

# Reformas multiculturales para los mayas de Yucatán\*

*Shannan Mattiace*

Allegheny College  
smattiac@allegheny.edu

*Rodrigo Llanes Salazar*

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa  
rodrigo.llanes.s@gmail.com

---

## *Resumen*

En 2011 el Congreso yucateco aprobó la ley sobre derechos indígenas. En este trabajo argumentamos que las reformas multiculturales promulgadas en Yucatán hasta la fecha son el resultado de fuerzas de arriba hacia abajo, a nivel nacional, que han presionado a los legisladores del estado a moverse en el área de los derechos indígenas. Las reformas multiculturales en Yucatán no son el resultado de la presión de bases. A pesar de la existencia de algunas organizaciones indígenas mayas en Yucatán, no existe en el estado un movimiento étnico amplio y de bases. Introducimos una explicación de la ausencia de movimiento indígena en Yucatán, argumentando que la particularidad de las ligas campesinas, el conservadurismo de la Iglesia católica y la capacidad reducida de las ONG en el estado son factores clave para considerar.

Palabras clave: derechos indígenas, Yucatán, mayas, movimiento indígena, ONG.

\* Los autores quisieran agradecer a todos los entrevistados que amablemente dieron de su tiempo y energía, al Academic Support Committee de Allegheny College por su apoyo financiero, a los dos dictaminadores anónimos por sus comentarios, y a Romina España por su cuidadosa lectura del trabajo.

**Abstract****Multicultural Reforms for the Maya of Yucatán**

In 2011 the Yucatecan congress passed an indigenous rights law. In this paper, we argue that multicultural reforms promulgated in Yucatan to date are the result of top down pressures at the national level that have pushed state legislators to move in the area of indigenous rights. The multicultural reforms in Yucatán are not the result of grassroots pressure. Notwithstanding the presence of some indigenous Maya organizations in Yucatan, there is no broad-based ethnic movement in the state. We present an argument here for the absence of an indigenous movement in Yucatán focused on the particularity of peasant leagues, the conservative nature of the Catholic Church, and the limited reach of non-governmental organizations.

Key words: indigenous rights, Yucatan, Maya, indigenous movement, non-governmental organizations.

---

**Introducción**

Durante la década de 1990 en América Latina, los Congresos de los Estados aprobaron reformas que por primera vez consagraron derechos para los pueblos indígenas (y en algunos casos para pueblos de descendientes africanos). Mientras que las reformas económicas aprobadas a inicios de la crisis de la deuda de la década de 1980 precedieron a la promulgación de los derechos indígenas, ambos conjuntos de reformas coincidieron en la década de 1990. Tanto las reformas neoliberales como las políticas multiculturales que las acompañaron han transformado la relación entre los Estados y los ciudadanos; sin embargo, ha sido objeto de debate en qué consisten esas transformaciones.

La politóloga Donna van Cott (2006), especialista en movimientos indígenas del continente, vio la adopción de las políticas multiculturales por parte de los Estados-nación en América Latina en las décadas de 1980 y 1990 como una apertura de espacios para que los movimientos indígenas hicieran demandas por derechos sin precedentes. Mientras que ella reconoció la naturaleza constrictiva del contexto en el que dichas demandas fueron realizadas, también argumentó que los derechos obtenidos fueron significativos. En contraste, el antropólogo Charles Hale (2002) ha desarrollado una visión más crítica de lo que él ha denominado “multiculturalismo neoliberal”, el cual concibe los derechos indígenas más sustantivos como una posible amenaza. Al reconocer derechos culturales, argumenta, los Estados-nación han rechazado demandas por tierra y recursos. La esencia de su argumento es que el

multiculturalismo neoliberal se opone a que sean realizadas demandas más radicales. De hecho, desde su perspectiva las voces indígenas radicales han sido dejadas a un lado bajo el multiculturalismo neoliberal, mientras que los políticos han reconocido a líderes indígenas más moderados y conservadores como interlocutores legítimos.

El trabajo del antropólogo Bret Gustafson (2002) guarda semejanzas con el de Hale, pero enfatiza en la continuidad entre las reformas multiculturales actuales y las políticas del pasado, y argumenta que las reformas recientes deben ser entendidas como la iteración más actual en una larga historia de negociaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. Gustafson sostiene que debemos ver las reformas multiculturales como una modernización de las identidades políticas y no como un signo de “la reciente inclusión de los hasta ahora excluidos pueblos indígenas” (Gustafson, 2002: 274). Los Estados-nación, sugiere, han buscado por mucho tiempo forjar una relación con los pueblos indígenas y esa relación ha cambiado con el tiempo en respuesta a influencias externas e internas. Gustafson plantea que, en las reformas de la década de los noventa, las colectividades indígenas fueron re-imaginadas como entidades localizadas, ya no como uniones campesinas corporativas (Gustafson, 2002: 276). Gustafson nos insta a ver esas reformas políticas no como empoderamiento, sino como otro paso en la relación de negociación entre el Estado y los pueblos indígenas.

En resumen, la cuestión de quién ha apoyado las reformas multiculturales y por qué lo ha hecho, ha sido tema de un acalorado debate entre académicos de América Latina. En este artículo aplicamos y extendemos este debate a través del examen del caso de Yucatán.<sup>1</sup> Este estado es digno de estudio ya que tiene uno de los grupos de hablantes de una lengua indígena —la maya— más grandes en todo México. La legislación sobre derechos indígenas, que en Yucatán se tituló Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya (de ahora en adelante, Ley Maya 2011), fue aprobada por el Congreso del estado en abril de 2011 y el Reglamento de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán (Reglamento 2011) fue aprobado en diciembre de ese mismo año.<sup>2</sup> En este trabajo argumentamos

<sup>1</sup> Empleamos el término “maya” a lo largo del trabajo para referirnos a la población indígena de Yucatán; sin embargo, no es un término que los indígenas usen necesariamente para describirse a sí mismos, y el uso de él no implica una conciencia social o política de indigeneidad o indianidad. Nos referimos en términos generales a la población cuyos padres o abuelos hablan maya, que tienen apellidos mayas, que pueden hablar o no la lengua maya, y que pueden participar o no en algunas prácticas rituales o culturales mayas.

<sup>2</sup> La ley entró en vigor el 1º de enero de 2012. Las reformas a la Constitución estatal en materia de cultura y derechos indígenas fueron realizadas en 2007, la cual proveyó un marco

que las reformas multiculturales promulgadas en Yucatán hasta la fecha son el resultado de fuerzas de arriba hacia abajo, a nivel nacional, que han presionado a los legisladores del estado a moverse en el área de los derechos indígenas. Las reformas multiculturales en Yucatán no son el resultado de la presión de bases. A pesar de la existencia de algunas organizaciones indígenas mayas en Yucatán, no existe en el estado un movimiento étnico amplio y de bases, a diferencia de otras regiones de México, como en Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán. Asimismo, el estado de Yucatán se distingue por el énfasis que se ha puesto, tanto por parte de los políticos como de algunas organizaciones civiles, en la cultura, lengua e historia mayas. Este énfasis en lo maya, junto con la relativa ausencia de un movimiento político indígena, nos ayuda entender el contenido endeble de la Ley Maya.<sup>3</sup>

En la primera sección de este artículo ofrecemos una breve historia política de Yucatán, centrándonos en los actores y eventos más relevantes para entender las relaciones entre los mayas y el estado. En la segunda sección argumentamos que la Ley Maya de 2011 y su Reglamento subsecuente no fueron el resultado de presiones de base. En esta sección exponemos tres razones principales para explicar la ausencia de un movimiento sociopolítico indígena de bases en Yucatán: 1) las ligas campesinas, empleadas en otras áreas de México y de América Latina como estructuras organizativas étnicas durante las décadas de los ochenta y de los noventa, carecieron de auto-

---

legal y conceptual para la subsecuente legislación de 2011. Esas reformas dispusieron, entre otras cosas, el derecho de los mayas a ser consultados sobre programas y políticas públicas que los afecten, el derecho a aplicar procesos de justicia alternativa a nivel local, el derecho a usar su lengua y a la educación bilingüe, y el derecho a elegir a sus propias autoridades locales. Si bien dichos cambios constitucionales no fueron insignificantes, es importante anotar que el pueblo maya continúa siendo visto como un “sujeto de derecho público” y que cualquier derecho a la libre determinación o autonomía está limitado al nivel local y no debe violar las leyes actuales (véase Reforma constitucional de 2007).

<sup>3</sup> Entendemos que no hay una relación causal entre la existencia de un movimiento indígena fuerte y una legislación robusta en materia de derechos y cultura indígenas. En Chiapas, por ejemplo, la movilización indígena que emergió después del levantamiento zapatista de 1994 dio paso a una de las leyes indígenas más escuetas a nivel nacional (véase Burguete y Aragón, 2008; Mora, 2013). El estado de Oaxaca aprobó una ley bastante comprensiva en materia de los derechos indígenas, sancionando el uso de derecho indígena al nivel local en todos los municipios que se registran con el estado; sin embargo, las leyes que facilitaron este ejercicio de derechos locales no fueron el resultado de movilización indígena únicamente, sino en parte de un cálculo del gobernador priista y sus partidarios de que una reforma sería la mejor manera de asegurar que su partido siguiera compitiendo con la oposición en un contexto de mucha inestabilidad en el estado vecino de Chiapas (Hernández-Díaz y Martínez, 2007, capítulo 2; Anaya Muñoz, 2005; Recondo 2001; 2007). El estado en San Luis Potosí aprobó una ley en 2007 considerada por expertos como una de las más avanzadas del país en un contexto de poca movilización indígena (Cruz, 2008; Téllez, 2008).

nomía debido al carácter industrial del sector agrícola de Yucatán, el cual históricamente ha estado vinculado a la producción de henequén; 2) las redes de la Iglesia católica progresista, usadas en otras partes de México y América Latina como vehículos para organización indígena trans-comunitaria, no estuvieron presentes en Yucatán debido a la orientación teológica conservadora del obispado yucateco y; finalmente, 3) las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales han sido empleadas como bloques constructores para la organización étnica, son de muy pequeña escala y están concentradas en la ciudad capital, Mérida, lo cual limita el vínculo efectivo entre las comunidades en el estado alrededor de los derechos indígenas. Asimismo, desde hace tiempo las organizaciones indígenas existentes en la sociedad civil yucateca están principalmente enfocadas en la lengua, cultura e historia mayas.

Finalmente, en la tercera sección del artículo situamos las reformas multiculturales en Yucatán dentro de las recientes reformas federales sobre el sistema judicial. En el periodo entre 2007 y 2011, en tanto que los políticos yucatecos fueron redactando el discurso legislativo sobre derechos y cultura indígenas, los políticos a nivel federal estuvieron proponiendo reformas constitucionales y legislativas significativas para alterar dramáticamente los procedimientos judiciales a varios niveles gubernamentales. Los argumentos orales se convertirían ahora en la norma, marcando una ruptura significativa con el sistema actual basado en procedimientos judiciales escritos. Sugerimos que los funcionarios del estado de Yucatán vieron en la legislación multicultural una oportunidad para utilizar los “usos y costumbres” mayas relativos a la administración de justicia local como una manera para cumplir efectivamente las reformas judiciales que estuvieron surgiendo de la Ciudad de México. Si bien es cierto que no hubo presión de base indígena durante los debates acerca de la nueva ley, sí hubo un grupo de investigadores universitarios y activistas organizados que presionaron a los diputados para aprobar una ley más robusta que lo que originalmente estuvieron dispuestos a aprobar.

## **I. El contexto: factores históricos, sociales y políticos clave en la relación entre los mayas y el estado**

Con base en el censo de población del INEGI del año 2010 (INEGI, 2011), Yucatán ocupa el segundo lugar por el número de personas indígenas como un porcentaje de la población total del estado. En Yucatán, 30% de la población de más de cinco años habla una lengua indígena (577 789 individuos), secundado sólo por el estado de Oaxaca (34%). Pero a diferencia de la mayoría de los otros estados en los cuales su población indígena está distribuida entre

distintos grupos étnicos, en Yucatán la población indígena es predominantemente maya.

Por diversos factores geográficos y políticos, las estructuras comunitarias nativas en Yucatán han estado severamente erosionadas y el grado de la penetración del Estado, incluso en las comunidades mayas más remotas, es alto. En los siglos XVIII y XIX, los mayas se levantaron en contra de las élites blancas y criollas en defensa de sus tierras y autonomía y en contra del pago de tributos onerosos y las promesas incumplidas. Los mayas que vivían en la parte oriental del estado estuvieron en guerra por casi todo el periodo que abarcó entre 1847 y 1901 (la Guerra de Castas), con continuas batallas intermitentes hasta la década de 1930. Las pérdidas son difíciles de medir, pero es comúnmente aceptado que entre un tercio y la mitad de la población de Yucatán (de 600 000) murieron o fueron desplazados por el conflicto (Wells y Joseph, 1996: 27). Después de que finalizó el enfrentamiento más intenso de la Guerra de Castas (después de 1849), el estado yucateco reprimió severamente a los mayas que colaboraron con los “agitadores”. Como resultado, los mayas de las regiones del centro y del occidente del estado trazaron una marcada línea entre ellos y los indios rebeldes del oriente. De ahí en adelante, los mayas del centro y del occidente de Yucatán se llamaron a sí mismos “mestizos”, rechazando los términos “indio” o “maya”. Fue también en las regiones centro y occidente de Yucatán en donde las grandes haciendas rompieron las comunidades étnicas en el último cuarto del siglo XIX, forzando a las poblaciones indígenas a trabajar como peones en sus antiguas tierras.

Poco después de la Revolución Mexicana, en la década de 1920, el gobierno nacional puso en marcha políticas indigenistas en los estados con numerosa población nativa, como en el caso de Yucatán. Dichas políticas se centraron principalmente en las áreas de educación y salud, con el propósito expreso de mexicanizar a los indios y asimilarlos a la “familia revolucionaria” como mestizos.<sup>4</sup>

### *Reformas constitucionales a nivel nacional y la respuesta de Yucatán*

El paquete de reforma constitucional federal de 2001, que fue una versión dramáticamente modificada del proyecto de ley que el presidente Vicente Fox

<sup>4</sup> La breve administración gubernamental de Felipe Carrillo Puerto en Yucatán (1921-1923) fue una excepción de esta tendencia de hispanización a través de la educación. Carrillo Puerto era un yucateco nativo, hablaba fluidamente la lengua maya y promovió el uso de dicha lengua en los salones de clase, no sólo para facilitar el aprendizaje del español, sino porque él creía que el progreso social y la revitalización cultural eran objetivos vinculados (Fallaw, 1997).

envió al Congreso a fines del año 2000, hizo a los estados responsables de la definición y limitación de la autonomía indígena. El proyecto de ley, aprobado por las dos cámaras del Congreso en la primavera de 2001 y ratificado subsecuentemente por los dos tercios de los estados estipulados, no sancionaba ni protegía la autonomía para los pueblos indígenas a nivel nacional.<sup>5</sup> Sin embargo, incluso antes del debate a nivel nacional en 2001, diversos estados mexicanos habían hecho cambios a sus constituciones y a leyes secundarias para proteger derechos indígenas (véase Bailón, 2003). El estado que hizo los cambios más sustantivos fue Oaxaca, cuya constitución de 1995 permitió a los gobiernos municipales que se registraran con el estado para elegir a las autoridades locales con base en usos y costumbres (véase Recondo, 2007). Una segunda ola de modificaciones constitucionales tuvo lugar a raíz de la llamada del presidente Ernesto Zedillo en 1998 para implementar reformas a nivel estatal. Fueron realizados cambios en las constituciones estatales de Veracruz, Nayarit, Michoacán, Quintana Roo, Campeche y Chiapas (Assies, Ramírez Sevilla y Ventura Patiño, 2006: 45). Una tercera ola de reformas ocurrió después de la reforma constitucional de 2001.

De los estados indígenas del sur de México, Yucatán fue el último en hacer cambios constitucionales y legislativos sustanciales en el área de derechos indígenas. Después de un largo proceso de deliberación, el cual incluyó diversas consultas con variada participación de mayas, el Congreso del estado yucateco hizo cambios a su Constitución en 2007. Tras más de un año transcurrido sin reformas adicionales o legislación relevante (la cual el decreto constitucional exigía) el Congreso del estado retomó el debate en 2008 en el contexto de la redacción de dicha legislación. No obstante, no fue sino hasta abril de 2011 que la legislación sobre cultura y derechos indígenas fue aprobada. Más tarde en ese año, en diciembre, la ley reglamentaria fue también aprobada.

En términos generales, esta legislación es ampliamente culturalista en tanto que se enfoca en la promoción de la lengua y cultura mayas y no aborda de manera sustantiva asuntos de tierras o recursos. Mientras que la Ley Maya y su legislación secundaria menciona la importancia del desarrollo socioeconómico en las comunidades mayas (y el rol del estado en promoverlo), se presta mucha más atención a la provisión de traductores mayas, a la promoción de la lengua y cultura mayas, al uso de la medicina maya y, lo más importante en términos del espacio dedicado a ello, a la selección de jueces mayas para

<sup>5</sup> En 2001, 19 estados votaron a favor de una enmienda constitucional para establecer los derechos indígenas y nueve votaron en contra de ella. Dos estados, Tamaulipas y Yucatán, no votaron; Morelos no votó en los cambios (López Bárcenas, Espinoza Saucedo y Escalante Betancourt, 2001: 128-131).

adjudicar casos a nivel local. La ley también exige la expansión de la principal institución indigenista del estado, el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (Indemaya). La legislación de 2011 requiere que el Indemaya compile y mantenga un registro de comunidades mayas donde la justicia maya pueda ser practicada y los jueces mayas sean seleccionados por la comunidad.<sup>6</sup>

En semejanza con las legislaciones de los estados de Campeche, Chiapas y Quintana Roo, la ley yucateca crea una nueva jurisdicción para los jueces mayas a nivel local. Esos jueces se encargan de la administración de la ley de la tierra a nivel local de acuerdo con los “usos, costumbres y tradiciones” de la comunidad (Ley Maya 2011). El lenguaje de la legislación es consistentemente paternalista: el Estado otorga derechos a las comunidades mayas más que reconocer una serie de instituciones gubernamentales y prácticas ya existentes. En diferentes lugares en el documento, el Estado se encarga de “ayudar” a las comunidades mayas a desarrollar e implementar sistemas internos de gobierno. De este modo, el Estado parece asumir que hay pocos mecanismos de justicia y normas existentes a nivel local y que los mayas desarrollarán sus usos y costumbres en colaboración con el gobierno.<sup>7</sup> De hecho, la ley establece que los jueces mayas locales deben comunicarse y colaborar con el Indemaya en el registro de comunidades mayas que el instituto está encargado de compilar. Si hay desacuerdos sobre qué constituye la ley indígena a nivel local, las partes agraviadas pueden presentar una apelación de la sentencia y/o entrar al sistema de justicia “regular” para pronunciarse sobre sus intenciones. Finalmente, la legislación es clara en su insistencia de que las mujeres mayas participen en la toma de decisiones locales y que ninguna norma o costumbre local contradiga las leyes estatales o nacionales. Si bien esta legislación no tiene precedentes en el reconocimiento de las prácticas y normas mayas a nivel local, continúa una larga historia de tratamiento paternalista y desarrollo asistencialista por parte del Estado hacia las comunidades mayas locales. Fueron pocas las consultas realizadas por los funcionarios del estado en las comunidades locales de Yucatán antes de que los cambios fueran hechos en la Constitución estatal en 2007. Y si bien es cierto que la legislación de 2011 fue una iniciativa de arriba hacia abajo desarrollada en ausencia

<sup>6</sup> Tanto en la Ley Maya (2011) como en la ley reglamentaria, la comunidad maya es definida como “un grupo de indígenas que comparten tradiciones, usos y costumbres propios de la cultura maya”. Al principio de 2014, Indemaya firmó un convenio con la Universidad Autónoma de Yucatán para hacer el registro de comunidades mayas dentro del estado.

<sup>7</sup> Lo mismo parece ser cierto para la cultura, lengua, medicina y artesanías mayas. La ley encarga a los funcionarios estatales y municipales “promover y preservar” dichas prácticas mayas tradicionales.



de un movimiento social indígena de base, cabe destacar la participación de algunas organizaciones indígenas (como Mayaón) y de académicos en el proceso de legislación.

Mientras que la responsabilidad de legislar en el área de autonomía indígena fue delegada a los estados como resultado de los cambios constitucionales nacionales de 2001, tomó seis años que los cambios constitucionales del estado fueran realizados y otros cuatro años para que la legislación de derechos indígenas fuera aprobada. Dos cambios institucionales significativos ocurrieron en esos seis años, que establecieron las bases de los cambios constitucionales de 2007. El primero fue la creación de Indemaya en la administración de Patricio Patrón (2001-2007), del Partido de Acción Nacional (PAN), y la segunda fue la creación de una nueva comisión legislativa para tratar los asuntos indígenas, llamada Comisión Especial de Asuntos Étnicos, en 2004 (de ahora en adelante: Comisión Especial). Dada la importancia de ambas entidades para la aprobación última de la legislación de derechos indígenas en Yucatán, en lo que sigue discutiremos cada una con más detalle.

### *Indemaya*

Estructuralmente, las instituciones indigenistas mexicanas son encabezadas por una agencia federal, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). No obstante, la mayoría de los estados con población indígena numerosa tienen su propia agencia a nivel estatal. De manera consistente con nuestro argumento de que las presiones a nivel nacional han sido fundamentales para explicar los cambios legislativos en el área de la ley indígena en Yucatán, funcionarios de alto rango de Indemaya nos comentaron en 2007 que la entrante administración del PAN creó la agencia en 2001 para tomar ventaja de los fondos federales dispersos como consecuencia de los cambios constitucionales nacionales de ese año sobre cultura y derechos indígenas. La misión de Indemaya era:

promover la creación de políticas de desarrollo basadas en el pleno respeto de los valores culturales del pueblo maya. Garantizar la adecuada canalización y utilización de los recursos humanos, materiales y financieros al grupo étnico para los propósitos de desarrollo a través de la apropiada coordinación entre las instituciones del gobierno. Estimular el más amplio acceso posible a los servicios del sector público y difundir y consolidar la lengua maya. (Indemaya, 2001)

Indemaya promueve sus propias iniciativas de programas, muchas de las cuales son de naturaleza cultural. Por ejemplo, el instituto celebra concursos

de lengua maya y de danza para impulsar a los mayas a continuar hablando y transmitiendo su lengua. Indemaya también trabaja para formar intérpretes que sirvan como traductores en casos legales y tiene una subdirección sobre migración y comunidades migrantes. De acuerdo con la primera directora del Instituto, Diana Canto (2001-2007), una de las iniciativas más exitosas del Indemaya fue la campaña “Aquí estamos”. Enfocado en la cultura maya, este programa buscaba elevar la autoestima maya a través de *spots* de televisión, subrayando los logros de los mayas a través del estado. Canto también nos dijo que el instituto trabajaba con funcionarios estatales “para sensibilizarlos sobre asuntos mayas”.

Ocasionalmente, el Indemaya se ha involucrado en asuntos más explícitamente políticos. Tal fue el caso entre 2004 y 2006 cuando participó —junto con la CDI y legisladores estatales— encabezando diversas consultas entre los mayas con el fin de conocer su opinión sobre el tema de los derechos indígenas.<sup>8</sup> Desde el punto de vista de Patricia Guarneros, la directora de la CDI (Yucatán) de 2004 a 2007, el gobierno estatal, incluyendo el Indemaya, quería limitar los temas de las consultas a los de política pública y derechos civiles, tales como el derecho a la educación, al cuidado de la salud y así sucesivamente.<sup>9</sup> Cuando preguntamos a Canto acerca de la ausencia del lenguaje sobre autonomía, territorio y autodeterminación en la ley sobre derechos indígenas discutida en la legislatura del estado, ella nos dijo que “el pueblo maya no habla de esas cosas”. Asimismo, al preguntar al diputado Juan Manuel Valencia, miembro de la comisión especial en la legislatura estatal (2004-2007), acerca del lenguaje sobre autonomía, nos dijo “no estamos de acuerdo con la autonomía”. Desde la perspectiva de Valencia, proteger la autonomía indígena llevaría a exacerbar el caciquismo.<sup>10</sup>

Al evaluar el impacto global del Indemaya y la CDI en la legislación estatal en el área de derechos indígenas, podemos apreciar que la visión y el programa del Indemaya reflejan de manera más cercana las costumbres y los valores del gobierno del estado. A saber, que hay menos discriminación racial en Yucatán que en otros estados mexicanos, y los mayas son generalmente

<sup>8</sup> Dichas consultas funcionaron principalmente como reuniones o discusiones, en las cuales los mayas fueron invitados para compartir sus opiniones sobre algún tópico particular. Los funcionarios del estado introdujeron temas enfocados principalmente en lengua, cultura, justicia local, educación bilingüe y necesidades básicas, tales como el cuidado de la salud.

<sup>9</sup> Duarte (2013-2014) describe estas consultas como una cuestión meramente formalista, sin un intento real por entender la situación actual de los mayas.

<sup>10</sup> Debido al largo tiempo que transcurrió entre las modificaciones constitucionales estatales de 2007 y la legislación sobre derechos indígenas de 2011, hubo cambios significativos en las direcciones de CDI, Indemaya, el Congreso del estado y el gobierno del estado.

gente pacífica en contraste con los *indios* en otras partes de México. Los funcionarios estatales en Yucatán se resisten a usar el término “pueblo” para describir a los mayas, prefiriendo términos como “comunidades mayas”, “indígena maya” o “etnia maya”.<sup>11</sup>

*Comisión Especial de Asuntos Étnicos/Comisión Permanente para el Respeto y Preservación de la Cultura Maya*

En 2004, una nueva comisión permanente fue añadida a la estructura institucional de la legislatura yucateca, la Comisión Especial de Asuntos Étnicos. El diputado Juan Manuel Valencia (PAN), uno de los tres miembros originales, nos señaló que fue creada en 2004 a instancias de los líderes de los tres principales partidos en el Congreso. De acuerdo con Valencia, la idea era que se necesitaba prestar mayor atención a la “etnia maya”. Desde el punto de vista de Valencia, el PRI encabezó la formación de esta comisión porque el partido necesitaba atraer votantes rurales después de perder el gobierno del estado en 2000. Esta pérdida, mencionó, fue agravada con derrotas adicionales en elecciones municipales. En tanto que el PAN comenzó a hacer incursiones significativas en las áreas rurales, Valencia mencionó que el PRI temió un mayor avance del PAN. Le preguntamos a Valencia por qué, desde su punto de vista, el PRI se enfocó en la identidad étnica de los votantes rurales más que en apelar a ellos como campesinos. De acuerdo con Valencia, esto fue el resultado de la atención prestada a los asuntos indígenas a nivel nacional en 2001, que coincidió con la creación de Indemaya a inicios de 2001 y cuya directora, Diana Canto, “dio más empujón a lo maya”.<sup>12</sup>

En una entrevista con el diputado del PAN José Antonio Aragón Uicab, presidente de la comisión especial (2007-2010), éste afirmó que, como muchos diputados en servicio en la comisión, él era nuevo en el tema de los derechos indígenas. Por esta razón, mencionó, los miembros de la comisión consultaron a expertos en derechos indígenas mientras elaboraban con pre-

<sup>11</sup> Sobre los discursos y las prácticas de las élites políticas y económicas en torno a los mayas, véase el trabajo de Iturriaga (2011); sobre la idea de los políticos de que en Yucatán “no pasa nada”, es decir, que los mayas no se movilizan ni luchan por su autonomía, véase Duarte (2013-2014).

<sup>12</sup> Le preguntamos a Valencia cómo la comisión se enfrenta a la cuestión de quién es maya, dada la relativa porosidad de las fronteras étnicas en el estado. Él nos respondió que era una pregunta difícil y que los miembros de la comisión han lidiado con el tema. “Tenemos mayas en los cabildos quienes pueden no llamarse a sí mismos mayas”, dijo, “pero son mayas”. Desafortunadamente, nos dijo, “hay mucha discriminación”.

cisión los cambios de 2007 a la Constitución estatal. A pesar de su falta de experiencia formal, Aragón notó que todos los miembros de la comisión son del interior del estado —esto es, de las áreas mayas de Yucatán— y que “entendían los problemas de la población indígena”. Además, dijo, “nuestros ancestros son mayas, hablan maya. Yo la entiendo, aunque no puedo hablarla”.

En enero de 2011 el nombre de la Comisión Especial fue cambiado a Comisión Permanente para el Respeto y Preservación de la Cultura Maya. En una entrevista con el presidente de la comisión en 2012, Tito Sánchez (PAN), señaló que su interés y experiencia iniciales en asuntos relacionados con la población maya fueron provocados por su participación como un joven miembro de los Caballeros de Colón. Sánchez relató que las misiones que realizó en las comunidades mayas en el Yucatán rural, le abrieron los ojos a la pobreza en dichos lugares. A pesar del cambio en el liderazgo y el nombre de la comisión del Congreso, los miembros —antes y ahora— parecen ver la legislación como una manera de ayudar a los pueblos indígenas, a quienes consideran necesitados de la guía del Estado.

## II. Movilización étnica en Yucatán

Hasta ahora hemos argumentado que los cambios a nivel nacional en México en el área de los derechos indígenas incentivaron a los funcionarios en Yucatán, motivándolos a crear un instituto indigenista estatal en 2001 —Indemaya— y a hacer cambios en la Constitución estatal en 2007. Enmendar la Constitución estatal allanó el camino para la legislación sobre cultura y derechos indígenas, la cual culminó en 2011 con la Ley Maya y su subsecuente Reglamento. Esos cambios a nivel estatal no fueron el resultado de presiones de base: no hay un movimiento indígena de bases en el Yucatán contemporáneo. En su influyente libro *Contesting Citizenship in Latin America*, Deborah Yashar (2005) argumenta que los movimientos indígenas en América Latina se han formado en lugares donde las redes —como las ligas campesinas, las organizaciones de la iglesia y las ONG— son fuertes.<sup>13</sup> En esta sección examinaremos la relativa fuerza de dichas redes en Yucatán para explicar la ausencia de un movimiento indígena de bases en el estado.

<sup>13</sup> Aún más, Yashar (2005) argumenta que el motivo y el espacio político asociativo son factores cruciales. Véase Mattiace (2009) para una discusión más amplia de esos factores y su aplicación al caso yucateco.

*Ligas de campesinos*

Muchos activistas indígenas en América Latina emplearon la experiencia que obtuvieron en las organizaciones campesinas en las décadas de los setenta y los ochenta como un fundamento para un subsecuente activismo indígena en la década de los noventa. Mientras que las organizaciones campesinas estuvieron típicamente basadas en identidades de clase —a menudo eclipsando e ignorando asuntos raciales y étnicos—, las demandas por la tierra y por la defensa de la autosuficiencia agrícola fueron retomadas por los activistas indígenas, incluso si ellos abandonaron las organizaciones oficiales para formar unas propias independientes. No obstante, la experiencia que los campesinos mayas obtuvieron en la Confederación Nacional Campesina (CNC) en Yucatán tuvo más bases proletarias que campesinas. Como observa Villanueva Mukul, “la mayoría de las demandas [de los trabajadores de henequén] estuvieron orientadas más hacia asuntos proletarios que a campesinos, tales como altos salarios, bonos y créditos” (Villanueva Mukul, 1993: 16). Los campesinos mayas no se involucraron en una lucha por derechos de tierras; como argumenta Baños Ramírez (1989), la mayoría de las demandas se centraron en un precio más elevado para el henequén que producían, así como demandas por mayores créditos y pensiones más altas. Así, para Baños Ramírez (1989: 282), los productores de henequén no pueden ser llamados campesinos en el estricto sentido de la palabra en tanto que ellos no gozaron de un nivel mínimo de control sobre su producción agrícola. A diferencia de los campesinos indígenas en otras regiones de México, que tuvieron sus primeras experiencias organizativas movilizándose alrededor de la reforma agraria, los campesinos mayas organizados tuvieron poco o ningún interés en la tierra; su principal interés fue obtener créditos del Estado. Rosales y Llanes también argumentan que no hubo un movimiento por la tierra en Yucatán, como lo hubo en otras partes del estado: “Las movilizaciones sociales en esos años [1970 y 1980] privilegiaron demandas económicas de corte obrero como las protagonizadas por los ejidatarios henequeneros en Yucatán o en relación con el crédito y las carteras vencidas como las de los maiceros del centro y oriente del mismo estado” (Rosales y Llanes, 2003: 550).<sup>14</sup>

A finales de la década de los setenta, las alternativas económicas ofrecidas por la industria turística y petrolera en los estados vecinos de Quintana Roo y Campeche, respectivamente, también atrajeron a los mayas en búsqueda

<sup>14</sup> Los altos requisitos de capital para la industria del henequén ató a los campesinos mayas al estado. Esto ocasionó que fuera difícil para las organizaciones de campesinos independientes desafiar de manera efectiva el gobierno de la CNC.

de trabajo. Con el desarrollo masivo de Cancún a finales de los setenta, que se extendió a la costa del Caribe en los ochenta y los noventa, un constante y creciente número de campesinos mayas ha dejado sus comunidades en busca de oportunidades económicas en la Riviera Maya. En la década de los ochenta, la expansión de la explotación y producción petrolera en Campeche también atrajo a miles de migrantes yucatecos rurales. Muchas de las personas a quienes entrevistamos hablaron sobre la migración a la Riviera Maya y a Campeche como elementos clave en la explicación de la debilidad general de la organización maya.

### *Redes de la Iglesia católica*

Numerosos investigadores han documentado el uso que hacen los pueblos indígenas de las redes de la Iglesia católica para entablar conexiones entre las comunidades locales y forjar organizaciones con base étnica a través del continente (véase Cleary y Steigenga, 2004; Yashar, 2005). Sin embargo, este no ha sido el caso de Yucatán. La Iglesia en dicho estado es una de las más conservadoras en el país. Por 26 años estuvo bajo el mando del arzobispo Manuel Castro Ruiz, quien fue sucedido en 1995 por el igualmente conservador Emilio Berlie Belaunzarán. Ambos arzobispos buscaron activamente limitar el trabajo de los curas progresistas, quienes han estado notablemente influidos por la conferencia episcopal de 1968 celebrada en Medellín (donde una “opción preferencial por los pobres” fue promulgada oficialmente) y por el trabajo de los teólogos de la liberación. Si bien en Yucatán este grupo de sacerdotes nunca ha sido muy numeroso (son alrededor de 10 clérigos), han trabajado por décadas en asuntos relacionados con justicia social, derechos humanos y, en los últimos 15 años, en la autonomía e identidad cultural mayas.<sup>15</sup>

### *Redes de ONG*

Junto a las ligas campesinas nacionales y las iglesias, las ONG han proveído recursos para la creación de redes transcomunitarias. En América Latina, los activistas indígenas han utilizado las ONG sobre derechos humanos para este propósito. Si bien en Yucatán hay ONG trabajando en el área de derechos humanos, no han emergido redes cohesivas en torno a cultura y derechos indígenas que vinculen a los mayas (y a sus aliados) a través de las comunidades.

<sup>15</sup> Para más información sobre la Escuela de Agricultura, véase Mattiace (2009).

Una de las ONG más visibles trabajando en esta área es Equipo Indignación, A.C. (de ahora en adelante, Indignación), ubicada en Chablekal, en el norte de Mérida. Muchos de los que trabajan para Indignación provienen del clero o tienen una fuerte influencia de la teología de la liberación y de la Iglesia católica progresista. Por ejemplo, el director, padre Raúl Lugo, también está involucrado en la Escuela Ecológica en Maní. Una visita a Indignación, así como una entrevista con José Euán Romero, quien llevaba años trabajando con la organización, sugieren que mientras que la ONG no está oficialmente vinculada a la Iglesia católica, el lenguaje que ellos usan para hablar sobre su trabajo proviene notablemente de la tradición católica progresista.

En enero de 2006, el subcomandante Marcos del EZLN visitó Yucatán con diversos delegados indígenas como parte de “La otra campaña”. El EZLN solicitó a Indignación organizar una visita de tres días, la cual involucró encuentros con diversas organizaciones indígenas, una marcha pública final y una demostración en el centro de Mérida. Para los integrantes de Indignación que trabajan sobre cultura y derechos indígenas, la visita del EZLN fue una oportunidad para promover su trabajo en esta área con las esperanzas de despertar la conciencia y el activismo entre los mayas. Otra organización estimulada por la visita del EZLN fue el Foro Maya Peninsular, el cual se formó tras el levantamiento para representar a la península de Yucatán en el Congreso Nacional Indígena, una organización estrechamente vinculada al EZLN. En 1999, miembros del Foro Maya Peninsular recibieron a delegados zapatistas que vinieron a promover la consulta del EZLN y estuvieron intensamente involucrados en la discusión a nivel nacional sobre la legislación de 2001 en torno a derechos indígenas. Aunque algunos de estos miembros se han coordinado con Indignación sobre iniciativas políticas y legales específicas con respecto a cambios en la Constitución del estado en materia de derechos indígenas, el foro es una asociación más explícitamente política cuyo objetivo principal es la implementación de los Acuerdos de San Andrés. Como nos comentó uno de los miembros fundadores y actuales líderes del foro, Guillermo May Correa, la organización ha asumido los Acuerdos de San Andrés como propios y continuará luchando hasta que esos acuerdos se conviertan en ley.

Otra ONG que ha establecido una presencia pública visible desde su fundación en 1990 es Mayaón (Somos Mayas). Actualmente, Mayaón es una de las más visibles y antiguas organizaciones mayas en la península. La organización estuvo oficialmente constituida como una asociación de la sociedad civil en 1990 por líderes mayas en dos áreas: maestros bilingües de Valladolid y sus alrededores, y campesinos de la región sur del estado. Las metas de la organización se centran en profundizar el conocimiento sobre los

valores, lengua y cultura maya y en la lucha en contra de todas las formas de discriminación. En palabras de Bartolomé Alonzo Caamal (1993), uno de los miembros fundadores y un profesor bilingüe de Valladolid, es imperativo que el pueblo maya entienda y abrace la rica historia que comparten como mayas. De acuerdo con Alonzo, los mayas continúan viviendo bajo una forma neocolonial de subordinación en la que desconocen su propia historia. Una de las principales demandas de Mayaón es promover el uso de la lengua maya. Por lo común, la organización no lleva a cabo protestas públicas y marchas, sino que intenta alcanzar sus objetivos a través de la participación en foros públicos —organizados tanto por el gobierno y por ONG— y hacer escuchar su voz a través de la prensa (Quintal, 2005: 360). Desde su fundación, la organización ha cabildeado vigorosamente con funcionarios del estado para hacer de la maya una lengua oficial en las instituciones gubernamentales y ha ejercido presión para que haya una mayor y mejor educación bilingüe. En una entrevista en 2009, Alonzo subrayó el trabajo cultural de Mayaón para revitalizar el uso de la lengua maya, alentando la formación de una conciencia histórica entre los mayas y valorando sus expresiones culturales mayas.<sup>16</sup>

Mayaón tiene aproximadamente 60 miembros, los cuales están constituidos en organizaciones regionales que se reúnen una vez al año en una sesión plenaria (Rosales y Llanes, 2003). La mayoría, ha observado Alonzo, son profesores bilingües del estado de Yucatán. A diferencia de varias organizaciones en Yucatán, que se enfocan estrictamente en rituales, cultura y costumbres mayas, Mayaón no surgió de instituciones indigenistas estatales ni federales, y mantiene cierto grado de autonomía con respecto a dichas organizaciones oficiales. Su foco en la historia (neocolonial) maya también la separa del indigenismo, el cual tiende a centrarse en la cultura —entendida principalmente como folclore—. Si bien Mayaón no es una amplia organización y tampoco se ha aliado con otras organizaciones para incrementar su potencial influencia, sus líderes son visibles en espacios públicos, como periódicos, noticieros y foros públicos. Actualmente, Alonzo Caamal continúa activo en la organización, desde la cual realiza declaraciones en la prensa y actúa como un portavoz en foros públicos y encuentros.

Mayaón fue un activo participante en los foros celebrados por los legisladores estatales para la legislación sobre derechos indígenas de 2011. Como hemos anotado, la Ley Maya se enfoca fuertemente en la cultura y lengua mayas, específicamente en otorgar el derecho a los mayas de usar su lengua

<sup>16</sup> En este punto también cabe destacar que diversos escritores mayas de Yucatán han planteado al Estado demandas en torno a la lengua maya, como su revitalización, promoción y oficialización. Al respecto, véanse Leirana (2001), y Ligorred (2000).



en tratos con los funcionarios del estado, en la expansión de la educación bilingüe e intercultural y en el acceso a la justicia. Al respecto, Alonzo señaló que concibe el foco de Mayaón en la lengua, historia y cultura como algo que provee el fundamento que permitirá a los mayas realizar demandas más amplias y políticas en el futuro. Para Alonzo, las demandas de la organización son medios para algo más amplio, no fines en sí mismos. Con todo, la orientación general de Mayaón hacia la cultura y su concentración en una bastante estrecha comunidad de profesores bilingües alrededor de Valladolid, hace poco probable que sea una base para una organización política de carácter étnico.

En resumen, las redes y organizaciones que en otras regiones de América Latina han proveído recursos para organizaciones de base étnica —ligas de campesinos, la Iglesia católica progresista y las ONG— no han funcionado como vehiculos para organización y liderazgo de base étnica en Yucatán. En primer lugar, la experiencia que los mayas obtuvieron en las ligas campesinas, particularmente en la rama estatal de la CNC y sus afiliados, estaba más enfocada en asuntos proletarios como el ingreso y el crédito y menos en la reforma agraria. En otras regiones los campesinos usaron y aprovecharon la experiencia obtenida en la lucha por la reforma agraria para movilizar sus demandas como indios. Argumentamos que las demandas por incremento de salarios y la provisión de crédito no se traducen en organización de base étnica con la misma facilidad que lo hace la experiencia obtenida en la lucha por la reforma agraria. La mano dura de la CNC en Yucatán, dados los requerimientos de alto capital para la industria del henequén, hizo menos probables las organizaciones independientes, y cuando emergieron tendieron a ser de corta vida. En segundo lugar, la Iglesia católica progresista ha sido débil en Yucatán debido a largas décadas de liderazgo conservador en la cima de la jerarquía eclesiástica. Los obispos han desaprobado cualquier cosa que parezca teología de la liberación y han disuadido activamente a los sacerdotes de involucrarse en problemas sociales. Si bien un pequeño grupo de sacerdotes progresistas ha estado activo en el estado por años y ha enfocado sus energías en la revitalización cultural y en la formación de liderazgos, esas iniciativas han operado a una pequeña escala y no han servido para vincular efectivamente a las comunidades mayas de manera translocal. En tercer lugar, si bien las ONG sobre derechos humanos e indígenas existen en Yucatán, también tienden a operar a pequeña escala. Este es el caso de una de las más visibles y antiguas ONG, Mayaón, la cual está enfocada en la cultura y lengua mayas, en la revitalización de la memoria maya y en el orgullo en la historia maya, temas que propusieron en la legislación sobre derechos indígenas en Yucatán.

### III. Justicia local y el derecho indígena en Yucatán

En contraste con la creciente literatura sobre derecho indígena y justicia local en estados como Oaxaca, Chiapas y Puebla, relativamente poco ha sido escrito sobre el tema en Yucatán. Sólo dos volúmenes han sido publicados sobre derecho indígena en el estado, ambos editados por Esteban Krotz (1997; 2001). Sin embargo, diversas personas que entrevistamos y que trabajan en el área de derechos humanos hablaron sobre la práctica de la justicia local en comunidades mayas a lo largo de Yucatán. Si bien dichas prácticas en sí mismas no han conducido a la formación de una conciencia e identidad étnicas en el estado de Yucatán (al menos no a nivel macro), sí pueden haberse revitalizado como resultado de la Ley Maya de 2011, que reconoce y se basa en el trabajo de jueces locales para adjudicar y resolver conflictos a nivel local; de ellos hablaremos con más detalle a continuación.

#### *Reforma judicial federal y derecho indígena*

En 2008, México introdujo una serie de modificaciones constitucionales y legislativas que conllevan cambios significativos al sistema de justicia criminal (Ingram y Shirk, 2010). Esas reformas en el sector judicial consisten en cuatro elementos principales: 1) cambios en el procedimiento criminal a través de la introducción de nuevos métodos orales adversariales, así como de resolución de disputas y sentencias alternativas; 2) mayor énfasis en el proceso debido en los derechos del acusado (p.e., la presunción de inocencia y la adecuada defensa legal); 3) modificaciones a las agencias policiacas y su rol en las investigaciones criminales y; 4) medidas más severas para combatir el crimen organizado (Ingram y Shirk, 2010). El gobierno federal ha establecido como fecha límite el año 2016 para que todos los estados revisen sus constituciones y códigos penales con el fin de lograr la conformidad con las reformas de 2008. Una revisión de la prensa mexicana a nivel nacional indica que el proceso de implementación de ley ha sido sumamente lento, en especial con respecto a la primera cuestión arriba señalada: la formación de abogados en los nuevos procedimientos orales adversariales. En consonancia con esta reforma, la Ley Maya incluye el uso de jueces mayas, quienes escuchan argumentos orales y emplean soluciones de disputas y sentencias alternativas basadas en los usos y las costumbres locales.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Hay una bibliografía extensa sobre los juzgados indígenas en México. Para el caso de Michoacán, véanse Aragón y Montero (2008); para Puebla, Chávez y Terven (2013); y para Quintana Roo, Buenrostro (2013). Gabbert (2011) abarca los casos de Campeche y Quintana Roo.

En el transcurso de los últimos 15 años, un número significativo de países latinoamericanos se ha involucrado en un proceso de reformas judiciales de largo alcance. En contraste con el caso de la tradición de derecho anglosajón de Estados Unidos, las judicaturas latinoamericanas han seguido históricamente una tradición de derecho de código. A diferencia de los sistemas de derecho de caso, en los cuales los jueces escuchan argumentos orales en los que el acusado está presente, los países de derecho de código se basan principalmente en procedimientos jurídicos escritos. En un estudio de 2003 conducido en tres estados mexicanos, 80% de los prisioneros sentenciados y detenidos nunca habían hablando con el juez que los condenó (en Carbonell y Ochoa Reza, 2008: 51). Con las reformas aprobadas en 2008, el gobierno federal mexicano y, eventualmente, todos los gobiernos de los estados, adoptarían diversos aspectos del modelo adversarial en los años próximos. En una entrevista realizada en 2008, el juez del décimo distrito en Yucatán, Pablo Monroy Gómez, afirmó que el giro hacia los argumentos orales a nivel federal se debe a la crisis en el sistema judicial federal. Dicha crisis, mencionó, ha conducido a la búsqueda de alternativas al sistema inquisitorial. Lo más relevante para nuestro propósito en este trabajo son los cambios que legalizan mecanismos alternativos para resolver conflictos, incluyendo el privilegio del consenso como un medio principal para solucionar conflictos. Como parte de las modificaciones constitucionales de 2007 en Yucatán, el estado garantiza que las personas mayas puedan aplicar a “sus propias formas de regulación para la resolución de conflictos internos, como un medio alternativo de justicia” (Reforma constitucional de 2007: 25).<sup>18</sup>

Una de las cinco secciones principales de la legislación sobre derechos indígenas de 2011 está dedicada al tema de la justicia maya, subrayando el trabajo de los jueces mayas. Éstos serán escogidos por sus comunidades y estarán encargados de aplicar los usos y las costumbres locales en la resolución de los casos. Los primeros siete jueces mayas fueron elegidos en sus comunidades (respondiendo a una convocatoria que hizo Indemaya), recibieron una capacitación de cinco días en Quintana Roo y en Mérida, y fueron instalados formalmente en una ceremonia que auspició Indemaya en diciembre de 2013. Aunque no han oído ningún caso a la fecha (abril de 2014), en el Reglamento (2011) se provee más información sobre el procedimiento que los jueces mayas deben seguir en la resolución de los casos. De acuerdo con la reglamentación, después de ser informados de una acusación, el juez ma-

<sup>18</sup> De acuerdo con Esteban Krotz, el Congreso del estado ha sido animado y empoderado por las reformas provenientes de la Ciudad de México. En su opinión, la actual discusión sobre el uso de los jueces de paz para administrar justicia local está estrechamente vinculada a dichas reformas —a nivel nacional— del sistema de justicia (comunicación personal, enero 2009).

ya debe notificar a la parte acusada cumplidos los cinco días de recibir la denuncia inicial. Luego, el juez reunirá a las dos partes, en su presencia, para resolver el caso. La ley reglamentaria subraya el trabajo de los jueces mayas en reconciliar a las partes interesadas de acuerdo con los usos y las costumbres de la comunidad. En una entrevista, el diputado Aragón Uicab, presidente de la comisión especial (2007-2010) nos habló con pragmatismo sobre los posibles efectos de la ley: “Con el reconocimiento legal de la figura de los jueces de paz, esperamos que podamos eliminar algo de esta burocracia, reduciendo los costos para las personas. Esta ley trata de hacer legal algo que ha sido, hasta ahora, de facto”.

La Ley Maya de 2011 y su ley reglamentaria garantizan un control comunitario local sobre los jueces mayas, quienes son elegidos por sus comunidades. Según la directora actual de Indemaya, Elizabeth Gamboa (2012-), los primeros siete jueces mayas elegidos en 2013 fueron seleccionados por sus comunidades, respondiendo a la convocatoria del instituto. La ley establece requisitos básicos para la elección, tales como un mínimo de edad (30 años), no tener historial criminal, conocer los usos y las costumbres de la comunidad local y hablar maya.

## **Conclusión**

Hemos argumentado que las reformas a nivel estatal en el área de derechos indígenas en Yucatán han ocurrido principalmente como una respuesta de arriba hacia abajo a las presiones a nivel federal. A comienzos de la década de los noventa, en el contexto de reformas económicas neoliberales, el Estado mexicano ha ofrecido a los pueblos indígenas reconocimiento cultural y algunos derechos limitados, mientras que simultáneamente finalizó la reforma agraria y redujo y/o eliminó una serie de programas y beneficios socioeconómicos. Si bien el levantamiento del EZLN en 1994 y las resultantes negociaciones de paz entre el gobierno mexicano y los rebeldes resultaron en la aprobación de la ley de derechos indígenas de 2001, la definición de autonomía (algo por lo que los rebeldes lucharon intensamente en los procesos de negociación) fue diluida significativamente y se convirtió en algo muy distinto a lo que imaginaron el EZLN y sus simpatizantes en las negociaciones de paz. El EZLN y sus aliados indígenas entendieron la autonomía como un derecho que ya poseen los pueblos indígenas. No estaban exigiendo al Estado que los reconociera: por el contrario, lucharon por una ley general que protegiera legalmente lo que ya era suyo. En el proceso de negociación que tuvo lugar en el Senado mexicano en la primavera de 2001, la de-

finición de autonomía que emergió estaba enfocada al nivel municipal. En esta perspectiva, la autonomía se parecía más a la descentralización que a la autodeterminación. Además de limitar lo que se entendía por autonomía, los funcionarios federales dejaron a los estados la labor de legislar en esta área. La Ley Maya de Yucatán subraya y reconoce la diferencia cultural maya y está dirigida a fortalecer la lengua y cultura y el acceso a la justicia. En este artículo hemos argumentado que ante la ausencia de un movimiento indígena organizado o una organización de la sociedad civil más coordinada ejerciendo presión sobre los derechos indígenas, los legisladores yucatecos mantuvieron la orientación predominantemente culturalista de la política indigenista en Yucatán (y, de manera más general, en México).

En la introducción subrayamos el debate entre académicos relativo al significado de las reformas multiculturales. Un examen de las reformas multiculturales de Yucatán parece reflejar la postura de Hale (2002) acerca de que las perspectivas culturalistas sobre los derechos indígenas han triunfado sobre las más materialistas.<sup>19</sup> A Hale le preocupa que en el proceso de promulgación, la legislación multiculturalista margine las voces indígenas más radicales, privilegiando entonces las voces moderadas. Muy pocos interlocutores en Yucatán han hecho demandas más radicales al Estado, tales como desafiar la definición prevalente de autonomía como descentralización y vincular la diferencia cultural con cuestiones de poder y privilegios.

¿Expandirán las reformas multiculturales de Yucatán los derechos y fortalecerán la cultura del pueblo maya en el estado? La atención prestada al uso de la lengua maya y el foco en la educación bilingüe encaja con viejas demandas lingüísticas realizadas por organizaciones sociales como Mayaón. También es notable el énfasis en el uso de jueces mayas locales. Sin embargo, los funcionarios del estado parecen asumir que muchos mayas no son conscientes de sus usos, costumbres y tradiciones. La Ley Maya encarga a los gobiernos locales cooperar con las comunidades mayas “en el desarrollo de su organización interna” (Ley Maya, 2011: 17). Esto no quiere decir que los pueblos indígenas no serán capaces de usar la ley para luchar por mayores derechos (véase Van Cott, 2006). El reconocimiento de los jueces mayas a nivel local puede acercar a los ciudadanos a sus gobiernos locales e incrementar su legitimidad. No obstante, nos parece que para que los pueblos indígenas usen esta ley con la finalidad de hacer reivindicaciones por mayores derechos

<sup>19</sup> Tal como lo ha documentado Hale (2002) para el caso de Guatemala, si bien el reconocimiento legal de la cultura y la lengua indígenas puede ser un paso importante para el fortalecimiento, orgullo y autonomía de un grupo, si no va acompañado de transformaciones en las condiciones materiales del mismo, las demandas en torno a la cultura y la lengua pueden fortalecer el multiculturalismo neoliberal.

y una visión más amplia de autonomía, se necesita formar un movimiento organizado y más cohesivo para hacer presión al Estado. En vez de considerar esas reformas como el marcador de una nueva era en las relaciones entre el Estado y los indígenas en Yucatán, nuestro trabajo sugiere que, siguiendo a Gustafson, debemos verlas como otra iteración de una permanente relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Los mayas yucatecos han estado por mucho tiempo bajo el tutelaje de un Estado paternalista. Si bien esto es cierto en muchas otras regiones indígenas de México, la mano del Estado fue considerablemente más fuerte y paternalista en Yucatán que en otras partes. Ciertamente, la industria estatal del henequén continuó ejerciendo un alto grado de control sobre la vida de los campesinos mayas hasta finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990.

Los yucatecos se han percibido por mucho tiempo como diferentes y distantes del resto de México. En términos de la discriminación étnica y de las relaciones entre las personas mayas y no mayas, los yucatecos también se han percibido a sí mismos como diferentes (véase Iturriaga, 2011). Con la aprobación de la Ley Maya en 2011, el estado ahora está más en línea con otros estados en el área de la legislación multicultural. De cara al futuro, tal vez Yucatán no será tan diferente después de todo.

Recibido: abril de 2014

Revisado: julio de 2015

Correspondencia: SM, 520 North Main Street/Meadville/PA 16335/correo electrónico: smattiac@allegheny.edu; RL, Calle 3/núm. 365/Fraccionamiento Residencial del Norte, Chenkú/C.P. 97219/Mérida/Yucatán/correo electrónico: rodrigo.llanes.s@gmail.com

## Bibliografía

- Alonzo Caamal, Bartolomé (1993), "Los mayas en la conciencia nacional", en Arturo Warman y A. Argueta (eds.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-61.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2005), "The Emergence and Development of the Politics of Recognition of Cultural Diversity and Indigenous Peoples' Rights in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, núm. 3, agosto, pp. 585-610.
- Aragón, Orlando y Gladys Montero (2008), "Los pueblos indígenas ante la Constitución de Michoacán", en Orlando Aragón (ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, Morelia, UMSNH, pp. 205-219.
- Assies, Willem, L. Ramírez Sevilla y M. C. Ventura Patiño (2006), "Autonomy

- Rights and the Politics of Constitutional Reform in Mexico”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 1, núm. 1, pp. 37-62.
- Bailón, Moisés Jaime (ed.) (2003), *Derechos humanos y derechos indígenas en el orden jurídico federal Mexicano*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Baños Ramírez, Othón (1989), *Yucatán. Ejidos sin campesinos*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán.
- Buenrostro, Manuel (2013), “Reformas legales, espacios y modalidades de la justicia indígena de los mayas en Quintana Roo”, en María Teresa Sierra, Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.), *Justicias indígenas y Estado: violencias contemporáneas*, México, Flacso y CIESAS, pp. 89-122.
- Burguete, Araceli y Orlando Aragón (2008), “Libre determinación y autonomía indígena. Debates teóricos, legislación y autonomías de facto en México: un acercamiento”, en O. Aragón (coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, Morelia, UMSNH, pp. 275-314.
- Carbonell, Miguel y Enrique Ochoa Reza (2008), “El abismo del sistema penal”, *Nexos*, vol. 333, pp. 51-56.
- Chávez, Claudia y Adriana Terven (2013), “Las prácticas de justicia indígena bajo el reconocimiento del Estado. El caso poblando desde la experiencia organizativa de Cuetzalan”, en María Teresa Sierra, Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.), *Justicias indígenas y Estado: violencias contemporáneas*, México, Flacso y CIESAS, pp. 51-87.
- Cleary, Edward y Timothy Steigenga (eds.) (2004), *Resurgent Voices in Latin America. Indigenous Peoples, Political Mobilization, and Religious Change*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Cruz, Elisa (2008), “Oaxaca y San Luis Potosí, dos leyes indígenas: a trece años de los acuerdos de San Andrés”, en O. Aragón (coord.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, Morelia, UMSNH, pp. 237-255.
- Duarte, Ana Rosa (2013-2014), “Las autonomías de los pueblos mayas de Yucatán y su silencio ante las políticas de asimilación y la legislación de sus derechos”, *Pueblos y Fronteras Digital*, vol. 8, núm. 16, diciembre-mayo, pp. 256-281.
- Fallow, Ben (1997), “Cardenas and the Caste War that Wasn't: State Power and Indigenismo in Post-Revolutionary Yucatan”, *Américas*, vol. 53, núm. 4, pp. 551-577.
- Gabbert, Wolfgang (2011), “Los juzgados indígenas en el sur de México”, en Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, Quito y México, Flacso y CIESAS, pp. 443-463.
- Gustafson, Bret (2002), “The Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia”, en David Maybury-Lewis (ed.), *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 267-306.
- Hale, Charles R. (2002), “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 3, pp. 485-524.



- Hernández-Díaz, Jorge y Víctor Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal: una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Indemaya (2001), “Misión y visión del Instituto”, en URL <http://indemaya.yucatan.gob.mx/secciones/ver/?alias=antecedentes>, fecha de consulta mayo de 2014.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática) (2011), en URL <http://www.inegi.org.mx>, fecha de consulta mayo de 2014.
- Ingram, Matt y David Shirk (2010), *Judicial Reform in Mexico: toward a New Criminal Justice System. Special Report*, San Diego, Trans-Border Institute-University of San Diego.
- Iturriaga, Eugenia (2011), *Las élites de la ciudad blanca: racismo, prácticas y discriminación étnica en Mérida, Yucatán*, México, UNAM, tesis de doctorado.
- Krotz, Esteban (ed.) (2001), *Aproximaciones a la antropología jurídica de los mayas peninsulares*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán.
- Krotz, Esteban (ed.) (1997), *Aspectos de la cultura jurídica en Yucatán*, Mérida, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Maldonado Editores.
- Leirana, Cristina (2001), *Identidad étnica y políticas culturales: el auge de la literatura maya-yucateca contemporánea*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, tesis de maestría.
- Ley Maya (Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán) (2011), *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, 3 mayo, Mérida, pp. 3-23, en URL [http://yucatan.gob.mx/servicios/diario\\_oficial/index.php?f=2011-5-3](http://yucatan.gob.mx/servicios/diario_oficial/index.php?f=2011-5-3), fecha de consulta mayo de 2014.
- Ligorred, Francisco (2000), “Literatura maya-yukateca contemporánea (tradición y futuro)”, *Mesoamérica*, núm. 39, pp. 333-357.
- López Bárcenas, F., Guadalupe Espinoza Saucedo y Yuri Escalante Betancourt (eds.) (2001), *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.
- Mattiace, Shannan (2009), “Ethnic Mobilization among the Maya of Yucatan”, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 4, núm. 2, pp. 137-169.
- Mora, Mariana (2013), “La politización de la justicia zapatista frente a la guerra de baja intensidad en Chiapas”, en María Teresa Sierra, Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.), *Justicias indígenas y Estado: violencias contemporáneas*, México, Flasco y CIESAS, pp. 195-227.
- Quintal, Ella Fanny (2005), “Way Yano’One’: la fuerza silenciosa de los mayas excluidos”, en Miguel Ángel Bartolomé (ed.), *Visiones de la diversidad. Relaciones interétnicas e identidades indígenas en el México actual*, vol. 2, México, INAH, pp. 291-371.
- Recondo, David (2007), *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CIESAS.
- Recondo, David (2001), “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”, en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS y Porrúa, pp. 91-113.



- Reforma Constitucional de 2007 (2007), *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, 11 abril, pp. 23-30, en URL [http://www.yucatan.gob.mx/servicios/diario\\_oficial/index.php?f=2007-4-11](http://www.yucatan.gob.mx/servicios/diario_oficial/index.php?f=2007-4-11), fecha de consulta mayo de 2014.
- Reglamento de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán (2011), *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán*, Mérida, 30 de diciembre, pp. 4-13, en URL [http://www.yucatan.gob.mx/servicios/diario\\_oficial/index.php?f=2011-12-30](http://www.yucatan.gob.mx/servicios/diario_oficial/index.php?f=2011-12-30), fecha de consulta mayo de 2014.
- Rosales, Margarita y Genner Llanes (2003), “La defensa y la transformación de un legado: organizaciones indígenas en la península de Yucatán”, en Universidad Autónoma de Campeche, *Los investigadores de la cultura maya*, vol. 2, Campeche, Universidad Autónoma de Campeche y DGICSA-SEP, pp. 549-562.
- Téllez, Araceli (2008), “El reconocimiento de los derechos indígenas en las entidades federativas. El caso de San Luis Potosí”, en O. Aragón (ed.), *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama*, Morelia, UMSNH, pp. 257-272.
- Van Cott, Donna (2006), “Multiculturalism versus Neoliberalism en Latin America”, en Keith Banting y Will Kymlicka (eds.), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Societies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 272-296.
- Villanueva Mukul, Éric (1993), *Crisis henequenera, reconversión económica y movimientos campesinos en Yucatán, 1983-1992*, Mérida, Maldonado Editores y FCA-UADY.
- Wells, Alan y Gil M. Joseph (1996), *Summer of Discontent, Seasons of Upheaval: Elite Politics and Rural Insurgency in Yucatán, 1876-1915*, Palo Alto, Stanford University Press.
- Yashar, Deborah (2005), *Contesting Citizenship in Latin America: the Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.

### Acerca de los autores

Shannan Mattiace es doctora por la Universidad de Texas (Austin) y profesora de ciencias políticas en el Allegheny College. Sus áreas de interés son política comparada, inmigración y movimientos sociales. Sus recientes publicaciones son “Yucatec Maya Organizations in San Francisco, CA: ethnic identity formation across migrant generations,” presentado en Latin American Studies Association Meetings in Chicago, 21-25 de mayo, 2014; y “Social and Indigenous Movements in Mexico’s Democratization”, en Roderic Ai Camp (ed.), *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.

Rodrigo Llanes Salazar es maestro en ciencias antropológicas por la UAM-Iztapalapa y candidato a doctor en ciencias antropológicas por esa misma institución. Sus áreas de interés son movimientos étnicos e identidad política. Dos de sus publicaciones recientes son “Las nuevas tecnologías en las reivindicaciones de la cultura maya en Yucatán”, en Steffan Igor Ayora Díaz y Gabriela Vargas Cetina (eds.), *Estética y poder en la ciencia y la tecnología. Acercamientos multidisciplinarios*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, 2014, pp. 409-434; además de “Antropología, cultura y poder. Algunas notas sobre la obra de Sherry Ortner”, *Bricolage*, núm. 20, 2014, pp. 42-48.