

# CULTURA Y DERECHO INDÍGENA. EL CASO DE LA LEY DE QUINTANA ROO

*Manuel Buenrostro Alba*

## Introducción

**E**L PRESENTE TRABAJO ES UNA REFLEXIÓN EN TORNO A LA DISCUSIÓN QUE SE HA DESATADO A PROPÓSITO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL sobre derechos y cultura indígenas, aprobada en el Senado de la República y ratificada en la Cámara de Diputados, así como de algunos aspectos que, sin duda, repercuten y repercutirán en diferentes aspectos y niveles relacionados con la temática sobre derechos y cultura indígenas, como la reciente muerte de los "Aguascalientes" de Oventik, Chiapas, y el nacimiento de los "Caracoles", consistentes en un nuevo sistema de gobierno autónomo llamado *Juntas de Buen Gobierno*.

Para poder entender La Ley de Justicia Indígena y la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo es necesario conocer el contexto de la situación actual a nivel nacional, así como la discusión que se ha venido dando en los últimos años y las perspectivas hacia el futuro.

Recordemos que desde finales de agosto de 1996 las pláticas de paz entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal quedaron "empantanasadas" debido al incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, firmados en febrero de ese mismo año.

Desde entonces, producto de consultas, foros, discusiones y diversos eventos sobre los

Acuerdos de San Andrés, se han desprendido diversas interpretaciones y, por lo tanto, distintos proyectos de reforma constitucional, como:

1. La iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa).
2. La hecha por el Partido Acción Nacional (PAN).
3. La del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
4. La del entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo.
5. La del actual presidente, Vicente Fox.
6. La aprobada por el Senado de la República.

La última propuesta, aprobada en abril de 2001, marcó la pauta para otro debate. Una vez más, y debido a la aprobación de esta "versión" de la ley indígena, el EZLN rompió nuevamente todo diálogo con el Gobierno Federal a causa de que esta ley, según diversos sectores involucrados, se alejaba de los Acuerdos de San Andrés.

La versión de la ley indígena se envió a los congresos estatales para su ratificación, "adecuándose" a cada caso particular. Sin embargo, no debemos olvidar que en algunos estados existen leyes locales sobre cultura y derechos indígenas, tal es el caso de Quintana Roo.

En este sentido, además de analizar las principales demandas de los zapatistas, así como la forma en que se ha llevado a cabo esta lucha, también revisaremos algunos aspectos de la ley estatal de Quintana Roo en materia de derechos y cultura indígenas, tomando en cuenta su adecuación, o no, a la cultura de los mayas de Quintana Roo.

### Zapatistas en el Distrito Federal

Después de una guerra de declaraciones en torno a la visita del EZLN a la ciudad de México, así como de su presentación en el Congreso de la Unión, finalmente, el 28 de marzo de 2001, considerado por muchos un "día histórico", se presentó una delegación del EZLN en la tribuna del Congreso de la Unión. Mucho se había especulado y discutido sobre si se les debía de "permitir", o no, hacer uso de dicha tribuna. Desde que la delegación zapatista inició su recorrido al Distrito Federal, hubo momentos de tensión, emoción, amenazas, retos, críticas y apoyos.

Después de varias negociaciones y con la intención de avanzar en el diálogo de paz, el EZLN resumió su postura a partir de la demanda de tres señales para regresar a la mesa del diálogo:

1. El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.
2. La liberación de los presos políticos vinculados al movimiento zapatista.
3. El retiro del ejército de siete posiciones localizadas en la "zona de conflicto".<sup>1</sup>

Estos puntos, vistos también como "condiciones", se volvieron la principal bandera de lucha de los zapatistas, así como de los grupos de apoyo, y seguidores del movimiento.

No obstante, más allá de estos grandes puntos o señales, en el mensaje del EZLN ante el Congreso de la Unión, pronunciado por la Comandanta Esther, el aspecto central de su discurso giró en torno a una sola demanda: "el respeto a la cultura y los derechos de los pueblos indígenas".

<sup>1</sup> Estas posiciones son: 1. Amador Hernández; 2. Guadalupe Tepeyac; 3. Río Euseba; 4. Jolnacho; 5. Roberto Barrios; 6. La Garrucha; 7. Cuxuljá.

La Comandanta Esther, además, destacó que los comandantes son los que mandan dentro de la organización del EZLN y lo hacen obedeciendo a los pueblos indígenas. Lo anterior, debido a la especulación que había en torno a si sería el Subcomandante Marcos quien se presentaría en el Congreso. Pero el discurso comenzó así: "Mi nombre es Esther, pero eso no importa ahora. Soy zapatista, pero eso tampoco importa en este momento. Soy indígena y soy mujer, y eso es lo único que importa ahora" (Comandanta Esther, CNI, 2001). Con el inicio de este discurso, quedó claro que las demandas del EZLN van más allá de las simples palabras, las declaraciones y los protagonistas.

Con la presencia de la Comandanta Esther, se terminaron también varios "miedos", prejuicios y descalificaciones. La misma Esther dijo:

aquí, en este congreso, hay diferencias marcadas, algunas de ellas hasta contradictorias, y hay respeto a esas diferencias. Pero aun con estas diferencias, el congreso no se parte, no se balcaniza, no se fragmenta en muchos congresitos, sino que, precisamente por esas diferencias y por el respeto entre ellas, se construyen sus normas (*idem*).

Este punto ha sido uno de los más debatidos, ya que está relacionado con la autonomía de los pueblos indígenas y siempre se ha prestado a diversas interpretaciones, llegando a entenderse, efectivamente, como una separación. No obstante, los mismos pueblos indígenas consideran que se puede ser distinto, manteniendo la unidad. Lo que importa es entender que son iguales, pero diferentes. Éste es el país que están demandando, un país donde realmente se reconozca la diferencia y se respete, o, como ellos mismos lo dicen, un país "donde el ser y pensar diferente no sea motivo para ir a la cárcel, para ser perseguido o para morir [...] donde siempre se tenga presente que, formada por diferencias, la nuestra es una Nación soberana e independiente" (*idem*).

De hecho, una de las críticas más fuertes que se han hecho a la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) ha sido que se trata de una propuesta para "balcanizar" el país, aunque para muchos éste ya está dividido. La iniciativa de la Cocopa también ha sido acusada de ser una propuesta que pretende crear reservas indígenas. Se dice que la propuesta promueve un "sistema legal

atrasado", que crea excepciones en el quehacer político.

Finalmente, los zapatistas plantearon que su fin no era faltarle el respeto a nadie, ni pedir limosna, sino exigir "justicia, libertad y democracia para los pueblos indios" (*idem*).

## El dictamen del Senado

Algunos días después de haber hecho uso de la tribuna en la Cámara de Diputados, la caravana zapatista emprendió su regreso a la selva, habiendo obtenido "buenos" resultados. Sin embargo, volvió a darse un retroceso en cuanto al avance que ya se había logrado. A finales de abril de 2001, en el Senado de la República se aprobó una iniciativa de ley que, al final de cuentas, se convirtió en la sexta versión o ¿interpretación? de los Acuerdos de San Andrés. La mayoría de los sectores involucrados (zapatistas, académicos y ONG, entre otros) coincidieron en que la propuesta aprobada se alejaba no sólo de dichos acuerdos, sino también de la iniciativa Cocopa.

Pero ¿cómo surge esta otra versión? El Senado hizo modificaciones a la propuesta de la Cocopa que, aparentemente, no cambiaban su "espíritu". Sin embargo, hubo algunos desacuerdos que, incluso, aún se encuentran en el centro del debate. En el dictamen del Senado se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios.

Debido a que no es posible, por cuestiones de espacio, citar la versión anterior y la actual, sólo destaco las principales modificaciones, sobretodo aquellas donde no existe un acuerdo entre las partes involucradas. Así, el artículo 1º quedó de la siguiente manera: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas" (<http://www.ezln.org>). Aquí vale la pena destacar el aspecto de la discriminación por ori-

gen étnico. Sin embargo, la redacción sólo habla de una prohibición, lo cual no garantiza el respeto a los pueblos indios ni su reconocimiento.

En el caso del artículo 2º, se subraya un aspecto que llama la atención, aquél en donde se considera que "la Nación Mexicana es única e indivisible". También, se reconoce la existencia de una composición pluricultural sustentada en los pueblos indígenas, entendiéndose a éstos como "aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (*idem*). El término *pueblos indígenas* se ha prestado a diversas interpretaciones, algunos senadores, por ejemplo, han planteado que la definición de *pueblo* incluiría a los indígenas que viven hoy en día en Estados Unidos. Aunque no es el único criterio, ya que más adelante, el mismo artículo plantea que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas" (*idem*). Una vez más, estamos frente a una confusión sobre los conceptos utilizados en la misma definición de *indios* y *pueblos indios*. Además de que la interpretación que se puede hacer de la última parte hace suponer que basta la autoidentificación como indígena, para que se pueda apelar a las disposiciones específicas para este sector de población.

El debate no termina ahí, más adelante se menciona que las comunidades de un pueblo indígena son "aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres" (*idem*). Esto no es nuevo, ni refleja un avance en la discusión.

Sin embargo, lo que quedó claro en la propuesta del Senado fue su poca disposición a "ceder" en el aspecto relacionado con la autonomía. Se buscaron muchas estrategias para encubrir una "falsa autonomía". Por ejemplo, un párrafo de este mismo artículo 2º dice:

el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en

las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico (*idem*).

Dentro de este discurso se planteó un reconocimiento hacia la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, pero, tal como queda el enunciado, realmente no garantiza nada.

El punto VI de este mismo artículo desató un debate mayor, ya que permite a los indígenas tener acceso a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución, así como al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades; pero con restricciones, ya que más adelante dice: "salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas". La reacción sobre este punto no se hizo esperar; más que un reconocimiento, se planteaba una actitud paternalista y limitada en cuanto al acceso a dichos recursos.

Por otro lado, se reconoce que las características de la libre determinación y autonomía serán establecidas por las constituciones y leyes de las entidades federativas. Además, se establece una serie de acciones encaminadas a combatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas para impulsar su desarrollo regional. Se pretende garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, así como la alfabetización; garantizar a la población indígena el acceso a los servicios de salud, a través de la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando la medicina tradicional; y poner énfasis en la incorporación al "desarrollo" de las mujeres indígenas. Asimismo, los pueblos y comunidades indígenas podrán adquirir, operar y administrar medios de comunicación en los términos que las leyes de la materia determinen y se apoyarán actividades productivas consideradas como de *desarrollo sustentable*; aunque este último concepto no es definido con claridad.

Pasando al artículo 18, uno de sus puntos más polémicos fue el que tenía que ver con los centros penitenciarios donde debían purgar sus sentencias los indígenas que cometieran algún delito "grave". La propuesta era

que pudieran compurgar sus penas en centros cercanos a sus comunidades de origen, con el fin de propiciar su readaptación social. Sin embargo, se argumentaba ¿qué pasaría con los narcotraficantes? Sabemos que muchos indígenas procesados por narcotráfico fueron sentenciados por usar alguna planta psicotrópica en alguna fiesta comunitaria o por situaciones similares. No es común que un indígena se convierta en un capo de la droga; ellos, más bien, han sido víctimas del narcotráfico, sufriendo despojo de tierras, presiones y hasta muertes.

Estos son sólo algunos de los puntos donde no hubo acuerdos, o dicho de otra manera, donde no se respetaron los Acuerdos de San Andrés (ASA).

## Las reacciones

Por supuesto que las reacciones del ezln, así como de otros sectores simpatizantes con el movimiento zapatista y con los derechos indígenas, en cuanto a esta iniciativa de ley aprobada en el Senado, no se hicieron esperar. En una carta firmada por el Subcomandante Insurgente Marcos, fechada el 29 de abril de 2001, unos días después de la aprobación de la iniciativa, se plantea la postura del ezln a dicha propuesta. A continuación quisiera destacar algunos fragmentos.

"Ya se ve ahora que el problema no era de 'puntos y comas'. Si algún nombre merece esa reforma es el de Reconocimiento Constitucional de los Derechos y la Cultura de Latifundistas y Racistas" (<http://www.ezln.org>). Como se observa, los cambios introducidos en la iniciativa aprobada por el Senado van más allá de la simple redacción o uso de términos. Es el contenido mismo lo que implica un retroceso en los avances que ya se tenían.

Este asunto de los puntos y comas se volvió también un argumento para los enemigos del movimiento zapatista. De hecho, con el rechazo de la ley aprobada en los términos en que se planteó en el Senado, ya el propio Marcos afirmaba:

sí, ya sabemos lo que viene: gran campaña de medios sobre la *intransigencia zapatuda*, aumento de la presión militar y policiaca, reactivación de grupos paramilitares, ofensiva, etcétera. Esta película ya la vimos y el desenlace es conocido (pregúntenle al Señor Zedillo) (*idem*).

La política oficial se repite. Efectivamente, muchos medios de comunicación criticaron esta declaración de Marcos, al decir que ellos no hacían "linchamientos". Tal vez sí era muy pronto para hacerla, pero casi diez años de lucha permite entender la situación.

Igualmente, en un comunicado firmado por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, así como por el Subcomandante Insurgente Marcos, se define la posición oficial del EZLN. Primero que nada, se plantea que la reforma constitucional aprobada en el congreso de la unión, tal como está, "no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN, ni de la sociedad civil nacional e internacional que se movilizó en fechas recientes" ([http://www.ezln.org/san\\_andres/cdhfbc010428.htm](http://www.ezln.org/san_andres/cdhfbc010428.htm)). Ya más arriba mencionamos los grandes planteamientos del EZLN en su intervención en el Congreso de la Unión. Esta ley aprobada, efectivamente, no refleja los intereses de los pueblos indios. Insistimos, no se trata de los intereses de los zapatistas, sino de toda la población indígena de México.

Debido a esto, y como un segundo punto, en el comunicado se destaca que la reforma aprobada

traiciona los Acuerdos de San Andrés en lo general y, en lo particular, la llamada *iniciativa de ley de la Cocopa* en los puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional, entre otros (*idem*).

Ya hemos revisado el punto vinculado al problema de la autonomía; a pesar de que los propios indígenas han manifestado que lo último que desean es la "balcanización". Además, frente a la idea de autonomía, se habla de "uso y disfrute preferente", lo cual es lo mismo que *nada*.

Otro punto importante que destaca el comunicado, aunque es más general, también refleja la inconformidad del EZLN, ya que se afirma que la reforma aprobada por el Senado impide el ejercicio de los derechos indígenas y "representa una grave ofensa a los pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional, y a la opinión pública, pues desprecia

la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos" (*idem*). Efectivamente se habían logrado grandes avances, pero la aprobación de la iniciativa se tradujo en un duro golpe al movimiento pues pretendió "fracccionar el movimiento indígena nacional al ceder a los congresos estatales una obligación del legislativo federal" (*idem*). Ahora, sólo restaba que fuera aprobada en 16 congresos estatales, para que adquiriera el rango de ley. Efectivamente, el movimiento se pretende fracccionar.

Lo que vino después ya se esperaba, el EZLN suspendió el diálogo, afirmando que no lo retomarían hasta que fueron reconocidos, constitucionalmente, los derechos y la cultura indígenas, pero de acuerdo con la iniciativa de la Cocopa. Hasta el momento, no ha habido una reanudación "oficial" del diálogo.

También el denominado Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A.C., de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, en un comunicado fechado el 28 de abril de 2001, se manifestó en contra del dictamen aprobado en el Senado, el cual consideró como un "obstáculo" en el proceso de paz.

En el documento se dice que la propuesta del Senado sólo es un "apéndice constitucional" para los derechos indígenas. La propuesta reconoce a las comunidades indígenas únicamente como entidades de interés público, dejando de lado su reconocimiento como entidades de derecho público. "La diferencia entre ambos términos se encuentra en que las entidades de derecho público tienen personalidad jurídica propia, sus determinaciones son válidas jurídicamente, tienen derecho de acción, son sujetos emancipados. Las entidades de interés público son tuteladas, son protegidas, son dependientes de la benevolencia del Estado" (*idem*). Como se mencionó antes, el asunto no es sólo un problema de puntos y comas.

Una vez más, se puede observar que el dictamen del Senado desconoció los acuerdos que ya habían sido aceptados. Por lo pronto, habrá que estar pendientes del rumbo que tome dicha aprobación, así como de las reacciones, propuestas, movilizaciones y efectos que pueda tener en el ámbito estatal y nacional.

Pero, ¿qué ha pasado desde el inicio del movimiento zapatista hasta la fecha? Algunos de los momentos más importantes se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. El levantamiento armado del Ejército Zapatista para la Liberación Nacional (EZLN).
2. Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.
3. La iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) y las interpretaciones hechas a dicha iniciativa.
4. La aprobación de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, aprobada en el Senado de la República y ratificada en la Cámara de Diputados.
5. El rompimiento del diálogo entre gobierno y EZLN.
6. El nacimiento de los "Caracoles" en Chiapas, consistentes en un nuevo sistema de gobierno autónomo llamado *Juntas de Buen Gobierno* ([www.chiapas.mediosindependientes.org](http://www.chiapas.mediosindependientes.org), México, pp. 1-2).

¿Qué tiene que ver todo lo anterior con los indígenas mayas de Quintana Roo? El que existan leyes estatales y movimientos indígenas locales tiene que ver con todos los movimientos a nivel nacional e internacional. Es importante considerar todos estos aspectos, si queremos entender el caso de Quintana Roo. Aunque cabe mencionar que este estado es considerado como uno de los más "avanzados" en materia de legislación indígena.

A continuación se hará un breve balance de las leyes en materia de justicia y cultura indígena de Quintana Roo. Para precisar mejor el alcance de este trabajo, me voy a referir a las comunidades donde existen iglesias mayas o centros ceremoniales: Tixcacal Guardia, Chumpón, Chancá Veracruz, Tulum y Felipe Carrillo Puerto.

Antes de entrar en materia legislativa, es conveniente entender algunos aspectos que definen y caracterizan a la actual población indígena maya del estado de Quintana Roo. Erróneamente, cuando se habla de los mayas se trata de encajonar a todos los mayas peninsulares como si fueran iguales. No obstante, como se verá a continuación, los mayas de Quintana Roo forman un grupo diferente del de los mayas de Yucatán y de Campeche. A pesar de que existen muchas semejanzas, e incluso que la lengua sea muy similar y se puedan entender entre sí, los mayas de Quintana Roo tienen características específicas que

los identifican entre sí y, a su vez, los diferencian de otros mayas.

### La justicia de los *cruzo'ob*

La existencia de leyes relacionadas directamente con los indígenas no es reciente, así como tampoco la promulgación de las mismas. Los mayas siempre han contado con sistemas normativos de impartición de justicia, así como con sanciones para aquellos que no respeten el orden establecido.

El derecho indígena, como muchos autores destacan, no es escrito, sino forma parte de la cultura misma; la cual se ha transmitido de generación en generación desde periodos prehispánicos, hasta nuestros días.

Diferentes momentos históricos han influido en la conformación de los actuales mayas de Quintana Roo. La época prehispánica, la Colonia y la Independencia, dejaron huella en las características actuales de los mayas. Pero, sin duda, fue la Guerra de Castas uno de los momentos históricos más importantes que influyeron en la organización social de los actuales mayas de Quintana Roo. De hecho, prácticamente desde ese periodo, se comienzan a hacer distinciones entre éstos y los mayas de Yucatán y Campeche.

El término *macewal* fue utilizado por los mayas *cruzo'ob* para distinguirse de los mayas de Yucatán y Campeche. De hecho, para estos últimos, se trata de un término que implica desprecio y representa un insulto. Mientras para los mayas de Quintana Roo, *macewal* se refiere a un estatus de orgullo (Vázquez, 2001: 75).

Los mayas nunca aceptaron subordinarse totalmente ante ningún grupo dominante; característica que prevalece hasta nuestros días. Con el inicio de la Guerra de Castas (1847), los mayas se rebelan ante toda forma de opresión. Posteriormente, se refugian en la selva oriental de la península, donde fundan su ciudad santa, a la que nombran *Noj Kaj Santa Cruz X-Balam Naj Kampokolche Kaj*, que se convierte en la capital de la "nueva nación maya" (Vázquez, 2001: 76).

Años después, en 1851 y hasta 1901, los mayas conservaron su propia organización religiosa y militar, contando con un gobierno y economía independientes. El territorio de los *cruzo'ob* abarcaba desde Tulum pasando por la Bahía de la Ascensión, Bahía del Espíritu

Santo, y Calderitas enfrente al mar Caribe; y de los Icaiché en Campeche hasta Peto, Chikin Dzonot en Yucatán y Tulum nuevamente".<sup>2</sup>

Sin embargo, para que los mayas hayan podido resistir durante tantos años los constantes ataques provenientes desde afuera, era necesario que contaran con ciertas características que les permitieran su persistencia como grupo culturalmente diferenciado.

Una de las razones por las cuales lograron mantener su relativa "autonomía", así como contar con un territorio y consolidar su organización política, religiosa y militar, tuvo que ver con la existencia de un gobierno propio.

Para poder resguardar su organización social, los mayas *macewales* contaban con la siguiente estructura:

1. General, que gobernaba al sistema de compañías de guardias, integrados por:
  - Comandantes
  - Capitanes
  - Tenientes
  - Sargentos
  - Cabos
  - Soldados
2. Sacerdote o gran padre (*nojoch tata*)
3. Sacerdote pagano (*jmen*)
4. Rezadores (*semanas*)
5. Escribanos
6. Caballeros (*nojoch ts'ul* y *chan ts'ul*)
7. Vaqueras (*nojoch xunan*, *chan xunan*)
8. El *chi'ik*, quien alegra la fiesta

Los *crozo'ob* resguardaban la Santa Cruz (Cruz Parlante), haciéndole ceremonias y fiestas.

Para el año 1901, tropas federales comandadas por el general Bravo logran penetrar al territorio de los *crozo'ob* y a su ciudad sagrada, a la cual se le cambió el nombre por el de Santa Cruz de Bravo (Coot, 2002: 17). Entonces, los mayas fueron despla-

zados hacia la selva, donde se reorganizaron y crearon los actuales centros ceremoniales:

- Tixcacal Guardia
- Cumpón
- Tulum
- Chancá Veracruz
- San Antonio Muyil, este último ha desaparecido (Vázquez, 2001: 77).

Cabe mencionar que en esta lista no se incluye el centro ceremonial Felipe Carrillo Puerto, que sí es considerado en la Ley de Derechos y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.

Actualmente, los mayas del centro del estado se organizan alrededor de los centros ceremoniales. En cada centro ceremonial participan entre cinco y once pueblos y cada uno cuenta con guardias conformadas por entre cinco y nueve compañías. Cada una de éstas, a su vez, está integrada por seis oficiales, dos rezadores y entre cien y doscientos soldados. En los centros ceremoniales residen los sacerdotes y autoridades tradicionales mayas.

En los centros ceremoniales, llamados también *iglesias mayas*, además de resguardar a los santos patronos, se realizan ofrendas, ceremonias, bautizos, casamientos, rezos y fiestas tradicionales.

No cualquiera puede entrar a un centro ceremonial. Para poder hacerlo, se debe entrar descalzo y sin ningún tipo de gorra o sombrero. Adentro está prohibido tomar fotografías o realizar cualquier actividad que no sea rezar y ofrendar a los santos patronos mayas (notas de campo: verano 2002 y 2003).

En los centros ceremoniales, o *santo kajo'ob*, se piden y agradecen buenas cosechas, salud, así como permiso para hacer la milpa y ahuyentar el mal.

Como se puede apreciar, los *crozo'ob* han persistido desde hace varios siglos. A pesar de la influencia y las constantes intervenciones de los mestizos, ellos han sabido conservar sus tradiciones y su organización social.

Actualmente, pareciera que con las leyes estatales los mayas están mejor protegidos. Sin embargo, ellos siempre han contado con un sistema normativo. Así que ahora analizaremos de qué forma se integran las leyes estatales a la realidad de los *crozo'ob*.

<sup>2</sup> Gregorio Vázquez, "Autonomía entre los mayas *crozo'ob*", en Esteban Krotz, *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, FNUO-AUDY, Yucatán, 2001.

## ¿Reconocimiento de los derechos indígenas?

En esta parte se van a destacar algunos aspectos relacionados con las dos leyes vinculadas a los grupos indígenas, particularmente a los mayas *cruzo'ob*, y que actualmente están vigentes en el estado de Quintana Roo. Con esto se pretende ubicar en el contexto nacional la vigencia de dichas leyes y su relación con las iniciativas mencionadas anteriormente.

Comenzaremos revisando la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo. Sólo destacaré algunos fragmentos donde se reflejan avances en materia de impartición de justicia.

En el capítulo I, artículo 2, encontramos la esencia de esta ley. Se plantea que su principal objetivo es establecer un "sistema de justicia indígena", que permita resolver las controversias jurídicas que surjan entre los integrantes de las comunidades.

Pero, ¿qué es lo que se entiende por sistema de justicia indígena? En el capítulo II, artículo 6 de esta ley, se define como:

el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garanti-

zan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la Jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia (Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, 1997: 3).

Dentro de los órganos que conforman el sistema de justicia indígena, en el capítulo III se menciona la existencia de "jueces tradicionales" y "magistrados de asuntos indígenas". Ambos deberán aplicar, en las comunidades en que sean nombrados, las normas de "derecho consuetudinario indígena", debiendo respetar las garantías consagradas en la Constitución Política del Estado. También se menciona que deberán actuar con estricto apego a los derechos humanos, así como con respecto a la dignidad de las mujeres.

Hasta aquí, pareciera que esta ley proporciona a los *jueces tradicionales* y magistrados la facultad de ejercer un derecho indígena basado en el derecho consuetudinario. Sin embargo, más adelante, cuando se trata de la competencia de ambas figuras, es donde se limita el poder de decisión de ambos.

En el capítulo IV, artículo 14, se menciona que "los jueces tradicionales tendrán competencias para conocer y resolver controversias en materia Civil, Familiar y Penal" (*ibidem*, 5). No obstante, por ejemplo, cuando se habla de materia civil, la competencia de los *jueces tradicionales* se limita sólo a:

contratos por los que se generen todo tipo de derechos y obligaciones, cuyas prestaciones no excedan de cien salarios mínimos. Quedan incluidas en este rubro las obligaciones que se generen por adeudos, hasta por la cantidad indicada (*idem*).

A cinco años de aprobada esta ley, una de las principales demandas de los jueces es que se aumente la competencia a más de 100 salarios mínimos. Cuando el delito rebasa este monto, el caso es atendido conforme al derecho positivo mexicano, surgiendo en muchos casos, un "enfrentamiento" entre ambas formas de impartir justicia.

En materia familiar, los jueces tradicionales tienen competencia en lo que se refiere a:

los matrimonios mayas y su disolución, a los cuales esta ley les otorga validez legal, para los efectos de aplicar justicia indígena, siem-



Fototeca  
casa de la Cultura  
Felipe Carrillo Puerto



pre y cuando los matrimonios sean reconocidos por las autoridades y dignatarios mayas del lugar en que se efectuó (*idem*).

Este aspecto es importante, ya que los matrimonios mayas han adquirido validez frente a las leyes esta-tales.

En materia penal, una vez más, la competencia de los *jueces tradicionales* se limita a delitos cuyo monto no exceda de 100 salarios mínimos. Tienen competencia en robo, abigeato que recaiga en ganado menor, fraude, abuso de confianza, abandono de personas, daños y todos los demás delitos que se persigan por querrela previstos en el Código Penal para el estado de Quintana Roo. Aquellos delitos calificados como "graves", no son competencia de los *jueces tradicionales*, por lo que su ejercicio está limitado en ese sentido.

En el capítulo V, se menciona que, para hacer cumplir la ley, los *jueces tradicionales* pueden dictar medidas tales como, apercibimiento, multas de hasta 30 salarios mínimos y arresto hasta por 36 horas.

En cuanto a las sentencias, los *jueces tradicionales* pueden imponer las siguientes penas y medidas de seguridad: vigilancia de la autoridad, multa hasta de 30 salarios mínimos, reparación de daños y perjuicios, trabajo a favor de la comunidad, prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella, decomiso, pérdida de instrumentos y objetos relacionados con el delito y, aquellas otras que prevenga la ley.

En el capítulo VII, se menciona que:

todos los procedimientos ante los jueces tradicionales, estarán exentos de formalidades. Serán orales fundamentalmente y se procurará que se desahoguen en una sola audiencia en la que comparecerán las partes y manifestarán lo que a su derecho convenga (*ibidem*, 6).

En esta ley existen varios avances en materia de impartición de justicia indígena. Incluso, va más allá de la ley aprobada por el Senado y que hemos discutido más arriba. Es evidente que también contiene varias limitaciones, pero se pueden corregir a partir de una evaluación donde participen los actores mismos.

Por su parte, la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del estado es un complemento de la anterior. De hecho, desde

mi punto de vista, no habría por qué tener dos leyes, sino concentrar el contenido de ambas en una sola.

En el capítulo I, artículo 2, se concentra el aspecto central de dicha ley; se dice que ésta

tiene por objeto el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y cultura de los indígenas del estado de Quintana Roo, así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal, en la construcción de las relaciones con las comunidades indígenas y elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos (Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, 1998: 11).

Este es el principal objeto de dicha ley, sin embargo, uno de los principales problemas es que muchos funcionarios, responsables de aplicarla, ni siquiera la conocen.

Es evidente que, aunque se refiere a la población indígena, quienes son responsables de su aplicación son el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los Municipios del estado. Por otro lado, en varios puntos de esta ley se privilegia únicamente a las comunidades mayas, olvidando que en Quintana Roo existen otros grupos étnicos.

En la definición de la comunidad indígena maya sucede algo similar a la noción de pueblos indios de la ley Cocopa, existe cierta ambigüedad; se dice que la comunidad indígena maya

es aquella en la que sus individuos descendieron de poblaciones que habitan antes de iniciarse la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas (*idem*).

Por otra parte, la ley privilegia a las comunidades mayas en las que existen centros ceremoniales. En estos lugares sagrados los mayas practican su religión, realizan sus ceremonias tradicionales y otras expresiones culturales propias. Los indígenas que tienen a su cargo un centro ceremonial, son llamados *Dignatarios Mayas* quienes, a su vez, conforman el *Gran Consejo Maya*.

Es importante destacar que esta ley se sustenta en otras normatividades, ya que

la aplicación de las disposiciones [...] en el reconocimiento de los derechos, cultura y organización de los indígenas mayas se sujetará al respeto de los derechos humanos establecidos en el convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribunales en Países Independientes y las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la del estado de Quintana Roo (*ibidem*, 12).

Esto demuestra que existen elementos jurídicos suficientes para resolver distintas eventualidades vinculadas a la aplicación de la ley.

En cuanto al reconocimiento de otras etnias, sólo se menciona que:

los indígenas, cualquiera que sea su nacionalidad, que entren al territorio del estado de Quintana Roo, por este solo hecho, recibirán la protección de sus derechos, costumbres, usos, tradiciones e idioma que reconoce la presente Ley (*idem*).

Es evidente que esto es un poco complicado, ya que incluso cuando algún indígena maya ha sido procesado, no se cuenta con los elementos necesarios para una defensa basada en el aspecto mencionado. Para esto tal vez se requiere que los responsables de aplicar la ley estén capacitados en materia de derecho indígena, debiendo realizar peritajes antropológicos.

Un aspecto que contempla la ley y donde mayor debate ha habido, es el que tiene que ver con el uso de los recursos naturales y culturales. Por ejemplo, en el capítulo III, artículo 13, se dice que:

los indígenas mayas tienen derecho a practicar sus ceremonias religiosas en sus comunidades, en las zonas arqueológicas del estado o en los lugares apropiados para ello, de acuerdo a las leyes aplicables; para ello, las autoridades estatales y municipales coadyuvarán a su realización (*idem*).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, en la práctica, las zonas arqueológicas y las áreas naturales "protegidas" han sido un punto conflictivo entre las instituciones y las comunidades.

A diferencia de la iniciativa aprobada por el Senado, en la ley de Derechos, Cultura y Organización de Quintana Roo que

venimos revisando, la idea de autonomía se concibe de manera diferente. El capítulo IX, artículo 41, dice:

el estado de Quintana Roo tiene una composición sustentada originalmente en la etnia maya, a la cual, en los términos de esta Ley, se le reconoce el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía, respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural (*ibidem*, 16).

Por supuesto que en ningún momento se ha pensado en la balcanización o separación de los mayas de Quintana Roo. Más bien se les está reconociendo un derecho. Más adelante se plantea que "la autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Mexicano" (*idem*). Insisto, no hay que tenerle miedo a la autonomía; en Quintana Roo está reconocido ese derecho y el estado no se ha dividido.

Por último, quiero referirme al espacio donde se expresan diversos aspectos de la cultura y organización social de los mayas de Quintana Roo y que están reconocidos en la ley estatal.

En esta ley, los centros ceremoniales, también llamados iglesias mayas son considerados "la institución básica y fundamental de organización y representación de los indígenas mayas en el estado de Quintana Roo" (*idem*). Actualmente, se reconocen cinco centros ceremoniales: *Tixcacal-Guardia*, *Chancá-Veracruz*, *Chumpón*, *Tulum* y *Cruz Parlante*. Sin embargo, en la misma ley, se dice que además de estos cinco, también "aquellos otros que reconozca el Gran Consejo Maya". En ese sentido, se plantea que pueden existir más. Ya se mencionó que este Consejo es la autoridad máxima que representa a los indígenas mayas de Quintana Roo. Pero también se encarga de "velar" la conservación de los usos, costumbres, tradiciones, la lengua maya y los centros ceremoniales mismos.

Finalmente, en la ley se contemplan algunos otros aspectos vinculados a las posibles sanciones que se impondrán por parte del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, quien sancionará con multas de 30 a 400 salarios mínimos generales de la zona con arresto de hasta 36 horas a todo aquel que incurra en alguna de las siguientes faltas:

I.- La persona o personas que por cualquier medio impida el derecho de los indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura e idioma;

II.- Al que discrimine, en forma grave o por cualquier medio a los indígenas mayas.

III.- Al que imprima fotografías o realice filmaciones de las ceremonias religiosas o de los centros ceremoniales sin la autorización de sus autoridades.

IV.- Al que sin serlo, se ostente como Dignatario Maya o representante de los indígenas (*ibidem*, 18).

Como se ve, existen varios aspectos que están considerados para la protección y defensa de las comunidades mayas, incluyendo sanciones para aquellos que incurran en comportamientos como los antes mencionados. Cabe aclarar que muchos de los mayas están conscientes de estos derechos, sin embargo, no siempre se conoce la ley lo suficiente como para poder aplicarla.

Por otro lado, los mismos mayas han planteado que la impartición de justicia en sus comunidades es en su propia lengua. Cuando se compara el texto escrito en español con el texto en maya, el significado de varios puntos es diferente. Esto implica varios problemas, por ejemplo, cuando un indígena maya trata de defenderse de un delito en español, termina acusándose a sí mismo, debido a que ellos piensan en maya e imparten su justicia en maya. Traducir su lengua al español se vuelve difícil para ellos.

Sin duda, se ha avanzado bastante en materia de derecho indígena en el estado de Quintana Roo; sin embargo, aún hay mucho por hacer. A cinco años de que las leyes estatales se aprobaron, se están recabando las evaluaciones y diagnósticos con el fin de analizar sus alcances y limitaciones.

Algunas de las principales debilidades que se han observado, sin entrar en aspectos muy concretos, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Falta de conocimiento de la ley indígena entre los sectores del gobierno.
- Falta de capacitación sobre el tema en las comunidades indígenas.
- Registro adecuado de los casos atendidos por los jueces tradicionales.
- Existencia de dos leyes, lo que crea confusiones.

- Sólo se considera a los indígenas de las comunidades mayas en donde existen centros ceremoniales, quedando fuera el resto de los grupos indígenas que habitan en el estado.
- La competencia de los jueces tradicionales está muy limitada.
- Existen casos donde se "enfrenta" el derecho indígena con el derecho positivo mexicano.
- No están reconocidas algunas prácticas consideradas como usos y costumbres o derecho consuetudinario.
- Los foros de discusión para las propuestas de modificación no han tenido la difusión adecuada.

Estos son sólo algunos aspectos que se han estado discutiendo en relación con la ley. Pero, aunque existe un avance importante, el reto para todos los sectores involucrados es mantenerse al tanto de la discusión y las propuestas realizadas a nivel estatal, nacional e internacional y, lo más importante, aprender a escuchar las experiencias de los propios indígenas en materia de impartición de justicia. Ellos son los que viven cotidianamente este conjunto de normas, sean escritos o no, sean reconocidas o no. Los indígenas son los que están exigiendo ser escuchados y tomados en cuenta, ellos mismos se niegan a seguir siendo representados por terceros o personas "de fuera". Se han vuelto sus propios interlocutores y hay aspectos en los que ya no están dispuestos a negociar. El caso de Quintana Roo, en materia de derecho indígena, puede y debe tomarse como referencia para enriquecer la discusión y las experiencias.

Para algunos, con las leyes mencionadas "se está legalizando no lo que los pueblos mayas quieren legislar, sino lo que el Estado quiere que se legisle" (Vázquez, 2001: 83). La experiencia ha demostrado que existe cierta confusión entre las leyes estatales y los usos y costumbres de los mayas. En algunas ocasiones, nos ha tocado presenciar que las autoridades nombradas desde afuera, por el Estado y las leyes mencionadas, no son reconocidas. O al menos, cuando hay algún conflicto, es el derecho indígena de los *crucob* el que se aplica por encima de juzgados y jueces tradicionales, ambos producto de una ley elaborada "desde afuera".

Pero para contar con más elementos, será necesario hacer un balance sobre la experiencia de las leyes estatales. No todo es negativo, considero que hay muchos logros que deben de ser reconocidos a este esfuerzo.

## BIBLIOGRAFÍA

- COMANDANTA Esther (2001), *CNI*, Canal 40, 28 de marzo, México.
- CORDERO Avendaño, Carmen (1996), "La justicia indígena en una sociedad pluricultural: el caso de Oaxaca", en *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, V Jornadas Lascasianas, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 35-40.
- COOT Chay, Eriberto (2002), *Las fiestas de la selva maya*, México, UQRD-INAH-IQC.
- COSSÍO Díaz, José Ramón, Franco González Salas, José Fernando y José Roldán Xopa (1998), *Derechos y cultura indígenas. Los dilemas del debate jurídico*, México, Porrúa.
- CHENAUT, Victoria y María Teresa Sierra (coords.) (1995), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, CIESAS.
- GÓMEZ, Magdalena, "Derecho indígena y constitucionalidad: el caso mexicano", en Magdalena Gómez (coord.) (1997), *Derecho indígena*, México, INO, AMNU, pp. 65-119.
- KROTZ, Esteban (1996), "Antropología y derecho", en *México Indígena*, México, año IV, núm. 25, noviembre-diciembre, pp. 6-14.
- KROTZ, Esteban (2001), *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, Yucatán, PNUD, UADY.
- Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*, Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo, 1998.
- Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo*, Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo, 1997.
- LÓPEZ Bárcenas, Francisco (1999), "El pueblo indígena como sujeto de derecho", *Diplomado de antropología jurídica*, documento mecanografiado, México, febrero, pp. 1-34.
- NOLASCO, Margarita (1997), "Autonomía y gobierno indígena. Chiapas: voces discordantes", ponencia presentada en el V Encuentro sobre rebeliones indígenas, documento mecanografiado, México, enero, pp. 1-12.
- PNUD/INI (comps.) (2000), *Disposiciones legales en materia indígena*, septiembre.
- SIERRA, María Teresa (1996), "Antropología jurídica y derechos indígenas: problemas y perspectivas de investigación", *Dimensión Antropológica*, año 3, vol. 8, septiembre-diciembre, pp. 54-90.
- VÁZQUEZ, Canché, Gregorio (2001), "Autonomía entre los mayas *cruzo'ob'*", en Esteban Krotz, *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, Yucatán, PNUD, UADY.

<http://www.ezln.org/>