

## **PONENCIA: "Pueblos originarios y territorialidad: dinámica constitucional en el ámbito MERCOSUR"**

**Julia Espósito y Gabriel Alejandro Chapunov**

### **1. Objetivos**

El presente trabajo tiene como objetivo inicial analizar la normativa constitucional de los países miembros del MERCOSUR sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios, centrándonos en la temática de la territorialidad.

En primer lugar, llevaremos adelante el tratamiento que el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales otorga a la temática territorial y las recomendaciones para los Gobiernos acerca de medidas a tomar. Consideramos a este texto como fuente relevante de la normativa constitucional posterior.

A continuación, procederemos a analizar y a comparar los textos de las Constituciones de los miembros plenos del Bloque: República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay, asimismo, la de la recientemente incorporada República Bolivariana de Venezuela.

Luego, estudiaremos el Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, y las posibilidades que brinda para acoger una progresiva integración normativa en relación a los derechos de propiedad territorial de los pueblos originarios.

Por último, esbozaremos distintas propuestas para el futuro desarrollo de la cuestión en el marco mercosuriano, con base en el potencial del nuevo Parlamento común.

### **2. Introducción**

#### **2.1 Pueblos Originarios.**

Hace veinte años pocas eran las Constituciones de nuestra región que contemplaban a sus pobladores originarios. Esto ha cambiado, y hoy de 21 Constituciones latinoamericanas, sólo en cinco los pueblos originarios no son titulares de algún derecho. Esto, trasladado al MERCOSUR, evidencia sólo una de las Constituciones en esta situación de omisión (R.O.Uruguay).

Elegimos hablar de pueblos originarios, descartando los términos: indios, indígenas, aborígenes o pueblos aborígenes.

Pueblos originarios es una denominación que surge en los últimos años a partir de las reivindicaciones identitarias de territorialidad y de otro tipo autoimpuestas por las comunidades descendientes de nativos americanos.

Pueblos originarios son aquellos que mantienen su identidad étnica, que intentan alternativamente formas de organización y representación políticas propias, y conservan ciertos rasgos esenciales de su cultura originaria que sobrevivieron a las pautas culturales impuestas por la sociedad dominante. Hablan sus propias lenguas, respetan formas dialectales, practican algunos ritos religiosos, generalmente interpretan una cosmovisión contrapuesta a la occidental y conservan ciertas normas de vida y costumbres autóctonas.

En la Guía para el usuario del Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina se indica que en el ámbito de los organismos internacionales se ha creado un consenso en torno a la definición de "pueblo indígena" enunciada por Martínez Cobo (2001), la que se incorporó a los convenios y otros instrumentos legales elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas, así como de documentos de organizaciones indígenas tales como el Convenio Constitutivo del Fondo Indígena, el cual ha sido ratificado por la mayoría de los países de la región.

Así, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en su Artículo 1 manifiesta que un pueblo es considerado indígena por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Además, la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos.

La posición sostenida invariablemente por los representantes indígenas ante los distintos órganos de las Naciones Unidas, es que corresponde al propio indígena y al pueblo en su conjunto, decidir quiénes son sus miembros. En este sentido abogan por la autodefinición, a la vez que destacan otros elementos como la ascendencia, la identidad colectiva, la aceptación por el grupo, el vínculo histórico con la tierra y el idioma (CEPAL, 2006).

Los siguientes países de América Latina ratificaron el Convenio 169 de la OIT: México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Perú (1994), Paraguay (1993), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000) y Brasil (2002), Venezuela (2002). Del MERCOSUR, solamente resta Uruguay.

Para las Naciones Unidas también es claro que son los pueblos y las personas que se consideran indígenas los que se deben autodefinir como tales, siendo esencial reconocer el derecho a

la autoidentificación como parte del derecho a la libre determinación (UNPFII, 2004), por lo cual se requiere que sus representantes participen en las decisiones que se toman en las fuentes oficiales, entre otros temas, en torno a la forma de recolectar la información sobre sus pueblos.

Cuando en este trabajo hagamos mención a derechos de los pueblos originarios nos estaremos refiriendo a los derechos de propiedad, uso, control y acceso a las tierras y recursos exclusivamente.

