

# LA LEGISLACIÓN SOBRE EL DERECHO INDÍGENA Y LA TERRITORIALIDAD COMUNITARIA EN LA SIERRA TARAHUMARA-MÉXICO

Augusto URTEAGA CASTRO POZO\*

## I

La actual Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, después de la última reforma a su texto (1994), menciona en su título segundo capítulo “De los derechos del gobernado” dos lo siguiente:

De los pueblos indígenas:

Art. 8°. En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas.

En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para el cumplimiento de este precepto.

Art. 9°. Conforme a la ley, las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles. La enajenación o gravamen que tengan por objeto o las aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustarán a lo que disponga la ley y, particularmente, acatando los usos, costumbres y prácticas jurídicas de dichos pueblos, que deben recopilarse, reconocerse, garantizarse y regularse por las leyes que rigen en materia civil dentro del estado de Chihuahua.

Art. 10. La educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial por parte del Estado. La ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquella se proporcione por dichos pueblos y sea bilingüe cuando éstos así lo soliciten.

\* INAH-CNCA, Chihuahua/México.

Los servicios de salud que el Estado proporcione a los pueblos indígenas se planearán en coordinación con éstos, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres.

La ley referida, hay que mencionarlo con justicia, no cayó en terreno infértil, ya que, por lo menos, desde principios de la década pasada, organismos gubernamentales y no gubernamentales propusieron diversas iniciativas en relación a la protección de los derechos humanos, políticos y culturales de los pueblos indígenas del estado de Chihuahua. Esto significa que localmente se vienen estableciendo mejores condiciones para el pleno reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas del estado de Chihuahua y de los otros y numerosos grupos étnicos de México.

Sin embargo, lo más importante, será el reconocer la matriz cultural distinta y distintiva de los pueblos indígenas ubicados al norte del área cultural mesoamericana (centro y sur de México) y relacionada geográfica, histórica y culturalmente con el sur indígena de los Estados Unidos de Norteamérica: oasisamérica y aridoamérica, que según Paul Kirchoff (el buen pionero), se significaron por ser territorios distintos culturalmente en relación a los ubicados en el actual centro y sur de México (Mesoamérica).

El texto constitucional ya referido propone que a partir del reconocimiento jurídico a las formas de gobierno, liderazgo e impartición de justicia indígena —en Chihuahua y en otros estados— las instituciones del gobierno nacional empiezan a reconocer ámbitos culturales alternos hasta hoy negados, por distintos, a la llamada “norma legal”, pero significativos para la pluriculturalidad vigente. Toda corrección, matiz o precisión reglamentaria (que en nuestros días es casi el pan cotidiano), no debería ser elaborada al margen de los pueblos indígenas y con su directa participación. Bien sabemos que el reto de todo sistema de derecho consiste en su aplicabilidad social.

Después de aprobada la reforma constitucional en el estado de Chihuahua (en 1994), por una legislatura local de mayoría adscrita al Partido Acción Nacional (PAN), el proceso de legislación regional —como muchos otros por el estallido indígena de Chiapas— ingresó en una fase de entrampe. Los organismos no gubernamentales, universitarios y profesionales que habían propiciado e impulsado la necesidad del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del estado insistieron durante el

medio año siguiente, por la emisión inmediata de ley reglamentaria correspondiente.

Esa legislatura (1993-1995) permitió establecer un nuevo marco constitucional en el estado que incluyó buena parte del trabajo que las organizaciones no gubernamentales desarrollaron en el ámbito indígena de la Sierra Tarahumara durante la primera parte de la década pasada. Con ésta y otras reformas constitucionales, el PAN culminaba una primera etapa de gobierno (1993-1995) ejerciendo una actividad política innovadora e inusual en el terreno del ámbito legislativo local. Este nuevo marco jurídico resultó acorde con las nuevas definiciones en materia de derechos indígenas, tanto en el artículo 4º. De la Constitución como los establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales y en el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Al final de 1991, por iniciativa de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Chihuahua), las instituciones encargadas de la ayuda social a los grupos indígenas de la Tarahumara propusieron la necesidad de elaborar un informe técnico sobre los sistemas de gobierno indígena, con el objeto de recomendar medidas que facilitaran el reconocimiento jurídico a sus formas de autoorganización. Este informe (ahora ya publicado por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua 1995) reseña etnográfica e históricamente las características culturales de los cuatro grupos indígenas que actualmente habitan el territorio del estado de Chihuahua.

Sin embargo, dos factores cambiaron radicalmente el panorama reseñado. Primero, el estallido indígena de Chiapas y de su brazo armado ejemplificado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); de otra parte, la derrota electoral del PAN chihuahuense en 1995. Esta situación modificó el escenario político local y, de paso canceló el trabajo preparatorio que se había realizado para la emisión de la Ley Reglamentaria de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Chihuahua; además del consecuente cambio de correlación de fuerzas políticas en el seno de la diputación estatal chihuahuense.

A ello se agregó el llamado principio de “convalidación” legal es decir, el que se estipula por encima y desde el “derecho positivo” a la jurisdicción consuetudinaria de los pueblos indígenas. Esto significa un candado a las iniciativas locales y comunitarias, a los sistemas normativos indígenas y a su propia impartición de justicia establecida por funciona-

rios indígenas nombrados autónomamente y con apego a la costumbre. Significa también el colocar “filtros” en el proceso de emisión de leyes que dependen del Poder Ejecutivo Federal en donde el presidencialismo siempre tendrá más influencia que cualquier otra instancia, estatal, local o municipal en la toma política de decisiones.

Esta situación es grave, ya que como bien se sabe, el ámbito comunitario es el escenario natural de la vida política indígena. Desde la perspectiva local y desde las células estratégicas de la microcultura política se suelen emitir una compleja gama de mensajes jurídicos (acuerdos, edictos, apelaciones, multas, matrimonios, divorcios, reparación de daños, organización de las prácticas agrícolas, de pastoreo y de festividades, etcétera) que tienen que ver con la vida social cotidiana de las familias que conviven en la espacialidad cercana o lejana de los ranchos, rancharías y parajes que conforman el territorio del pueblo indígena, misma que puede coincidir o no con el espacio jurídico del ejido, el municipio o el distrito. Éste es y ha sido un conflicto histórico y que tiene que ver con las diferentes formas de ordenamiento territorial que lo ajeno a lo indígena ha propiciado en el ámbito comunitario interno.

El texto constitucional sobre el reconocimiento jurídico a las formas de gobierno, liderazgo e impartición de justicia indígenas, permitía alentar esperanzas acerca de que las instituciones locales, estatales y nacionales pudieran reconocer ámbito y competencia a las normatividades culturales alternas hasta hoy negadas por distintas. Hace poco más de dos años atrás antes de los llamados “Acuerdos de San Andrés Larráinzar-Chiapas”, se pensaba que toda corrección o precisión reglamentaria de esa ya casi segura norma constitucional, no era imaginable de ser elaborada al margen de los pueblos indígenas y sin su participación directa.

Sin embargo este “vacío” político legal fue quebrado abruptamente cuando a mediados de julio de 1997, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en el estado de Chihuahua, de adscripción partidaria oficialista, impulsó y consagró una ley estatal de educación con anuencia de las autoridades y paradójicamente de los funcionarios educativos de preferencia partidaria “opositora” (PAN). Esta ley representó un claro paso atrás en la concepción del proceso educativo en el medio indígena ya que volvió a reeditar, sin ninguna revisión crítica después de más de tres décadas, los principios de un sistema “bilingüe y bicultural” defendidos por los más apasionados políticos del integracionismo y la castellanización. Dicha ley refrenda esos principios, niega la vida cultural co-

munitaria de los pueblos indígenas y apoya a los llamados “maestros indígenas”, que en su mayoría no comparten los derechos culturales de los indígenas ya que ellos mismos son producto de las políticas de asimilación e integración del régimen.

Poco tiempo después vino lo peor: las iniciativas oficiales en pro de la liquidación de la insurgencia indígena acicateada por el (mal o buen) ejemplo chiapaneco y las desorbitadas posturas gubernamentales al respecto en un año en el que le será difícil aspirar a la consabida aplanadora electoral.

## II

Dos elementos están implicados en el sistema de gobierno indígena y a cuyo reconocimiento aspiran los pueblos indios de Chihuahua: primero, su concepción sobre la autoridad y, segundo, su percepción del territorio o concepción indígena de la territorialidad (o mejor dicho los límites de un mapa étnico hecho girones y trastocado por la historia de los vencedores). Ambos aspectos no sólo conforman una base de diferenciación de los indígenas con el resto de la población ya que también configura un modelo de gobierno ancestral; a pesar de su omisión y exclusión de las diversas constituciones y códigos jurídicos. Con todo, las particularidades culturales de los pueblos de la Sierra de Chihuahua, Tarahumara o Sierra Madre Occidental, comparten una característica común para asegurar su sobrevivencia: la estructuración de un territorio étnico en “pueblos principales” (o cabeceras) que constituyen el centro de pequeños asentamientos dispersos (llamados comúnmente ranchos, rancherías y parajes), organizado por autoridades propias cuyas funciones primordiales son las de impartir justicia, preservar la costumbre, organizar y coordinar la actividad comunitaria, coordinar la ayuda mutua, mantener el orden, regularizar la lealtad social y, de manera aún no reconocida, representar a sus pueblos frente a la autoridad no india.

Este sistema político de gobierno es común y es compartido por los grupos étnicos de la Sierra Tarahumara y se encuentra sustentado en una clara concepción de su propio territorio: los pueblos principales (o cabeceras), en los que se localiza el templo o espacio ceremonial, constituyen el centro o núcleo de una constelación de pequeños asentamientos dispersos y fragmentados, conformando así un sitio preferencial en donde la población se reúne para el *nawésari* o *makigay ñooki* (semón/consejo/discurso/hablar a

modo, emitido por el gobernador o autoridad indígena), la impartición de justicia y otras rutinas identitarias de estos grupos. Así, el territorio étnico (e interétnico) es percibido y demarcado por los indígenas como el espacio de residencia originalmente donada por sus ancestros.

Esta estructura de autoridad compuesta por un *siríame/serígame* entre los *rarámuri*, por el o la *onagúshigan* entre los *pima*; por el *kaïgi/moyï* entre los *tepehuanos* o el *saquitán* entre los *guarijíos* y que es comúnmente denominado *gobernadorcillo* por los no indígenas es auxiliada en sus trabajos por generales, *kaitanes*, *capitanes*, *warúalas*, *tenientes*, *kakabos*, *soldados*, *mayori*, *phiscari*, *comisarios*, etcétera. Términos extraídos de la nomenclatura colonial española pero autoctonizados culturalmente. Estos funcionarios políticos (denominados “empleados” ya que son designados por el principal pero con el consenso de los grupos) son nombrados en las rancherías y en el pueblo principal de acuerdo a tres principios: el prestigio adquirido por la conducta de servicio a los vecinos; la distribución de los cargos entre los diferentes ranchos y la alternancia generacional y geográfica en el ejercicio del poder. Este complejo sistema de organización territorial y política ha posibilitado que los pueblos indígenas de la Sierra de Chihuahua mantengan cohesión social y reproduzcan los valores ético/moral/históricos de su tradición cultural.

El territorio indígena en la Tarahumara fue drásticamente modificado a partir de la empresa colonizadora que intentó congrega la típica forma de residencia de los pueblos indígenas serranos en pueblos de misión o de visita. Después de la desarmortización de las tierras comunales, pertenecientes a los pueblos indígenas originarios de la nación mexicana, la reforma agraria y el reparto de tierras correspondiente, que propiciaron la instauración del ejido como forma predilecta de tenencia de la tierra, los linderos indígenas originarios fueron severamente trastocados. Lo que actualmente permanece de la territorialidad indígena no sólo está mutilado sino también desdibujado gracias a la sobreposición de modelos de ordenamiento territorial ajenos. A esto hay que agregarle el impacto de la sobreexplotación forestal y las consecuencias que derivan de la reforma al artículo 27 constitucional en materia agraria.

### III

Si el modelo de ordenamiento territorial y de administración pública que se impuso desde afuera a los pueblos indios resulta ajeno a su cos-

tumbre, más aún podemos decir de un sistema constitucional de autoridad y, en general, de los elementos de la cultura política nacional, de probada raíz occidental, que son extraños a la mentalidad indígena en la que no existen conceptos tales como la democracia formal, la división de poderes, el sufragio universal, el voto secreto, el plebiscito, el partido político, la representación directa o indirecta, etcétera.

Frente a estos conceptos, los principios que rigen el gobierno indígena provienen de un orden cultural diferente: en él no existe una separación formal entre el ámbito de lo civil, lo religioso y lo político; la tradición está por encima del contrato social; los derechos individuales son concebidos en el marco de la colectividad; la autoridad es elegida a partir del prestigio social adquirido por el servicio a la comunidad; en la toma de decisiones opera el criterio del consenso y no de la mayoría; la justicia se imparte de acuerdo a la costumbre oral (como necesaria dimensión verbalizada del poder); las autoridades mantienen hacia el grupo una lealtad primordial y su ejercicio puede ser revocado en cuanto deje de cumplirse. Las decisiones de los pueblos indígenas, una vez consensuadas, adquieren un carácter de obligatoriedad social y, por supuesto, su transgresión es motivo de drásticas sanciones comunitarias.

De lo mencionado se puede derivar una clara propuesta: las formas e instituciones de gobierno indígena pueden ser reconocidos por los instrumentos legales y sus reglamentaciones, al menos dentro de su jurisdicción territorial. A pesar de todo, jurídicamente validado el gobierno indígena, será necesario establecer las formas en que se vinculará con la sociedad regional, nacional e internacional y, en particular, con los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y municipal. Tal articulación no es sólo necesaria y urgente ya que estos pueblos se conciben a sí mismos como mexicanos: esta situación les daría por fin un acceso directo y equitativo al Estado nacional.

Dos modelos de articulación pueden ser propuestos entre el gobierno indígena y el sistema de administración pública, de acuerdo a la situación actual: el primero del que se derivan algunas propuestas producidas en los territorios indígenas del sur de México plantea la inclusión de formas de representación política indígena en los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, a nivel municipal, estatal y nacional, asumiendo en consecuencia las reglas del juego y las normas de cultura política que rigen en las instituciones de democracia formal del sistema político hegemónico.

Es probable que esta posición encuentre limitaciones de peso en su carácter cultural e institucional. La historia del indigenismo nacional ha demostrado que las iniciativas de integración de los pueblos indígenas a la nación terminan subvalorando sus identidades culturales y su derecho a la diferencia. En la Tarahumara, es probable que la cultura y las tradiciones políticas de los pueblos indígenas guardan pocos campos de articulación con las ideas e ideologías venidas con los extranjeros (Chabochi, Obai o Yori). Anexas a las autoridades indígenas a los órganos de gobierno estatal y nacional quizá signifique obligarlas a cumplir con el papel de minorías perdedoras en el juego de la democracia formal en el que siempre han sido marginadas.

Desde una perspectiva social contemporánea, y a la luz de acontecimientos indígenas en la sociedad mexicana actual, podemos patrocinar una postura que parte del respeto cultural y el respeto a la diferencia: si se quiere contar con los pueblos y las autoridades indígenas en una perspectiva democrática de gobierno, habrá que reconocer sus formas particulares de hacer política. Será preciso diseñar, con ellos, mecanismos legales e institucionales que permitan una comunicación cultural y una complementareidad de sistemas jurídicos y políticos que son diferentes de origen, pero no necesariamente antagónicos. Los pueblos indígenas pueden articularse al sistema político, electoral, judicial, etcétera, a partir de sus diferencias culturales y no por encima de ellas.

Con todo, se tendrá que tomar en cuenta, y porque allí se presentarán dificultades aún no dimensionadas, tanto por las partes indígenas como no indígenas de la sociedad; esto es, la peculiaridad histórica de los sistemas culturales identitarios a los que se pretende reconocer en el terreno del derecho. Sólo como ejemplo, tendrá que tomarse en cuenta la posibilidad de violencia latente en la narrativa fundacional de los pueblos de la Tarahumara: la pareja divina los puso a ellos en el mundo de en medio para controlar el mal que habita en el mundo de abajo. Los indígenas se conciben como las columnas intermedias del equilibrio cósmico y están encargados por voluntad divina de cultivar la tierra. Por esta situación no asisten a las asambleas ejidales y a los actos electorales y, cuando lo hacen, suelen no decir absolutamente nada y mucho menos votar. Para ellos, los *chabochi/obai/yori* no son hijos de Dios, y como no son hombres por no tener sus almas completas no tienen por qué tener derechos agrarios ni permanecer sobre la tierra.



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, FCE, 1991.
- ALMADA, Francisco, *Resumen de historia de Chihuahua*, Chihuahua-México, 1980.
- BENNETT, W., R. ZINGG, *Los tarahumaras. Una tribu india del norte de México*, México, INI, 1978.
- CARDENAL, Francisco, *Síntesis comentada de la consulta sobre temática comentada en el Proyecto de reforma a la Constitución estatal*, Chihuahua-México, ms., 1994.
- CASTELLANOS, Alicia y LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, *El debate de la nación*, México, Claves Latinoamericanas, 1992.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Luis, *Tarahumara: la sierra y el hombre*, México, Sep/ochentas, 1982.
- , *Los tarahumares*, México, Chrysler de México, 1985.
- , *Crónicas de la Sierra Tarahumara*, Chihuahua, México, Ed. Camino, 1995.
- MARÍN, Salvador, *Compilación de documentos sobre la consulta indígena en el Proyecto de Iniciativa de ley reglamentaria de derechos indígenas en el estado de Chihuahua*, Chihuahua-México, ms., 1995.
- ORDÓÑEZ C., José Emilio, *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, México, UNAM, 1993.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Proyecto de declaración universal sobre los derechos indígenas*, México, INI, 1990.
- Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, México, INI, 1991.
- ROBLES, Ricardo, “Los rarámuri-pagótuame”, en MARZAL, Manuel (ed.), *El rostro indio de dios*, México, CRT-Universidad Iberoamericana, 1994, pp. 23-87.
- “Iniciativa de Ley Reglamentaria de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Chihuahua. Anotaciones comparativas”, en *Kwira* (suplemento), Chihuahua-México, Sisoguichi, marzo de 1998.
- RUÍZ, Laura, *Pueblos indios y participación política*, México, Estudios y Análisis, A. C., ms., 1997.
- SÁNCHEZ, Esther, *Bases epistemológicas para el análisis de las justicias indígenas*, Bogotá-Colombia, Uniandes-Cijus, 1997.

STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional”, en WARMAN, A. y ARGUETA, Arturo (coords.) *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México*, México, Porrúa-UNAM, 1991.

URTEAGA, Augusto, en *et al.*, *Derechos culturales y derechos indígenas en la Sierra Tarahumara*, Ciudad Juárez, México, UACJ, 1994.

Fronteras étnicas en la frontera norte de México, en BARTOLOMÉ, Miguel (coord.), *Ya no hay lugar para cazadores. Procesos de extinción y transfiguración étnica en América Latina*, Quito-Ecuador, Biblioteca Abya-Yala, 1995.

—, “Aspectos culturales del sistema político indígena rarámuri”, en KROTZ, Esteban (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, México, CNCA-Seminario de Estudios de la Cultura, 1996.