

Uno o muchos gobiernos

Algunas reflexiones en torno a las formas indígenas de gobierno

MARTHA JUDITH SÁNCHEZ GÓMEZ

Si bien antes de enero de 1994 era difícil para el grueso de la población considerar la existencia en nuestro país de numerosos grupos étnicos hablantes de diversas lenguas autóctonas, con el levantamiento en armas suscitado en Chiapas, la presencia de esas comunidades indígenas, que en muchas ocasiones viven en condiciones infrahumanas, se ha vuelto notoria. Fuera de ese recordatorio tan contundente, el común de los mexicanos alberga la ilusión de que todos los habitantes de este país comparten una misma cultura, unos mismos ideales, un mismo destino y que, por tanto, tienen un mismo estatus jurídico, se gobiernan mediante los mismos procedimientos y se aplican las mismas normas legales. En ese marco, se concibe a los indios, en el mejor de los casos, como gloriosos antepasados. Ya en el presente, se les identifica con los pobres que deambulan en las grandes urbes o viven en lugares inhóspitos. Finalmente, conforme a una visión romántica basada en objetos artesanales producidos por indígenas, se les reconoce como “quienes confeccionan esa maravillosa y variada artesanía que casi puede compararse con el arte” —sobre todo después de la exposición de la riqueza cultural de México celebrada en el Museo Metropolitano de Nueva York.

Sorprende, pues, el escaso conocimiento de la mayoría de los mexicanos acerca de la existencia real de esos grupos, así como sobre los conflictos que padecen y las contradicciones que se originan a causa de los mencionados supuestos de igualdad y comunidad de cultura, metas, valores y destinos, los cuales se explorarán en este artículo.

1. Un mismo país, un mismo territorio, una misma ley, un mismo gobierno

Empezaré narrando lo acontecido a un indígena totonaco monolingüe preso en Tetela de Ocampo, Puebla, localiza-

do por funcionarios del Programa de Defensoría Jurídica del INI:¹

Al momento en que los abogados le inquirieron por su situación penal, como única respuesta, ya que no comprendía las preguntas que se le hacían, sacó de su bolsillo la última copia de un acuerdo borroso, hecho doblesces. Se trataba de su boleta de libertad que había obtenido hacía seis meses, ignorando su contenido. Aunque en el juzgado aparecía como firma de recepción su huella digital, no se había garantizado su puesta en libertad.²

Innumerables anécdotas como ésta, igualmente dramáticas —o peores aun—, señalan un conflicto nuclear en nuestro país: todos los mexicanos nos enfrentamos, en teoría, a un mismo sistema jurídico en igualdad de condiciones; al examinar más de cerca este postulado, caben las preguntas: ¿es congruente con la realidad la existencia del marco jurídico actual? y ¿todos conocemos ese régimen legal en donde se define una cierta normatividad válida para el conjunto de los ciudadanos y participamos de él?

Las preguntas anteriores han sido contestadas negativamente por los antropólogos e investigadores de otras disciplinas desde hace muchos años. Algunos de sus estudios han señalado durante varias décadas la multiplicidad de formas de gobierno propias de las distintas comunidades indígenas —un precursor en este campo es Aguirre Beltrán, con su clásica obra *Formas de gobierno indígena*—, así como también las diferencias de fondo entre la concepción y normatividad de los gobiernos indígenas, por un lado, y la llamada concepción jurídica nacional, por el otro.

Aparte de los trabajos antropológicos, la inadecuación del sistema jurídico nacional se observa con gran nitidez en las

¹ Este programa fue creado en 1984 con el fin de atender gratuitamente a los reos indígenas.

² Tomamos el relato de este caso de María Teresa Sierra, “Las conciliaciones indígenas”, en *México Indígena*, número monográfico “Costumbre Jurídica”, núm. 25, año IV, 1988, p. 47.

injusticias y embrollos en los que se encuentran prácticamente atrapados los indígenas. Desde el campo de los derechos humanos se han alzado voces para denunciar la sistemática violación de las más elementales prerrogativas de los indígenas en el ámbito jurídico nacional. Sus desventajas y su indefensión se derivan de lo siguiente: desconocen total o parcialmente el español, lengua que, desde luego, se habla a lo largo de los procesos³ —se ha llegado a juzgar a indígenas que sólo hablan su propio idioma, en procesos donde todo se comunica en castellano, sin que se les asigne un traductor—; ignoran la naturaleza del proceso jurídico al que se enfrentan, desde la terminología —por demás compleja hasta para los hablantes del español—, pasando por la definición y configuración de delitos, hasta los recursos de defensa a los que tendrían derecho, y, finalmente, no comprenden siquiera el sistema jurídico pues muchas veces contrasta radicalmente con las concepciones de su cultura acerca del delito y los procedimientos aplicables a él —por ejemplo, no entienden que se les juzgue por delitos contra la salud, cuando han recurrido a lo que genéricamente se denomina “drogas” con fines rituales y religiosos.⁴

Todos estos hechos demuestran la complejidad de la situación pues en ella se entremezclan problemas de diferentes niveles. Ante todo, la oposición de patrones de cultura y normatividad, que puede manifestarse en dificultades relativamente sencillas, como el desconocimiento del idioma oficial y, por tanto, el imperativo de que un traductor intervenga en todo el proceso jurídico, pero también en problemas mucho más complicados, como el de la comprensión y aceptación, por parte de los indígenas, de concepciones normativas y valorativas ajenas a las suyas. Con respecto a este punto, se ha procurado que, durante el proceso judicial, el traductor intervenga interpretando componentes culturales del grupo étnico que expliquen la conducta en apariencia delictiva de uno de sus miembros.⁵

³ Debe recordarse que, aun cuando se reconocen formalmente alrededor de 57 grupos indígenas hablantes de un número equivalente de lenguas, en la Constitución sólo el español tiene carácter de idioma oficial.

⁴ Para profundizar en este tema véase la siguiente bibliografía: Ortiz, Andrés, en *México Indígena*, op. cit.; Evans S., Richard, y A. Hoffmann, *Plantas de los dioses. Orígenes del uso de los alucinógenos*, FCE, México, 1982; Camino, Alejandro, “El peyote: derecho histórico de los pueblos indios”, en *México Indígena*, núm. 15, marzo-abril de 1987, México, y Díaz, José Luis, “Plantas mágicas y sagradas de la medicina indígena”, en *México Indígena*, marzo-abril de 1986, México.

⁵ Miguel Ayala señala que “es de elemental justicia establecer la normatividad que asegure y promueva:

1. El conocimiento de la ley y de los mecanismos de defensa
2. La comprensibilidad del procedimiento
3. La imparcialidad del juzgador y la accesibilidad a los tribunales en igualdad de oportunidades de defensa
4. El conocimiento y reconocimiento de los efectos de la etnicidad, la marginación y explotación como atenuantes de responsabilidad
5. La legalidad a ser oídos y juzgados en su lengua y mediante jurados populares pertenecientes a su propia etnia
6. Que se instituya el peritaje antropológico que dictamine la influencia y efectos de la etnicidad en su conducta”. Miguel Ayala, “Etnicidad y juridicidad”, en *México Indígena*, op. cit., p. 25.

Como podremos ver a continuación, esto no resuelve un conflicto que tiene mucho más fondo.

2. Una misma normatividad jurídica para diferentes valores, concepciones culturales y sociales y formas de gobierno

Es sorprendente que sobrevivan en la actualidad ciertas “formas de gobierno indígenas” más o menos autónomas, a pesar de los múltiples embates a los que han estado sometidos los grupos étnicos minoritarios que las practican: desde las diversas formas “pacíficas” o violentas de conquista y colonización que se aplicaron a los diferentes grupos indígenas, pasando por los intentos de eliminación, integración o aculturación, hasta los actuales intentos de modernización e integración en una economía moderna de mercado. A pesar de todo lo anterior, los indígenas han resistido y conservan formas más o menos propias de organización en diferentes ámbitos de su vida comunitaria. Un ejemplo de ello lo constituyen las prácticas políticas de muchas comunidades indígenas en el presente, algunas de las cuales se comentan en seguida:

Como señalé anteriormente, diversos estudios antropológicos han examinado las modalidades de gobierno indígena. Aquellos que los han hecho de manera más directa (Aguirre Beltrán, 1991; Collier, 1982; Sierra, 1993) concluyen lo siguiente:

La elección de las autoridades en numerosos municipios indígenas se efectúa conforme a procedimientos singulares que varían de una comunidad a otra, tanto por la cantidad de funcionarios elegidos como por las tareas que se les asignan, y que, no obstante, registran ciertas características comunes: en casi todas las comunidades se manifiesta como rasgo definitorio central la función de *servicio* que la autoridad presta al grupo social, conforme a la cual, generalmente, el funcionario no controla el poder de decisión, ya que su papel consiste en llevar a cabo lo que la “comunidad decida”. Por tanto, la colectividad es la encargada de velar, vigilar y refrendar, en algunos casos, la permanencia o la remoción de sus gobernantes.

Otro rasgo medular de esta forma de gobierno es que la ocupación de un puesto público no redunde, por lo común, en el enriquecimiento personal. Al contrario, el desempeño de una tarea política es un servicio prestado a la comunidad sin remuneración alguna, que incluso merma los recursos económicos particulares. Lo anterior se deriva de dos factores. El primero es el virtual impedimento de los funcionarios de mayor rango y responsabilidad para continuar realizando sus actividades laborales pues deben encontrarse permanentemente disponibles para conducir los asuntos de la comunidad. La posibilidad de no interrumpirlas dependerá del tiempo que sea preciso invertir en ellas, así como de la composición y el tamaño de la familia del funcionario, el cual disminuirá su ritmo de trabajo, aunque podrá incrementarlo en ocasiones, si las actividades agrícolas en

terrenos propios o las actividades artesanales son sus principales fuentes de ingresos. En cambio, las posibilidades de trabajo personal del servidor serán nulas si sus percepciones provienen de contrataciones temporales como jornalero agrícola o como asalariado en actividades desempeñadas en ciudades o pueblos fuera de su comunidad. En este último caso, poseer una familia grande con hijos en edades productivas compensará la falta de recursos del funcionario, quien, de no contar con ella, echará mano de sus ahorros o de préstamos solicitados a miembros de la familia extensa. El segundo factor es el derivado de los gastos ocasionados por la celebración de festividades que corresponde realizar al funcionario como responsabilidad propia de su cargo. Por ejemplo, es una costumbre de los zapotecos de los valles de Oaxaca que el presidente municipal costee el festejo celebrado al recibir el cargo, al que generalmente concurren las familias extensas del presidente entrante y el saliente, y también patrocinar la fiesta del cerro, a la que asisten todos los miembros de la comunidad. En esta última festividad el presidente, principalmente, junto con algunos de los miembros de su cabildo, es responsable de pagar los tamales, las frutas y los dulces ofrecidos a todos los asistentes. Por tanto, como se ha dicho, los cargos no sólo no redundan en el enriquecimiento personal sino que en muchas ocasiones implican el endeudamiento por varios años de la familia del funcionario.

El saldo del ejercicio adecuado en un puesto de gobierno es el *prestigio* adquirido. Ante los ojos de la comunidad, el servidor público eficaz obtiene reconocimiento y, a veces, respaldo para seguir escalando en la jerarquía política. Detengámonos un momento para reflexionar sobre esta última. En muchas comunidades indígenas, sigue vigente en la actualidad una escala de categorías dentro del ámbito político, frecuentemente unida, formal o informalmente, a la del religioso, razón por la cual en la literatura antropológica se habla de una jerarquía político-religiosa. En simples palabras, la lógica subyacente en este orden es que el ciudadano, al prestar un servicio, debe empezar por servir en actividades sencillas, como policía, recaudador de cuotas, etcétera, para conocer la vida comunitaria, y familiarizarse con ella, así como ascender poco a poco a puestos de mayor prestigio y responsabilidad. Al final de su "vida política", un servidor distinguido por el desempeño de sus cargos en favor de la comunidad llega a ser señalado como *anciano*, *persona caracterizada*, *principal*, o nombrado de formas diferentes, según el grupo del que forma parte. Lo esencial es que la opinión del funcionario, sea o no miembro de un *Consejo de ancianos*, es tomada en cuenta en los asuntos más importantes de la comunidad. A menudo son también ellos quienes proponen a los futuros funcionarios de la colectividad. Las formas en que su punto de vista se hace público son diversas: ya en reuniones entre autoridades salientes y el consejo de ancianos, ya en asambleas comunitarias donde proponen un candidato e inducen a los ciudadanos a respaldarlo.

Aquí encontramos otra particularidad de las prácticas indígenas de gobierno. Aunque formalmente la elección de los presidentes municipales se efectúa conforme al procedimiento de voto directo y secreto que tienen obligación y derecho de emitir todos los mexicanos mayores de 18 años, en realidad a ese funcionario y a otros se los elige en una asamblea a la que concurren generalmente los ciudadanos y en la cual no se decide por el conteo nominal de sufragios sino por un consenso logrado generalmente merced a la discusión abierta de argumentos en favor de los candidatos, hasta que las ovaciones se consagran a uno solo de ellos. Para cubrir el requisito formal, muchas comunidades se encargan de llenar las boletas de elección y entregarlas a las instancias superiores externas a la comunidad.

Antes de pasar a otro punto, deseo señalar que, para las comunidades indígenas, también el concepto de *ciudadano* difiere pues alcanzan tal categoría los varones casados con obligación de empezar a prestar servicios a la comunidad. Este concepto contrasta con el oficial, que reconoce ciudadanía no sólo a los hombres en matrimonio sino también a mujeres y varones que, independientemente de su estado civil, sean mayores de 18 años.

Todo lo hasta aquí descrito no es una mera formalidad pues señala aspectos exclusivos de organización política, social y religiosa. Uno más al que nos referiremos para ejemplificar con mayor detalle lo anterior, caracterizado por su uso general en comunidades indígenas, es el llamado derecho consuetudinario, conformado por normas y procedimientos de expedición de justicia casi siempre circunscritos a faltas menores, ya que para resolver delitos de sangre se recurre por lo común a instancias superiores ajenas a la comunidad.

Collier, uno de los iniciadores del estudio de lo que denomina justicia popular —que distingue de lo que otros autores llaman derecho consuetudinario—, señala lo siguiente respecto al procedimiento que un grupo hablante de tzotzil radicado en Chiapas emplea para dirimir los conflictos jurídicos:

Se celebran las reuniones en el idioma indígena, tzotzil, y la corte sigue procedimientos guiados por el sentido común, comprensibles a los ciudadanos corrientes del municipio. Su justicia es rápida. Las audiencias, una vez comenzadas, casi nunca duran más de un solo día. Y la mayoría de los zinacantecos parecen creer que son justas sus sentencias [...] Para juzgar un pleito, el mayor acostumbra invitar a los disputantes y sus partidarios a juntarse en una casa donde escuchará a ambos lados y ofrecerá posibles soluciones. No posee el poder formal de imponer su juicio contra la voluntad de los disputantes [...] Cuando aparece una contienda entre residentes, los disputantes pueden elegir la forma de buscar una solución [...] Las audiencias zinacantecas [...] se conciben para conciliar y conmovir al individuo [...] Teóricamente su obligación es la de obtener el conocimiento libre y abierta-

mente de ambas partes de la contienda, si hay deseo de restaurar el orden social [...] Cuando alguien comete un acto hostil contra otro, se cree que éste llevará en el corazón una ira que grita a los dioses por venganza. Si no llega a ser aplacada esta ira de la víctima, los dioses responderán a sus continuos ruegos y causarán la enfermedad y muerte del transgresor o de algún miembro de su familia. Esta creencia explica por qué las audiencias zinacantecas acentúan el bienestar de las relaciones futuras.⁶

Como puede verse en la cita anterior, se trata de una concepción normativa diferente de la que se aplica en el ámbito nacional, íntimamente relacionada con valores, normas y formas de funcionamiento de la vida comunitaria que permiten la continuidad de esta última. Elementos tales como la presencia de los dos disputantes, la exposición de los hechos por parte de ambos en su propio idioma, la argumentación a cargo del responsable de impartir justicia de los valores comunitarios, en busca de conciliación entre las partes, y la amenaza siempre presente de que, de no resolverse los conflictos internamente, se turnarán a instancias ajenas a la comunidad, en donde todos los procedimientos, valores, normas y hasta el idioma empleado son diferentes e incomprensibles, presionan en el sentido de alcanzar un acuerdo satisfactorio para las partes. Por tanto, es diferente de fondo y no sólo de forma la concepción normativa de las comunidades frente al sistema jurídico proclamado como nacional.

3. ¿Cuál es el futuro?

Lo hasta aquí expuesto prueba un rasgo medular de nuestro sistema político actual: la imposibilidad de responder y dar satisfacción a las necesidades de todos sus ciudadanos considerando sus diferencias. Para superar plenamente esa limitación deben considerarse, y no ignorarse o tolerarse, las diferentes concepciones políticas, sociales y culturales de sus habitantes, en el marco jurídico y político de hoy. Diversas han sido las propuestas formuladas en ese sentido. Van desde aquellas que consideran fundamental reglamentar dichas diferencias, estableciendo el derecho de los miembros de cada cultura a manifestar y preservar sus costumbres, lenguas, religiones, etcétera —normatividad que no va más allá del papel—, hasta las que señalan la autonomía y la autodeterminación como derecho de los pueblos y comunidades indígenas.

Actualmente, los expertos en el tema y los miembros de diferentes etnias y organizaciones indígenas discuten con intensidad acerca de la definición misma de la autonomía, sus sujetos, la escala de su ejercicio, su unidad mínima y

máxima, sus esferas y alcances, etcétera. Pese a que lo anterior se halla en debate, existe un mínimo acuerdo en cuanto a lo que se entiende por autonomía.

Ha sido señalado en diversos foros y seminarios que la autonomía buscada es un derecho de los pueblos indios sustentado en la historia y que ella no implica separarse del Estado-nación al que se pertenece ni el acceso a ciertos puestos de poder. Se habla pues, de

autonomía como capacidad de decisión y determinación libre de los pueblos para hacer algo distinto, tener un camino propio e interactuar con los demás grupos que forman el Estado nacional en forma armónica y respetuosa. Esta postura considera que la realidad y los estilos de gobierno en las comunidades son de naturaleza esencialmente diferente a una división administrativa burocrática y política.⁷ ◆

⁷ Taller sobre autonomía y representación de los pueblos indios, 2 de diciembre de 1994, Oaxaca, mimeo.

Bibliografía

- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, Obra antropológica IV, INI-FCE-Universidad Veracruzana-Gobierno del Estado de Veracruz, México, 1991.
- Collier F., Jane, "Justicia popular en Zinacantán", en *América Indígena*, núm. 1, vol. XLII, año LXII, enero-marzo de 1982, México, pp. 99-115.
- Conclusiones y recomendaciones de la Reunión de Expertos de las Naciones Unidas, llevada a cabo en Nuuk, Groenlandia, del 24 al 28 de septiembre, sobre autonomía y autogobierno indígenas*, 1991.
- Gómez, Magdalena, "Hacia una definición del espacio de lo consuetudinario en el medio indígena y de sus posibilidades de ejercicio en el marco de la nueva legalidad", en *Nueva Antropología*, núm. 44, vol. XIII, agosto de 1993, México pp. 9-15.
- México Indígena*, número monográfico "Costumbre jurídica", *Revista del Instituto Nacional Indigenista*, núm. 25, año IV, 2a. época, noviembre-diciembre de 1998, México.
- Seminario sobre autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas. El Colegio de México-Academia Mexicana de Derechos Humanos, 17 y 18 de octubre de 1992* (Relatoría elaborada por Tania Carrasco).
- Sierra, María Teresa, "Usos y desusos del derecho consuetudinario indígena", en *Nueva Antropología*, núm. 44, vol. XIII, agosto de 1993, México, pp. 17-26.
- Stavenhagen, Rodolfo, y Diego Iturralde (comps.), *Entre la ley y la costumbre*, III-IIDH, México, 1990.
- Taller sobre autonomía y representación de los pueblos indios, 2 de diciembre de 1994, Oaxaca, mimeo.
- Villoro, Luis, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", en *Nexos*, núm. 197, mayo de 1994, México pp. 41-49.

⁶ Jane Collier F., "Justicia popular en Zinacantán", en *América Indígena*, núm. 1, vol. XLII, año LXII, enero-marzo de 1982, México, pp. 99-115.