## **2.2 Parlamento del MERCOSUR**

El 7 de mayo de 2007 se inauguró en Montevideo, Uruguay, el Parlamento del Mercosur, el cual fue creado a través del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (8/12/2005). La cámara legislativa estará integrada por 90 diputados, 18 por cada país miembro. Los representantes regionales elegidos entre los integrantes de sus parlamentos nacionales y sólo a partir de 2010 serán escogidos por sufragio directo. El Parlamento sesionará una vez por mes y estará conformado por 72 miembros. Venezuela, que aún se encuentra en proceso de adhesión, tendrá representación en la asamblea por ahora con voz pero sin voto.

El 6 de agosto del mismo año fue adoptado el Reglamento Interno del Parlamento en Montevideo, Uruguay. Fue aprobado por la unanimidad de todos los países. Cuenta con 173 artículos y once capítulos.

## **3. Desarrollo**

### **3.1 Derecho Internacional**

Se afirmó, ya en el Seminario sobre "problemática indígena" celebrado en 1978 en Perú por el CELATS (Centro Latinoamericano de Trabajo Social), que los movimientos indígenas que empezaban a renacer en aquél tiempo en América Latina, tenían diferencias pronunciadas con los de la época colonial o del s.XIX, emparentándose más con los movimientos surgidos en Asia y África en el marco del proceso de descolonización, en el cual se inspiran en parte.

A nivel mundial, la lucha por el territorio impulsó fuertemente al movimiento indígena y, en palabras de Pedro García Hierro, "es un concepto muy fértil para el resto de sus reivindicaciones habiéndosele vinculado a temas como cultura, educación, propiedad intelectual, espiritualidad, administración de justicia, gobierno y autodeterminación interna, economía, bienestar, reforma de Estado, gestión y acondicionamiento territorial, participación política, mercado y tantos otros que han recibido su impulso a partir del desarrollo de la reivindicación territorial". Resulta llamativo que fuera en la OIT, organismo especializado de Naciones Unidas en el campo laboral, donde se produjeran dos de las más influyentes convenciones internacionales específicas sobre indígenas: el Convenio 107 del año 1957 y el único tratado internacional durante mucho tiempo sobre pueblos indígenas, el Convenio 169 del año 1989.

Durante la Conferencia Internacional de Organismos No Gubernamentales sobre la Discriminación contra los Pueblos Indígenas en las Américas, de 1977, que sesionó en los extramuros del Palacio de Naciones Unidas en Ginebra, se reconoció el derecho a la posesión de la tierra y al control de los recursos naturales, y también el derecho de los pueblos indígenas a gobernar sus territorios en consonancia con sus propias tradiciones y su cultura.

Es interesante analizar el momento del V Centenario Encuentro de Dos Mundos, y los procesos que se fueron dando en torno al mismo, con posiciones encontradas. Vemos como en 1992 se otorga el Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú Tum, indígena quiché guatemalteca. 1993 fue declarado por la ONU, "Año Internacional de los Pueblos Indígenas". El 10 de diciembre de 1992 el secretario general de la ONU nombra a Rigoberta Menchú Tum "Embajadora de Buena Voluntad para el Año Internacional de los Pueblos Indígenas". Durante 1993, y bajo su convocatoria, se producen dos reuniones indígenas importantes: la I Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas, y la II Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas. En la I Cumbre se acordó también, declarar la Década de los Pueblos Indígenas. Por su parte, la II Cumbre, de 1993, prestó atención especial a la recomendación que hiciera la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena del 93 a la Asamblea General de las ONU, a fin de que ésta proclamase un "Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo", el cual se aprueba mediante resolución 48/163 del 21 de diciembre de 1993.

Recientemente, la esperada Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, fue aprobada en Ginebra, en el seno del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el pasado 29 de junio de 2006, por 30 votos a favor, doce abstenciones y dos votos en contra (Canadá y Rusia). Pero, todavía debe pasar por la aprobación de la Asamblea General, que no se concretó hasta ahora.

Mientras que en nuestra región, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, también es un proyecto en el Grupo de Trabajo correspondiente de la OEA, que tras los procesos de debate aguarda ser aprobado, una vez elaborados los consensos que lo permitan.

## **3.2 Tratamiento Constitucional en los países del MERCOSUR**

A continuación analizaremos las Constituciones de los países miembros del Mercado Común del Sur.

### **3.2.1 Constitución de la República Argentina de 1994**

En el Título I: "Gobierno Federal", Sección Primera: "Del Poder Legislativo", Capítulo IV: "Atribuciones del Congreso", se dispone:

Art. 75: Corresponde al Congreso:

Inc. 17- Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

**Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos.**

Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

La Constitución Argentina se caracteriza por resumir en una sola fracción de un artículo casi una docena de preceptos indigenistas.

Cabe destacar el uso del término "pueblos", tal como lo propone el Convenio 169 de la OIT. Por otra parte, los pueblos originarios argentinos tienen importantes derechos sobre sus tierras, se admite la propiedad comunitaria y la participación en la gestión de los recursos naturales.

Lo que se puede criticar es que no se trata de mandatos anclados directamente en la Constitución, sino que el Congreso vela sobre estas normas.

En cuanto al derecho de propiedad territorial, la lista de casos de expropiación indebida y usurpación es larga.

### **3.2.2 Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988**

En el Título VIII, Capítulo VIII se prevén los siguientes artículos:

De los Indios

Art. 231: se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias tradicionales y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes.

1. Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.

2. Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas.

3. El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo puede ser efectuadas con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción, en la forma de la ley.

4. Las tierras de que trata este artículo son inalienables e indisponibles y los derechos sobre ellas imprescriptibles.
5. Está prohibido el traslado de los grupos indígenas de sus tierras, salvo "ad referéndum" del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro su población, o en interés de la soberanía del país, después de deliberación del Congreso Nacional, garantizándose, en cualquier hipótesis, el retorno inmediato después que cese el peligro.
6. Son nulos y quedan extinguidos, no produciéndose efectos jurídicos, los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión de las tierras a que se refiere este artículo, o la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes, salvo por caso de relevante interés público de la Unión, según lo dispusiese una ley complementaria, no generando la nulidad y extinción de derecho a indemnización o acciones contra la Unión, salvo en la forma de la ley, en lo referente a mejoras derivadas de la ocupación de buena fe.
7. No se aplica a las tierras indígenas lo dispuesto en el artículo 174, 3 y 4.

Diremos que todas las Constituciones de la República brasilera, excepto la de 1891, reconocieron los derechos de los pueblos originarios sobre los territorios habitados por ellos. Así lo vemos en la evolución siguiente:

Constitución de 1934: "Art. 129 – Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las."

Constitución de 1937: "Art. 154 – Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las".

Constitución de 1946: "Art. 216 – Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem."

Constitución de 1967: "Art. 186 – É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes".

Enmienda Constitucional 1/ 1969: "Art. 198 – As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos em que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas e de todas as utilidades nelas existentes".

Para Darcy Ribeiro, especialista renombrado, con la Constitución de 1988 "se proclama el más alto documento legal de garantía de los derechos de las poblaciones indígenas", y se inquieta incluso por miedo a que no sean mantenidos en lo futuro.

Cerca de 218 pueblos originarios viven en Brasil, la mayor parte en el Amazonas, una de las regiones más apetecidas por sus recursos mineros y energéticos, forestales y por su biodiversidad, por lo que estos pueblos les representan un obstáculo a quienes apuntan a la explota-

ción de estas riquezas, que han hecho su vida difícil, a través de desplazamientos y persecuciones violentas. Las comunidades indígenas son un 0,22% de la población de Brasil, y ocupan 12,35% de la superficie del país, lo cual es una elevada proporción superficie/población, que ha generado resquemores en sectores de poder.

Por otra parte, un régimen de tutelaje es el que tradicionalmente se usó en el país, al relacionarse el Estado con los pueblos originarios, ya desde la Colonia. Con la fundación del Servicio de Protección del Indio en 1910, esta tutela se vuelve asistencialismo, que incluye la "interdicción civil" (incapacidad relativa de los indígenas como ciudadanos) que se mantuvo hasta 1988 con el nuevo texto constitucional. El mismo Estatuto del Indio de 1973 formalmente vigente, continúa usando el tutelaje como figura.

Respecto de la visión constitucional sobre las tierras indígenas, los indios por el art. 231 obtienen el derecho originario sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, en lo que se denomina institución del indigenato, para la que se postula a los indios como primeros y naturales señores, aunque el Estado sigue manteniendo las tierras como bienes de la Unión (art. 20, XI). Estas son inalienables e indisponibles (art. 231, 4º), serán nulas las ocupaciones ilegales por el art. 231, 6º, se prohíbe el traslado forzado con el art. 231, 5º y si la posesión indígena es permanente, se les puede otorgar una posesión colectiva de facto, garantizada por el Estado por el art. 231, 2º.

En cuanto al subsuelo, por el mismo art 231, 2º, los indígenas tienen el usufructo exclusivo de la riqueza de su suelo, de ríos y lagos, y se impide jurídicamente la injerencia de terceros, aunque subsuelo y recursos hidráulicos continúan perteneciendo a la Unión ya que constituyen propiedad distinta de la del suelo por el art. 176. Mientras informe a las comunidades indígenas y les garantice participación en los resultados de la extracción (231, 3º), el Congreso puede autorizar a explotar estas riquezas naturales en nombre del interés nacional (49, XVI; 176, 1º; 231, 3º).

### **3.2.3 Constitución de la República del Paraguay de 1992**

En el Títulos II: "De los Derechos, De los Deberes y De las Garantías", Capítulo V prevé el siguiente articulado:

De los Pueblos Indígenas

Art. 62 - DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS

Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo.

Art. 63 - DE LA IDENTIDAD ETNICA

Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la

convivencia interior siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

#### Art. 64 - DE LA PROPIEDAD COMUNITARIA

Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo.

Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

#### Art. 65 - DEL DERECHO A LA PARTICIPACION

Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales.

Esta Constitución representa una de las legislaciones indigenistas más avanzadas de la región. Términos como pueblos indígenas, hábitat, alineación cultural y pluricultural muestran la influencia de teorías antropológicas modernas y la adecuación a un estándar avanzado, establecido por el derecho internacional.

Luego de la dictadura militar (1954-1989), que implicó el desplazamiento y la aniquilación de los grupos indígenas, este país parece haber tomado conciencia de la existencia de sus pobladores originarios que representan entre el 2,06 % de la población total.

Es vasto el abanico de garantías que prevé en materia de territorio: amplia protección de las tierras, provisión de nuevos espacios y el usufructo.

Las leyes 904/81 (Estatuto de las Comunidades Indígenas) y 1372/88 (régimen para la regularización de los asentamientos) completan un marco jurídico coherente.

### **3.2.4 Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1966**

La Constitución uruguaya no contempla en su articulado norma alguna que regule los derechos de las poblaciones originarias.

Cabe destacar que la población originaria es mínima o inexistente, representando la población descendiente de los esclavos africanos es del 5,9% (162.2000) del total de habitantes.

En 1517 vivían en la región tres grupos étnicos: los charrúas, los chanáes y los guaraníes. El experimento de las misiones jesuíticas (1610-1767) afectó parcialmente a la zona de la Banda Oriental (actual territorio del Uruguay y parte del estado brasileño de Río Grande do Sul). Posteriormente la participación de estos pueblos en las filas de José Gervasio Artigas, quien desde 1816 luchaba por la independencia del Uruguay y una democracia base, determinó la gran fuerza militar de este movimiento. La expansión de la ganadería en el siglo XIX, y sobre todo



el alambrado de latifundios, trajo aparejado el desplazamiento e incluso el aniquilamiento sistemático de la población autóctona y del gaucho.

Uruguay generalmente es considerado el único país latinoamericano sin población indígena. Sin embargo, según algunos autores, todavía existirían pequeños grupos, como por ejemplo, un núcleo de 400 personas de migrantes ava-guaraníes provenientes del Paraguay. También el Comité para la eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas hace mención a afro-uruguayos e indígenas.

El Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay indica que el 93,2% de la población es de raza blanca, el 5,9 % de raza negra, el 0,4% indígena y el 0,4 % de raza amarilla.

### **3.2.5 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999**

En el Título III: "De los Deberes, Derechos Humanos y Garantías", Capítulo VIII dedica a los derechos de los pueblos indígenas los siguientes artículos:

#### De los de los Pueblos Indígenas

Art. 119. El Estado 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 ordinarios 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.

Art. 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 la Constitución y a la ley.

Art. 121. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultura, cosmovisión, valores, espiritualidad y sus lugares sagrados y de culto. El Estado fomentará la valorización y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

Art. 123. Los pueblos indígenas tienen 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. Los pueblos indígenas tienen derecho a servicios de formación profesional y a participar en la elaboración, ejecución, y gestión de programas específicos de capacitación, servicios de asistencia técnica y financiera que fortalezcan sus actividades económicas en el marco del desarrollo local sustentable. El Estado garantizará a los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a los pueblos indígenas el goce de los derechos que confiere la legislación laboral.

Art. 124. Se garantiza y protege la propiedad intelectual colectiva de los conocimientos, tecnologías e innovaciones de los pueblos indígenas. Toda actividad relacionada con los recursos genéticos y los conocimientos asociados a los mismos perseguirán beneficios colectivos. Se prohíbe el registro de patentes sobre estos recursos y conocimientos ancestrales.

Art. 126. Los pueblos indígenas, como culturas de raíces ancestrales, forman parte de la Nación, del Estado y del pueblo venezolano como único, soberano e indivisible. De conformidad con esta Constitución tienen el deber de salvaguardar la integridad y la soberanía nacional.

El Término pueblo no podrá interpretarse en esta Constitución en el sentido que se le da en el derecho internacional.

Art. 327. La atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya amplitud, regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.

Conforme al censo de 1992, en Venezuela viven alrededor de 316.000 personas pertenecientes a 28 pueblos indígenas, aproximadamente el 1,8 % de la población total.

La Constitución vigente desde 1961 a 1999, se caracterizaba por conceptos anticuados pues establecía un régimen de excepción para las comunidades indígenas con la finalidad de la incorporación progresiva a la vida de la nación.

Con la Constitución de 1999 este país supera el asimilacionismo forzado como política de Estado y logra un salto cualitativo en el reconocimiento y la coherencia de los derechos de los pueblos originarios.

### **3.2.6 Conclusiones preliminares**

Como ya dijéramos la Carta fundamental del Uruguay ignora la problemática casi por completo.

En tanto que las Constituciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela realizan con diver-

sa profundidad el tratamiento de los derechos indígenas constitucionales.

El grupo de los derechos territoriales gira alrededor de la protección y el aprovechamiento de las tierras comunales. Los conceptos más importantes son la definición genérica de los espacios territoriales, su protección especial, su inajenabilidad, la provisión de nuevas tierras, y las diferentes formas de usufructo del suelo y de los recursos no renovables.

### **3.3 Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR**

Como dijéramos mas arriba, el Reglamento del MERCOSUR fue adoptado el 6 de agosto de 2007.

Dispone el Capítulo 6, Sección I, que el Parlamento tendrá comisiones permanentes, temporarias y especiales. Conforme el art. 69 las comisiones permanentes son seis.

Art. 69. Las comisiones permanentes son las siguientes:

- a. Asuntos Jurídicos e Institucionales;
- b. Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios;
- c. Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico;
- d. Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte;
- e. Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social.
- f. Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo;
- g. Ciudadanía y Derechos Humanos;
- h. Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa;
- i. Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca;
- j. Presupuesto y Asuntos Internos.

Luego de ver en profundidad el texto, surge que ninguna de las diez comisiones permanentes se dedicarán en forma puntual a la temática en estudio. Es como si la problemática de los pueblos originarios no fue considerada con la entidad suficiente como para ser objeto de una comisión específica, o de un ítem como competencia de alguna comisión. Por lo tanto nos vimos en la necesidad de rescatar ítems indicativos que en diferentes comisiones pudieran abordar la cuestión.

Siguiendo el orden del art. 69, de la comisión a) tomamos el tema *Armonización de la legislación de los Estados Partes* y el de *Aspectos Constitucionales, Reglamentarios y de Técnica Legislativa*. De la comisión b) , nos llamó la atención de manera crítica que no se prevé la discusión sobre poblaciones originarias, justamente al tratar de los Asuntos Económicos.

La comisión d), nos llevó a considerar que el tema del *Fomento a la cultura e identidad cultural del MERCOSUR* incluiría la postura del art. 13 del Convenio 169 OIT referente a "la importancia

especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios".

La comisión e) nos permite remarcar la particularidad de la territorialidad indígena en relación al tema *Cooperativismo y economía social*, como una mirada a tener en cuenta.

De la comisión c), los temas sobre *Políticas de integración y equilibrio regional* pueden ser adecuados, en tanto que en la comisión f) encontramos también los temas de *Equilibrio regional y Ordenamiento Territorial y vivienda* que son acordes con la concepción de una integración con cohesión social, inclusiva de los pueblos originarios.

Tomamos de la comisión g) en especial el tema de *Derechos Humanos* y las *Cuestiones de etnia (...) y minorías*. De la comisión h) el tema de la *Integración fronteriza*, de la i) los temas de *Política agrícola común*, vistos desde el tema *Agricultura familiar y seguridad alimentaria*, incluyendo los temas *Utilización y conservación en la agricultura, de los recursos hídricos y genéticos*, también *Uso y conservación del suelo en la agricultura*.

## **4. Propuestas**

### **4.1 Comisión especial.**

El artículo 81 (Sección 4) del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, prevé la posibilidad que se establezcan comisiones especiales, en aquellos casos que no estén previstos en el mismo o que estime conveniente el Plenario, que podrá nombrar o autorizar al Presidente para crearlas.

Haciendo uso de este artículo, pensamos que sería conveniente la formación de una Comisión especial de *Pueblos Originarios e Integración*, la cual abordaría en forma congruente los temas que aparecen diseminados entre todas las comisiones permanentes, y sin dedicación puntual alguna a las poblaciones originarias de los países integrantes del Bloque.

La importancia de esto, se puede extrapolar de que ya el Parlamento Indígena de América - creado en 1988 en Nicaragua a partir del 1er. Encuentro de Parlamentos Indígenas de América en Panamá-, en su IV Encuentro de 1990 en Guatemala, resolvió entre otros puntos, "...Reiterar anteriores resoluciones en el sentido de que en los países en los cuales viven pueblos indígenas y en cuyos congresos y senados o asambleas legislativas no existan Comisiones de Asuntos Indígenas o de comunidades Indígenas debe crearse cuanto antes esas comisiones" (...) y "Afirmar la necesidad de que (...) esas comisiones (...) estén integradas por legisladores indígenas y sean comisiones reglamentarias permanentes, sin que puedan ser suprimidas por ningún motivo".

### **4.2 Uruguay.**

A pesar de que el argumento de más peso para que la Constitución uruguaya no contemple la problemática indígena, sea que este país es generalmente considerado el único de Latinoamérica sin población indígena, creemos que hay razones importantes para pensar que Uruguay debería encaminarse a incorporar un tratamiento adecuado y expreso sobre la cuestión, en-

marcado no sólo en el Derecho Internacional y en los Derechos Humanos, sino también en la integración regional.

#### **4.3 Registro Catastral de Poblaciones Originarias del MERCOSUR.**

De acuerdo al inciso 2. del Artículo 14 del Convenio 169 OIT, los gobiernos "deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente". Esta tarea, que hasta hoy se realiza en forma no sistemática en nuestros países, debe ser atendida. Resultaría útil una coordinación de la misma en el MERCOSUR, para poder facilitar posteriormente la elaboración y aplicación de políticas regionales informadas sobre la problemática.

## **6. Bibliografía**

Barié, Cletus Gregor. Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama. Instituto Indigenista Interamericano. México, 2002. 574 páginas.

Constitución de la República Argentina, 1994

Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988

Constitución del Paraguay, 1992

Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

Guía para el usuario del Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina – SISPPPI - CELADE/CEPA- Fondo Indígena

Junqueira, C., Carvalho, E., Hernández, Isabel. Los Indios y la Antropología en América Latina. Ediciones Búsqueda. Argentina. 1984. 205 páginas.

Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR