

EJEMPLOS DE PLURALIDAD: LA LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Elia DOMINGO BARBERÁ*

SUMARIO: I. *La sociedad indígena en el estado de Quintana Roo.* II. *La Guerra de Castas.* III. *La reforma de la Constitución del estado de Quintana Roo en lo referente a materia indígena.* IV. *Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.* V. *La Ley de Justicia Indígena.* VI. *Bibliografía.*

La aparición del concepto de pluriculturalidad en el artículo 4o. constitucional, modificado por decreto de 28 de enero de 1992, definió una característica del Estado mexicano, que si bien la diversidad cultural ya se reflejaba en la práctica, no había constituido hasta la fecha un principio fundamental de la Constitución Política. El primer párrafo que se adhirió al ya existente artículo de la constitución, refleja el compromiso adquirido por el gobierno mexicano ante la firma del Convenio 169 de la OIT sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”. Estados como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Querétaro e Hidalgo,¹ precedieron a la reforma federal, modificando ciertos artículos en sus cons-

* Universidad de Quintana Roo.

¹ La Constitución de Querétaro, en su artículo 11 reconoce el carácter plural de la sociedad de Querétaro; Oaxaca, en su artículo 16 se refiere a su composición plural, dedicando varios artículos a la materia. En Chiapas, su Constitución se convierte en garante y protectora de la cultura indígena, así como establece, la obligación de que las autoridades legislativas, administrativas y judiciales deben tomar en consideración. La Constitución de Hidalgo, en su artículo 5o. también se refiere taxativamente a la composición pluricultural de su estado. Me parece interesante destacar estos puntos, puesto que estas legislaciones fueron pioneras en la materia que nos ocupa, desde el punto de vista de la legislación interna del país, constituyendo los primeros ejemplos de cómo se trató la pluriculturalidad en distintos lugares de la nación mexicana.

tuciones estatales, donde tomaron en cuenta, la realidad pluricultural de la que son partícipes.

Después de la modificación del artículo 4o. de la Constitución Federal, otras constituciones locales adaptaron sus disposiciones al principio que había positivizado la referida adición federal. Entre estas constituciones, encontramos las de los estados de San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Durango, Chihuahua, el Estado de México, Campeche, Quintana Roo y Michoacán.²

En concreto, la modificación de la Constitución del Estado de Quintana Roo, no se efectuó hasta abril de 1997. El 14 de noviembre del mismo año se publicó en el *Periódico Oficial* del estado, la Ley de Justicia Indígena. El 31 de julio de 1998, le corresponderá a la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.

En el presente trabajo voy a abordar algunos aspectos de interés de la legislación indígena existente en este joven estado de Quintana Roo, no sin antes hacer una breve alusión a las circunstancias demográficas actuales de los indígenas asentados en este estado, así como a las circunstancias históricas que caracterizan a los indígenas propios del estado de Quintana Roo.

I. LA SOCIEDAD INDÍGENA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

El joven estado de Quintana Roo, cuenta con 874,963 habitantes, de los cuales, 338,158, es decir aproximadamente el 40% de sus habitantes son indígenas. La mayoría de ellos pertenecen al pueblo maya peninsular, encontrando en la parte sur del estado asentamientos definidos de mayas kekché, y mayas balam, refugiados de Guatemala y de Belice. No obstante, en todo el territorio que pertenece al estado podemos apreciar el habla de distintas lenguas, entre ellas, el maya 163,477, el chol 798, el kajobal, 1,286, el kekchi 202, el nam 732, mixe, 352, mixteca 266,

² Estas reformas se pueden apreciar en distintos momentos, Isidro Olvera separa cronológicamente, y atendiendo a determinados acontecimientos las reformas aplicadas en las constituciones estatales, algunas de ellas cuando se presentó el levantamiento armado en Chiapas; otras durante las negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN. Los estados de Campeche, Michoacán y Quintana Roo, no presentaron reformas al respecto, hasta después de la firma de los acuerdos de San Andrés. Véase Olvera J. Isidro, "Constituciones estatales y derechos indígenas", *Constitución y derechos indígenas*, González Galván, Jorge Alberto (coord.), UNAM, 2002, pp. 165 a 168.

náhuatl 1,213, otomí 107, totonaca 726, tzaetzel 500, tzotzil 1,164, zapoteco 814, zoque 409.³

Los indígenas de este estado, se encuentran distribuidos entre los 8 municipios en que se organiza políticamente el mismo. La distribución es la siguiente: Cozumel 24,0120; Felipe Carrillo Puerto 23,683; Othon P. Blanco 58,923; Benito Juárez 128,481; José María Morelos 28,577; Lázaro Cárdenas 16,347; y el municipio de Solidaridad 28,127.

Como se puede apreciar, la diversidad de culturas indígenas es una realidad en el estado, si bien, se podría concretar que la cultura indígena autóctona, y que lo caracteriza es la que corresponde a los mayas de la península de Yucatán, destacando con ello que la aparición de otras culturas en el estado se ha debido a la inmigración del resto del país a esta región, al igual que a la inmigración de los indígenas guatemaltecos a los que hemos hecho referencia.

Atendiendo al pueblo maya originario de la península, voy a hacer una breve alusión a la Guerra de Castas y la estructura u organización de los mayas que de ella se derivaron. Todo ello contribuyó a que los indígenas del estado de Quintana Roo, tuvieran una identidad propia y diferente del resto de los mayas que se asentaban en el resto de la península de Yucatán.

II. LA GUERRA DE CASTAS

La Guerra de Castas, cuyo levantamiento se fija en 1847, fue consecuencia de diversos factores. Entre ellos, podemos señalar dos constantes que sirvieron como activadores del movimiento étnico: por un lado, tenemos el problema de los impuestos tributarios y por el otro, el creciente despojo de la tierra como pruebas de la perpetua explotación que sufrieron los indígenas.⁴ El repliegue efectuado por los mayas de las tierras del actual estado de Yucatán los llevó a reestructurar el asentamiento de población en toda la península, así como el pensamiento

³ Datos obtenidos de los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002. INI-Conapo. Estimaciones de la población indígena a partir de la base de datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

⁴ Vease Preciado Silva, José Luis, *La Guerra de Castas en Yucatán (1847-1901)*, <http://www.antropoetica.com/rebelion/castas.html>; Carreaga Viliesid, Lorena, *Quintana Roo, "una historia compartida"*, Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora, 1990.

y organización de los mayas. De esta forma los mayas rebeldes, llamados también “los Cruzob” se retiraron a zonas de selva prácticamente deshabitadas, estableciéndose en lo que es actualmente el municipio de Carrillo Puerto, el municipio de Solidaridad, y la parte noroeste del municipio de José María Morelos. Los mayas calificados como mayas pacíficos, debido a que no presentaban tanta resistencia a las órdenes de las fuerzas federales, huyeron de los altercados sangrientos de la Guerra de Castas entre blancos-mestizos y mayas rebeldes, retirándose a lo que actualmente es la mitad sureste del municipio de José María Morelos, municipio de Lázaro Cárdenas, y el resto de municipios del estado.

La Guerra de Castas se acrecentó entre los mayas rebeldes y el gobierno federal, encontrando los primeros fuerza ideológica en la aparición de una cruz (la Cruz Parlante), que les alentó a continuar luchando por su dignidad hasta el final de la guerra.⁵

La cruz, que según la creencia de los mayas rebeldes hablaba y les dirigía, se convirtió en el eje central de la organización de estos indígenas replegados, creándose con ello una estructura teocrático-militar para protegerla de los blancos-mestizos. Los centros ceremoniales, creados para rendir culto a la Cruz Parlante, se ubicaron en distintos puntos del territorio de los Cruzob. Estos centros eran custodiados por compañías compuestas por hombres de las distintas comunidades. Cada centro ceremonial, tenía un sacerdote, como máxima autoridad del mismo, reflejándose con ello el carácter religioso de su organización. Dentro de las compañías existían distintos grados que forman la jerarquía militar, que comprenden desde “cabos” hasta “comandante”. Esta organización teocrático-militar, se aprecia en la actualidad en la zona donde, he comentado, se asentaron los mayas rebeldes.

Las investigaciones efectuadas por antropólogos sobre la zona referida, en concreto entre los años 1932 y 1936,⁶ consideran que las compañías representaban los cuerpos administrativos y judiciales de las comunidades situadas en el territorio de los Cruzob.⁷ El gobierno de estos cacicazgos, lo conformaba un Consejo, integrado por los jefes de todas las compañías y el *Nohoch Tata*.⁸ En cuanto a las cues-

⁵ La Guerra de Castas duró hasta 1901.

⁶ Me estoy refiriendo a los trabajos del antropólogo Alfonso Villarrojas. Sus observaciones están recogidas en el libro titulado *Los elegidos de Dios*, Instituto Nacional Indigenista, 1987.

⁷ *Ibidem*, p. 266.

⁸ *Idem*.

tiones sobre dirimir controversias, eran los jefes de las compañías, los encargados de pronunciarse al respecto. Cuando el asunto era de cierta gravedad, se ponía en conocimiento del jefe máximo, para que se decidiera en Consejo de Jefes. Cuando los asuntos eran de interés público, era el Consejo de Jefes quien se ocupaba de ello, se podía invitar a los miembros casados de la “*subtribu*”, (*sic*) quienes podían opinar y votar.⁹

Estas son algunas referencias escritas de la organización política y la aplicación de justicia de los mayas Cruzob, que les dan el carácter de propias y entendiendo que sus tradiciones continuaron vigentes durante la primera mitad, y hasta los años setenta del siglo XX.

En 1974, el territorio de Quintana Roo, se constituyó como estado de la República, con la autonomía que caracteriza el sistema federal mexicano. Partiendo de la premisa de que toda consolidación política de un territorio conlleva a políticas de homogeneización (según lo que hemos podido comprobar a lo largo de la historia y la creación de lo Estados-nación),¹⁰ no encontraremos en los primeros años de la creación de este nuevo estado, legislación, ni políticas exclusivas referidas a los indígenas. No será por tanto hasta abril de 1997, que se tratará legislativamente sobre las comunidades indígenas existentes en su territorio, siguiendo con lo política aplicada por la Secretaría de Gobernación de la federación, de orientar a los gobiernos locales para que impulsaran las reformas constitucionales y legales en materia indígena, tras la adición del artículo 4o. de la Carta Magna.¹¹ Sin embargo, aunque la realidad indígena maya, caracteriza al estado de Quintana Roo, no pareció tener importancia el principio de pluriculturalidad señalado en la Constitución, puesto que transcurrieron 5 años, para que el gobierno de Quintana Roo planteara la cuestión.

⁹ *Ibidem*, p. 267.

¹⁰ *Cfr.* Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós, 1999. En concreto en su capítulo titulado “Del Estado homogéneo, al Estado plural”, pp. 13 a 62. Entiendo que la teoría que marca el citado autor sobre la política de homogeneización que se fomenta para la creación del Estado nación, se puede hacer extensiva a la política interna de las entidades federativas.

¹¹ Interesa resaltar el comentario que hace Magdalena Gómez sobre esta política seguida por Gobernación, donde señala que inclusive, a las entidades federativas se les sugirió un modelo al que simplemente habría que agregar el nombre del estado correspondiente (*La Jornada*, 4 de noviembre de 1998).

III. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EN LO REFERENTE A MATERIA INDÍGENA

El decreto número 58, de fecha 15 de abril de 1997, adicionó los artículos 7o., 13 y 99 de la Constitución estatal. En concreto, los artículos 7o. y 99¹² fueron reformados, para dar paso con su nueva redacción a la aplicación de medios alternativos de solución de controversias jurídicas, basados en la conciliación y el arbitraje. Estos artículos, abrían paso a la reforma del artículo 13 de la Constitución estatal, contemplando con ello la posibilidad de crear un sistema de justicia alternativo: el sistema de justicia indígena.

Artículo 13, párrafo cuarto:

Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la Zona Maya del Estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de Magistrados de asuntos Indígenas que funcionen en Sala, en Tribunales Unitarios, o en las Instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia.

La ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, actos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Atendiendo a lo expuesto, encontramos:

– La aplicación de las normas comunitarias de los indígenas del estado, en cuanto a la resolución de controversias, se entenderá como una aplicación *alternativa* al derecho común que se aplica al estado.¹³ Considero que entender el sistema de justicia indígena resta importancia y

¹² La redacción del artículo 99 ha sido modificada recientemente, en el *Periódico Oficial* del estado de 24 de octubre de 2003.

¹³ El carácter alternativo de las normas comunitarias indígenas, se ve reflejado implícitamente en la reforma conjunta que se efectuó tanto del artículo 13 de la Constitución local, como de los artículos 7o. y 99. Encontramos sin embargo una referencia explícita de este carácter alternativo en la lectura de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.

sentido a lo que realmente comporta: la seriedad de mantener las tradiciones y la aplicación de las mismas.

– La reforma de la constitución estatal establece que será una ley quien “proteja, regule y *valide*” el desarrollo y ejercicio de la cultura¹⁴ indígena. Sin embargo, no se consideró el hecho de que una cultura es válida por sí misma, no se necesita de la legislación ni de nadie para que se dé. Depende de la gente a la que pertenece, y es ella la que la regula con el día a día.

– Otro aspecto importante, que López Barcenas ya ha señalado respecto a otras constituciones estatales, es que no encontramos que este artículo haga referencia a los derechos de los pueblos indígenas del estado, tan sólo establecen las medidas que el estado adoptará. Esta situación muestra una posición desventajosa para los pueblos indígenas, puesto que si el estado no cumpliera con lo establecido en este artículo 13 de la Constitución estatal, los pueblos indígenas no tendrían derecho propio que reclamar, dado que éste, con la redacción establecida nunca les fue reconocido.¹⁵

El desarrollo de este artículo 13, no se hizo esperar, creándose, a tan sólo 4 meses desde la reforma a la Constitución estatal, la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo (Decreto 79). No será sino hasta el año siguiente a la reforma comentada, que se aprobará la Ley de Derechos, Cultura y Organización Política del Estado (Decreto 140, de 29 de julio de 1998). Sin embargo el orden en que se crearon estas legislaciones, resulta inverso a la lógica legislativa, dado que lo más sugerente sería establecer primero la legislación relativa a los derechos de la cultura, en su concepción amplia y los principios que la susten-

¹⁴ El término “cultura” lo utilizo atendiendo a lo señalado por la UNESCO: “Es el conjunto de rasgos definitivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistema de valores y creencias”. UNESCO, 1982. Definición realizada conforme a las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, Mondiacult, México, 1982, de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (nueva diversidad creativa, 1995), y de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (Estocolmo, 1998). <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

¹⁵ Hacemos la comparación respecto al análisis que el citado autor realiza de la Constitución de Jalisco en cuanto a los pueblos indígenas. *Cfr.* López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., abril de 2002, p. 134.

tan, donde se comprendería como parte de dicha cultura, el sistema de impartición de justicia con las normas propias de la cultura de las comunidades indígenas. De esta forma la ley sobre derechos y cultura indígena, debería marcar unos principios generales, que se verían reflejados en la ley relativa a la aplicación de justicia indígena. De hecho encontramos cierta confusión en cuanto a ubicación de preceptos que se encuentran en la Ley sobre Derechos, Cultura y Organización Indígena, que son necesarios para la aplicación de Ley de Justicia Indígena.¹⁶ Por otro lado, la cultura y la cosmovisión de los pueblos mayas de este estado, se ve nítidamente reflejada en la aplicación de su propia forma de justicia. El haber legislado de este modo, se disecciona la forma de entender la cultura, arrancándole por una parte, y creándose como institución, el sistema de justicia de estos pueblos indígenas que se basa, justamente, en sus propias costumbres.

Por lo anteriormente comentado, y atendiendo al orden entendido como lógico para tratar la legislación a analizar, voy a hacer unos breves comentarios de ambas leyes: en primer lugar, la Ley de Derecho, Cultura, y Organización Política de los Mayas de Quintana Roo, y posteriormente, de forma más breve, me referiré a la Ley de Justicia Indígena de dicho estado.

IV. LEY DE DERECHOS, CULTURA Y ORGANIZACIÓN INDÍGENA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

La lectura de la legislación sobre Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, contiene el espíritu del anterior artículo 4o. de la Constitución federal, desarrollando lo en él expuesto: “la Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado”,¹⁷ y del mismo modo, en la Ley de Justicia Indígena del Estado

¹⁶ Encontramos al respecto que en la Ley de Justicia Indígena el carácter del sujeto que puede acceder a la aplicación de este sistema de justicia, no queda bien definido. Sin embargo en el artículo 6o. de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Política indígena, se refiere a cómo se debe acreditar la “calidad” de indígena, para poder tener acceso a la aplicación de la justicia indígena.

¹⁷ Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma de 1992. Se señalan estas palabras, dado que marcan la obligación de desa-

de Quintana Roo se establece que la misma actuará, "...con respeto a los derechos humanos establecidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y las garantías individuales consagradas en la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estado de Quintana Roo".¹⁸

En el presente trabajo, vamos a limitarnos a un aspecto (de entre tantos otros) que resulta de todo interés en lo relativo a esta ley. En concreto nos centraremos en el título tercero que trata sobre la Autonomía y Organización Interna, intentando acercarnos, mediante un análisis al sentido que los legisladores estatales le dieron a este reconocimiento a la libre auto determinación de los pueblo indígenas. Su artículo 41 y 42 establecen un derecho, que no se reflejaba en el artículo 4 de la constitución federal (1992), ni en su constitución: el reconocimiento a la libre determinación, expresado en un marco de autonomía, respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.

Esta ley reconoce un derecho cuya declaración no resulta de su competencia, no sólo por la jerarquía legislativa, sino por el régimen de distribución de competencias establecida en la constitución federal,¹⁹ dado que la ley estatal se concibió atendiendo a los principios del artículo 4o. de la Constitución federal, reformado en 1992, y este precepto que contemplaba el derecho a la libre autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas. De todas formas resulta paradójico que la Constitución estatal no se pronuncie por el reconocimiento de los derechos de los

rrrollar los preceptos de este artículo, por leyes reglamentarias, motivo entre varios que inspiraron a los legisladores del estado de Quintana Roo a elaborar la ley objeto de estudio, tal y como se puede apreciar en el dictamen de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, de 22 de julio de 1998.

¹⁸ Artículo 5o. de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.

¹⁹ Magdalena Gómez, realiza la misma apreciación respecto de la legislación del estado de Oaxaca. Al respecto, cito sus palabras: "El estado de Oaxaca asumió el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en un marco constitucional que resulta limitado dado el régimen de distribución de competencias en el que si bien se establece en el artículo 124 constitucional que las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, la Suprema Corte de Justicia ha sentado la tesis de que lo que los estados pueden ejercitar, no pueden contradecir a las que a la Federación correspondan; de manera que si dictan una ley (fiscal), que haga nugatorias las prevenciones de una ley federal, (como lo es el Código de Comercio) aquella ley no puede subsistir", Magdalena Gómez, *La reforma intravenosa*, <http://www.jornada.unam.mx/1998/nov98/981110/oja-reforma.html>.

pueblos indígenas, y sea en la ley reglamentaria donde establezca el derecho a la libre autodeterminación.

No será hasta la reforma de la Constitución federal de 2001, que se hará referencia a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y a la autonomía de los mismos, dejando el desarrollo de este derecho a la legislación de las entidades federativas. Sin embargo, aunque la palabra “autonomía” aparece tanto en la Constitución federal con su nueva modificación, y en la legislación del estado de Quintana Roo, de ninguno de estos dos enunciados parece sustraerse el espíritu de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Tribales en Países Independientes. Si bien es cierto que este convenio no introduce el concepto de autonomía o libre autodeterminación, los artículos que reflejan el alcance de este principio aplicado a los pueblos indígenas, son los artículos 6.1 (consulta a través de instituciones representativas), y 7.1. (derecho de decidir sus propias prioridades).²⁰ Al respecto encontramos cómo el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo XX, establece el derecho de autonomía como una expresión de autodeterminación y autogobierno, entendiéndose todo ello, como el derecho de determinar libremente su *status* político y promover libremente su desarrollo y “el derecho a participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, y a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino”.²¹

²⁰ Banco Internacional de Desarrollo, 2003. Calidad legislativa indígena en América Latina. Comentarios sobre los hallazgos principales por variable. Producido por parte de NORLAT, Noruega. Modificación de 20 de marzo de 2003. <http://www.iadb.org/sds/ind/ley/comentario.pdf>

²¹ La referencia expuesta respecto de la declaración americana es un proyecto, y por consiguiente no está todavía aprobado. Sin embargo, se hace referencia al mismo, dado que ofrece claridad sobre el espíritu del concepto de libre autodeterminación en un marco de autonomía, ideas que se ven reflejadas en los artículos señalados del convenio 169 de la OIT. El artículo XX de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dice textualmente: “1. Los pueblos indígenas, en el ejercicio del derecho a la libre determinación al interior de los Estados, tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a entre otros, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, información, medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad comunitaria, relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los medios y formas para financiar estas funciones autónomas. 2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación en la toma de decisiones a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar directamente sus derechos, vidas y destino. Pueden hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tienen también

De la redacción de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena, no se infiere el principio de autonomía y libre determinación a que me he referido en el apartado anterior, quedando incompleto el sentido de la legislación. Sus capítulos hacen referencias a los derechos, culturas de los mayas, así como a los parámetros que deberán seguir las políticas de educación, de mujeres, niños, ancianos, de salud, y por último política de desarrollo, pero todo dependiendo de las decisiones establecidas por el estado.

Encontramos ciertos preceptos de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos Indígenas del Estado de Quintana Roo, que nos pueden ubicar en el contexto de autonomía que esta ley establece.²² Como ejemplo citamos el artículo 39 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, que prevé la consideración de la opinión del Gran Consejo Maya (como órgano supremo representante de las comunidades indígenas de este territorio) para el establecimiento de los planes y programas de desarrollo de las comunidades indígenas.²³ Sin embargo, hasta la actualidad no se ha creado procedimiento alguno para realizar esas consultas. Tampoco se puede entender que la presente ley refleje el espíritu respecto a la autodeterminación mediante la participación de los indígenas tal cual lo establece el Convenio 169 de la OIT, teniendo en cuenta que posteriormente a su entrada en vigor, se han establecido medidas legislativas y administrativas que afectan directamente a los pueblos indígenas.²⁴ Por tanto la declaración

el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales”. Texto consolidado de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Washington, D. C., 30 de mayo de 2003, <http://www.choike.org/documentos/DeclAmerDerIndigenas.doc>

²² A saber: derecho de determinar libremente su *status* político y promover libremente su desarrollo y el derecho a participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, y a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino.

²³ Artículo 39, Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, en lo relativo a la política de desarrollo, establece: “para el establecimiento de los planes y programas de desarrollo de las comunidades indígenas, se tomará en cuenta la opinión del Gran Consejo Maya”.

²⁴ Tomando en cuenta que Quintana Roo, es un estado cuyo sector económico está impulsado por el turismo, y la reestructuración del territorio que se está efectuando para construir zonas turísticas, al parecer no se ha realizado consulta alguna a las comunidades sobre esta reestructuración, si tomamos en cuenta la importancia que para los indígenas supone su territorio. Al respecto me remito a lo establecido en el artículo 13

de la libre determinación, en el marco de autonomía, ha quedado reducida al papel, y ni se ha practicado las consultas a los indígenas, ni se ha avanzado respecto a la forma de participación de éstos en los asuntos de afectación directa.

Para ahondar estas apreciaciones, sobre todo para no dejar de analizar el espíritu con el que los legisladores estatales trabajaron el concepto de “libre autodeterminación, expresado en un marco de autonomía”, paso a efectuar unos breves comentarios basados en la iniciativa de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Indígenas del Estado de Quintana Roo, presentada conjuntamente por el gobierno del estado y por el poder judicial ante el Congreso, así como en el dictamen efectuado por las comisiones encargadas del Congreso del estado, respecto al análisis de la iniciativa referida.

Cabe mencionar que la iniciativa de ley presentada, “recoge los intereses convergentes”²⁵ del Primer Congreso Maya, donde participaron representantes de las comunidades indígenas mayas, y los tres poderes del estado. Sin embargo después de que ésta fuera sometida al Congreso del estado, en el dictamen emitido por las comisiones encargadas de su revisión encontramos la modificación de algunos de sus artículos. En concreto nos centraremos en los artículos 18 y 39.

En el primero de estos artículos de la iniciativa de ley, establecía:

Las Comunidades indígenas, tienen derecho al respeto pleno de la propiedad, control y protección de su patrimonio cultural y científico. El Estado, por medio de sus instituciones competentes y en *consenso* con el Gran Consejo Maya, dictará las medidas idóneas para la eficaz protección de sus ciencias, técnicas y manifestaciones culturales, comprendidas los recursos humanos y biológicos, así como el conocimiento de las propiedades de la fauna y flora, tradiciones orales, literatura, diseños y artes visuales o dramáticas.²⁶

del Convenio 169 de la OIT, y el espíritu que motivó el artículo 18 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Política. Encontramos referencias sobre el revuelo que se levantó por los indígenas de Carrillo Puerto, puesto que reclamaban que las autoridades habían utilizado sus tierras como paso para el tendido eléctrico sin su autorización. Véase Fundación de Artistas e Intelectuales por los Pueblos Indígenas de Iberoamérica <http://www.funindio.org/actualidad/noticias/n990716.html#4>

²⁵ Iniciativa de Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, de 20 de julio de 1998, p. 4.

²⁶ *Ibidem*, p. 10.

Sometida la iniciativa al Congreso del estado, y a las comisiones encargadas para elaborar su dictamen, encontramos como resultado, que este artículo de la iniciativa quedará redactado de la siguiente forma:

...El Estado, por medio de sus instituciones competentes y *previa opinión* del Gran Consejo Maya, dictará las medidas idóneas para la eficaz protección de sus ciencias, técnicas y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y biológicos, así como el conocimiento de las propiedades de la fauna, tradiciones orales, literatura, diseños y actos visuales y dramáticos.

El Estado, conforme a la normativa aplicable en el ámbito estatal y tomando en cuenta previamente *el parecer* del Gran Consejo Maya, determinará las acciones y medidas necesarias tendientes a la conservación de su medio ambiente y a otras formas de protección de los recursos naturales, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables y técnicamente apropiadas, así como compatibles con la libre determinación de los indígenas mayas para la preservación de sus recursos naturales.²⁷

Con este cambio se da un giro total del precepto: de la palabra “consenso” que denota una igualdad entre sus interlocutores, se cambia a “previa opinión”, “el parecer” cuyo efecto es meramente consultivo, y por tanto la decisión no queda en manos de quien se consulta, que es en este caso de los pueblos indígenas.

Los argumentos aducidos por la comisión encargada de elaborar el dictamen son los siguientes:

La opinión del Gran Consejo Maya como autoridad de jerarquía y respeto dentro de la organización política de las comunidades indígenas es de suma importancia para el Estado en tanto que permitirá a éste definir y orientar sus acciones hacia los aspectos que más requieran estas comunidades para su adecuado desarrollo. Por esta razón, y con la pretendida intención de que tal efecto quede plasmado y regulado de esta manera en la ley, consideramos que en el artículo 18 no deben plantearse la relación entre el estado y el Gran Consejo Maya como la búsqueda de un consenso, porque ello desvirtúa el espíritu del mismo precepto.

²⁷ Dictamen de la Iniciativa de Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, de 22 de julio de 1998, pp. 10 y 11.

En efecto, hablar de consenso es referirnos a la búsqueda de intereses particulares dentro de un plano de igualdad institucional, lo cual, estimamos, no es congruente con el propósito del artículo 18.²⁸

Por tanto se parte del principio de “igualdad institucional”, sin tener en consideración que este principio adquiere nuevo matiz con el principio de *pluriculturalidad*, reconocido en 1992 con el artículo 4o. de la Constitución Federal, y ahora en el artículo 2o. de la misma Carta Magna: la existencia de diferencias culturales, reconociendo a los pueblos indígenas como sujetos propios, con derechos propios, y por lo tanto reconociendo su derecho a ser diferentes y tener en cuenta su diferencia en es llamada “igualdad institucional”. En este plano de “diferencia”, no existen intereses particulares, sino más bien lo que se hace es prestar atención a esa diferencia existente, y actuar consecuentemente con ese principio de pluralidad. Por tanto no se está reconociendo este principio de pluriculturalidad en el que se debe sustentar el derecho de la libre autodeterminación de los pueblos indígenas.

Otro ejemplo de interés para este trabajo es el artículo 39 de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos Indígenas del Estado de Quintana Roo. Este artículo reza: “...para el establecimiento de los planes y programas de desarrollo de las comunidades indígenas, se *tomará en cuenta la opinión* del Gran Consejo Maya”.

El Gran Consejo Maya se instituye como la institución máxima de representación de los indígenas mayas del estado de Quintana Roo, según reconoce el artículo 51 de la Ley sobre Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos Indígenas del Estado.

Sin embargo, encontramos que en la iniciativa de la ley, el mismo artículo se concretaba de la siguiente forma: “...los planes y programas de desarrollo de las comunidades indígenas, *se acordarán* con el Gran Consejo Maya”.

La diferencia es tan sólo de conceptos (“tomar en cuenta”, y “se acordará”), pero que denotan significados muy diversos para llevar a la práctica la declaración de la libre autodeterminación en un marco de autonomía reconocido en el artículo 41 de la ley, atendiendo al Convenio 169 de la OIT.²⁹ El citado cambio deriva de la siguiente observación

²⁸ Dictamen de la Iniciativa de Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, 22 de julio de 1998, p. 10.

²⁹ La ley que analizamos se sujeta expresamente al Convenio 169 de la OIT, en su artículo 5o.: “la aplicación de las disposiciones de la presente ley, en el reconoci-

realizada por la comisión designada por el Congreso del estado, para el estudio de la ley:

...para el caso del artículo 39 hacemos una observación similar a la señalada respecto al artículo 18. en efecto, el Gran Consejo Maya no es una autoridad institucional definida en un sistema gubernamental que pueda celebrar acuerdos o consensos con el Estado. Es y así debe reconocerse, como un órgano representativo de la voz indígena, que puede orientar adecuadamente las acciones emprendidas a favor o en relación con las comunidades indígenas.³⁰

Con estas palabras queda claro que se reconoce al Gran Consejo Maya como una figura intermediaria, pero no como representante de los pueblos mayas de este estado, con poder suficiente y capacidad para acordar en nombre de éstos las medidas y proyectos de desarrollo. Como señala Francisco López Bárcenas: “este es el fundamento del derecho de la libre determinación de los pueblos indígenas. Reconocerles personalidad y capacidad para proveer a su existencia y futuro”.³¹

Los argumentos expuestos por el Poder Legislativo, y la consecuente reforma a la iniciativa, demuestran que no hay congruencia en cuanto al reconocimiento de la libre autodeterminación en un marco de autonomía que señala la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. Esta ley con los ejemplos comentados, no se aparta de la política de asimilación a la que se han visto sometidos los pueblos indígenas.³² Lejos, por tanto, del espíritu deseado en el Convenio 169 de la OIT, que:

miento 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...”.

³⁰ Dictamen de la Iniciativa de Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, p. 12.

³¹ López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, Conaculta, 2002 Serie: Derechos indígenas 4, p. 36.

³² Al respecto ver como ejemplo de esta política en Aguirre Beltrán, Gonzalo en su artículo Integración Regional, “INI, 30 años después, revisión crítica”, México, INI, 1978, pp. 87-93: “Pero, además de la aplicación de este criterio antropológico, es conveniente hacer notar que la acción indigenista no tiende, en modo alguno, a fortalecer los valores y las instituciones de las comunidades indígenas para que éstas se conserven, permanentemente, como tales. La tendencia principal de la acción en materia indigenista es la de promover el cambio cultural, la de inducir el proceso de aculturación en las comunidades indígenas subdesarrolladas, para que cuanto antes, se integren a la gran comunidad nacional.

...si bien no establece de manera implícita el derecho a la libre determinación, sí lo presupone al señalar desde su inicio, en el preámbulo, la necesidad de que los pueblos controlen sus instituciones propias dentro del marco del Estado en que viven. También establece los principios de participación y consulta en la toma de decisiones y el control “hasta donde sea posible” sobre su desarrollo social y cultural.³³

V. LA LEY DE JUSTICIA INDÍGENA

La creación de la Ley de Justicia Indígena, pareció ser una salida inmediata a la urgencia de legislar sobre la materia indígena en el Estado. Esta ley plantea un sistema alternativo, dependiente del Tribunal Superior de Justicia, que se sustentará en una serie de órganos que velarán por la aplicación de las normas de las comunidades indígenas en la resolución de conflictos. El juez tradicional, es la pieza clave en la impartición de justicia indígena en el estado de Quintana Roo, que junto con el magistrado de Asuntos Indígenas, y el Consejo de Judicatura Indígena, velarán por el cumplimiento de la misma.

Estos órganos son creación propia de la Ley de Justicia Indígena. Si atendemos a lo ya comentado con anterioridad, sobre los estudios antropológicos de la primera mitad del siglo XX, encontramos que los jefes de las compañías estructuradas según la organización teocrática militar, eran los encargados de resolver las controversias y los asuntos administrativos de la comunidad.

Con la aparición de estos nuevos órganos esta competencia exclusiva a los jefes de las compañías desaparece, si bien, hay que resaltar, que el Consejo de Judicatura Maya sí está integrado por sacerdotes de los centros ceremoniales y por generales de las compañías de los diversos centros ceremoniales que dan culto a la Cruz Parlante. Por otro lado, este nuevo sistema es un medio para que las costumbres y normas que se aplicaban en la resolución de controversias perduren entre la costumbre y la práctica de los indígenas mayas de Quintana Roo, dado que tendían a la desaparición por la política de la cultura hegemónica local. Sin embargo, esta última alusión cumpliría su objetivo real, si el principio de autonomía, y libre autodeterminación tuviera el signifi-

³³ Gómez Magdalena, *Derecho indígena y constitucionalidad*, <http://www.geocities.com/relaju/mgomez.html>

cado que los pueblos indígenas reivindican, permitiendo la participación de estos pueblos a las políticas y programas de la nación, y por ende pudiendo tener autonomía en cuanto a su aplicación de justicia, construyendo los pueblos indígenas de Quintana Roo, junto con las autoridades los límites y cualesquiera otras medidas que consideren oportunos para la aplicación de sus usos de propia justicia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, "Integración regional", *INI, 30 años después, revisión crítica*, México, INI, 1978.

CARREAGA VILIESID, Lorena, *Quintana Roo, una historia compartida*, Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora, 1990.

GÓMEZ, Magdalena, periódico *La Jornada*, 4 de noviembre de 1998.

GÓNZALEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, UNAM, 2002.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., abril de 2002.

—————, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Conaculta, Serie: Derechos indígenas 4, 2002.

VILLARROJAS, Alfonso, *Los elegidos de Dios*, Instituto Nacional Indigenista, 1987.

VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós, 1999.

Documentos:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Norte Sur, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editores Mexicanos Unidos, S. A., 2002.

Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>

Dictamen de la Iniciativa de Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, de 22 de julio de 1998.

Disposiciones legales en materia indígena, compilación, INI, septiembre 2000.

Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, INEGI, 2002.

Iniciativa de Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, de 20 de julio de 1998.

Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial* del estado de Quintana Roo, el 31 de julio de 1998.

Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial* del estado de Quintana Roo, el 14 de noviembre de 1997.

Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas, Banco Internacional de Desarrollo, 2003. Calidad legislativa indígena en América Latina. Comentarios sobre los hallazgos principales por variable. Producido por parte de Norlat, Noruega. Modificación de 20-03-03. <http://www.iadb.org/sds/ind/ley/comentario.pdf>

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, adoptada por la 31a. reunión de la conferencia general de la UNESCO. París, 2 de noviembre de 2001. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

GÓMEZ, Magdalena, *La reforma intravenosa*, <http://www.jornada.unam.mx/1998/nov98/981110/oja-reforma.html>

—————, *Derecho indígena y constitucionalidad*, <http://www.geocities.com/relaju/mgomez.html>

Fundación de Artistas e Intelectuales por los Pueblos Indígenas de Iberoamérica, *México: Indígenas mayas intentan tomarse la alcaldía de Quintana Roo*. DDHH: Últimas Noticias, 16 de Julio de 1999 . <http://www.funindio.org/actualidad/noticias/n990716.html#4>

PRECIADO SILVA, José Luis, *La Guerra de Castas en Yucatán (1847-1901)*, Copyright © antropeética 2001, <http://www.antropoetica.com/rebelion/castas.html>

Texto consolidado de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Washington, D. C., 30 de mayo de 2003, <http://www.choike.org/documentos/DeclAmerDerIndigenas.doc>