosa de los pueblos indígenas, así como la de establecer y desarrollar las actividades económicas que consideren más acordes con sus costumbres, tradiciones, organización, etcétera.

Los/as indígenas tienen derecho a la participación, al uso de su lengua materna, a practicar su credo, a dedicarse a la actividad económica de su preferencia y a no sufrir discriminación por su origen étnico. De modo que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ha procurado garantizar que las personas pertenecientes a los pueblos indígenas tengan todos los derechos humanos individuales y colectivos garantizados y reconocidos por los distintos tratados internacionales de carácter general<sup>18</sup>.

Ahora bien, en cuanto a los derechos específicos de los pueblos indígenas, la constitución tiene un capítulo dedicado a los mismos<sup>19</sup>, el cual comienza con su reconocimiento expreso en el artículo 119:

El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organiza-

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

Incluye la Carta Magna venezolana disposiciones sobre la participación política de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a tener representación indígena en el parlamento nacional y en los cuerpos deliberantes. En ese sentido, establece el artículo 125 que: "Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley."

También hace referencia la Constitución venezolana de 1999 a la consulta previa, sin embargo, la limita a temas relativos al aprovechamiento de los recursos naturales, así lo consagra el artículo 120:

El aprovechamiento de los recursos naturales en los hábitats indígenas por parte del Estado se hará sin lesionar la integridad cultural, social y económica de los mismos e, igualmente, está sujeto a previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas. Los beneficios de este aprovechamiento por parte de los pueblos indígenas están sujetos a esta Constitución y a la ley.

Se debe agregar que en este capítulo dedicado a los derechos de los pueblos indígenas también se hallan disposiciones sobre otros derechos, como por ejemplo el "derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto" (artículo 121), el derecho "a una salud integral que considere sus prácticas y culturas" (artículo 122), el derecho "a mantener y promover sus propias prácticas económicas basadas en la reciprocidad, la solidaridad y el intercambio; sus actividades productivas tradicionales, su participación en la economía nacional y a definir sus prioridades" (artículo 123) y el derecho "a la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas" (artículo 124).

18 Cabe destacar que cuando se elaboró la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999, no se habían adoptado las declaraciones universal y americana sobre pueblos indígenas, de manera que el referente internacional era solamente el Convenio N° 169 de la OIT.

19 El capítulo VIII (De los Derechos de los Pueblos Indígenas) del Título III (De los Derechos Humanos y garantías, y de los Deberes).

En cuanto a los derechos políticos en sentido lato, otras disposiciones constitucionales, fuera del capítulo referido a los pueblos indígenas, desarrollan distintos aspectos que se engloban dentro de estos derechos. Así las cosas, tenemos el artículo 166 que establece la representación de las comunidades indígenas en el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que se establezca en cada estado donde haya presencia de pueblos indígenas, y el artículo 186 que textualmente dice que: “Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres.”

En definitiva, puede señalarse que formalmente, en Venezuela, hay un reconocimiento a los derechos políticos de los pueblos indígenas, que se manifiesta en el reconocimiento del derecho al sufragio y a ser elegido, que tienen todas las personas que detentan la ciudadanía venezolana, así como el reconocimiento de mecanismos de participación propios, conforme a sus costumbres, tradiciones y valores como pueblos indígenas. Todo ello significó un avance en relación con la anterior constitución de 1961 que no los incorporaba ni reconocía su diversidad e identidad cultural.

Sin embargo, se precisa ir más allá de lo normativo para garantizar su plena participación, es necesario que sus voces sean escuchadas y tomadas en cuenta, que el consentimiento informado y la consulta previa, no solo sea un mecanismo formal, sino que sea utilizado para darles voz, participación política y respetar las formas de vida de las poblaciones indígenas de Venezuela.

## Conclusiones

Los derechos políticos de los pueblos indígenas en Venezuela se encuentran reconocidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que incorpora un capítulo específico dentro del título relativo a los derechos humanos.

Sus derechos políticos tienen un componente individual, marcado por el ejercicio de los derechos de ciudadanía, como el resto de la población venezolana, que se manifiesta a través del sufragio, el derecho a ser elegido/a ante órganos de representación popular y a participar a través de los distintos mecanismos establecidos en el texto constitucional.

Pero también sus derechos políticos tienen un componente colectivo, son derechos de los pueblos indígenas relativos a la representación, de acuerdo a sus costumbres, cultura y tradiciones, en todos aquellos asuntos que les compete y el derecho a la

consulta previa, que en el caso de Venezuela se limita al aprovechamiento de sus recursos naturales.

En el caso de los derechos políticos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, es preciso advertir, que se trata del reconocimiento en declaraciones que carecen de la fuerza vinculante de los tratados pero que no por ello se puede negar la importancia que tienen y han tenido para los derechos específicos de los pueblos indígenas, como señalan Bermúdez Abreu y Quintero (2007):

(...) las *declaraciones* en materia de los derechos indígenas, instrumentos creados mediante la aplicación de la técnica legislativa del *soft law*, caracterizados por no poseer carácter coercitivo y por la promoción de los principios rectores en la labor legislativa de los estados en esta materia, han contribuido a que las naciones aprueben normas jurídicas, que como tal gozan de carácter vinculante, lo que ha contribuido a forjar la actividad de los organismos internacionales universales y regionales con miras al reconocimiento, promoción y protección de los derechos indígenas (p. 67).

Hecha la anterior explicación, cabe destacar que se coincide con un sector de la doctrina que incorpora dentro de los derechos políticos de los pueblos indígenas, el derecho a la autodeterminación, a regirse por su propia organización política de acuerdo a su propia cultura, normas, valores y creencias, así como el derecho al consentimiento informado y a la consulta previa en todos aquellos asuntos que les afecten como indígenas, lo que quiere decir que tienen los derechos políticos reconocidos a todas las personas más otros específicos propios de las poblaciones indígenas.

Así las cosas, concluimos que la Declaración de Naciones Unidas y la Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, junto con el Convenio 169 de la OIT, conforman un *corpus juris* internacional para la protección de los derechos específicos de estos pueblos y tienen una fuerza moral que obliga a los Estados a cumplir con sus preceptos, sobre todo a aquellas entidades político-territoriales latinoamericanas, marcadas por lo que la doctrina ha llamado el neoconstitucionalismo latinoamericano -como es el caso venezolano-, caracterizadas por la vigencia de constituciones que reconocen derechos a grupos humanos en situación histórica de exclusión, como es el caso de las poblaciones indígenas.

## Referencias bibliográficas

Aguilar Cavallo, G. et al. (2010). Análisis comparado del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina. Disponible en: [http://www.ssrc.org/workspace/uploads/docs/Ana%CC%81lisis\\_Comparado\\_del\\_Reconocimiento\\_Constitucional\\_de\\_Los\\_Pueblos\\_Indigenas\\_en\\_Ame%CC%81rica\\_Latina%20Dec%202010\\_CPPF\\_Briefing\\_Paper\\_f.pdf](http://www.ssrc.org/workspace/uploads/docs/Ana%CC%81lisis_Comparado_del_Reconocimiento_Constitucional_de_Los_Pueblos_Indigenas_en_Ame%CC%81rica_Latina%20Dec%202010_CPPF_Briefing_Paper_f.pdf)

Ávila Ortiz, R. (2007). Representación de las minorías étnicas. En Nohlen, D. et al. (Comp.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 693-708.

Bermúdez Abreu, Y. y Quintero, R. (2007). La “Declaración” de los Derechos Indígenas: un soft law moralmente obligatorio en el ordenamiento jurídico venezolano. *Revista de Derecho*, Universidad del Norte, N° 28, pp. 41-70. Disponible en: <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/2666>

Berraondo, M. (Coord.) (2006). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). Caso Yataña Vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 23 de junio. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)

Escobar, G. (s/f). Módulo 1. Democracia. Curso democracia y derechos humanos. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. Madrid: Universidad de Alcalá.

Fundación para el Debido Proceso Legal (s/f). Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas. Disponible en: [http://www.cdpm.gov.mx/v4/pdf/dplf\\_defender.pdf](http://www.cdpm.gov.mx/v4/pdf/dplf_defender.pdf)

Font Fábregas, J. y Fontcuberta Rueda, P. (1990). Participación política versus participación electora”. En *Papers, Revista de sociología*, 34: 45-62.

Gargarella, R. y Courtis, C. (2009). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: Promesas e interrogantes. Santiago de Chile, CEPAL / ASDI. *Serie Políticas Sociales* Nro. 153.

González Galván, J. (2013). Los derechos políticos de los pueblos indígenas. *Hechos y Derechos*, N° 15. Disponible en: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6848/8784>

Nohlen, D. et al. (Comp.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Peces-Barba Martínez, G. (1995). *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado.

Picado, S. (2007). Los derechos políticos como derechos humanos. En Nohlen, D. et al. (Comp.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 48-59.

Stavenhagen, R. (1992). Los derechos de los pueblos indígenas: algunos problemas conceptuales. En *Nueva Antropología*. Vol. XIII, N° 43, pp. 83-99.

Stavenhagen, R. (2006). Los derechos de los pueblos indíge-

nas: esperanzas, logros y reclamos. En Berraondo, M. (Coord.) (2006). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto. pp. 21-28.

Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. (2010). *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* Mimeo. Conferencia presentada ante el VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. México D.F., México, 6 al 10 de Diciembre de 2010.

## Instrumentos Normativos

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre. Disponible en: [http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1\\_Universales/B%E1sicos/1\\_Generales\\_DH/1\\_Declaracion\\_Universal\\_DH.pdf](http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/carceles/1_Universales/B%E1sicos/1_Generales_DH/1_Declaracion_Universal_DH.pdf)

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Asamblea General de las Naciones Unidas (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Resolución 34/180, de 18 de diciembre. Disponible en: [http://www.unicef.org/panama/spanish/Mujeres-Co\\_web.pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/Mujeres-Co_web.pdf)

Asamblea General de las Naciones Unidas (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Resolución 61/295, de 10 de diciembre. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana de Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados/B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados/B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (2016). Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas. Resolución AG/doc.5537/16. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/15/06/2016/aprueban-declaracion-americana-sobre-derechos-de-los-ppii>

Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre.

Novena Conferencia Internacional Americana (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf)