

José Joaquín Flores Félix\*  
Abigail Sandoval Cuevas\*\*

A N T R O P O L O G Í A

# El ejercicio de la justicia y el buen gobierno:

## la experiencia de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias y su sistema de Policía Comunitaria de la región Costa Montaña de Guerrero



Policía comunitaria, fotos tomadas en 2005 durante su Décimo Aniversario, en la localidad de Buena Vista, municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, por Abigail Sandoval Cuevas.

**E**n este artículo se documentan aspectos de una de las experiencias más novedosas de justicia y gobierno indígena que tienen lugar en el país desde hace 16 años en el estado de Guerrero, cuya peculiaridad es la de ser parte de un proyecto regional que involucra a autoridades tradicionales y miembros de cerca de cien comunidades indígenas en seis municipios de la región Costa Montaña de Guerrero.<sup>1</sup>

Esta experiencia se expresa como un proyecto de gobierno y procuración de justicia autónomo, el cual que se gesta paralelamente al de las prácticas de las instituciones del Estado mexicano. El análisis se centra en las prácticas de justicia y buen gobierno realizado por parte de miembros de colectividades que se han construido sobre la base de su autoadscripción a un pueblo originario, especialmente de los pueblos mixteco y tlapaneco, cuya base territorial está en el estado de Guerrero.

### Contexto general

**E**n los últimos años el tema del gobierno, de la justicia y los derechos indígenas han estado en el centro del debate nacional sobre la diversidad cultural y su reconocimiento constitucional. Al igual que en el resto de América Latina, en México se han realizado reformas constitucionales en materia indígena que han cuestionado el carácter monocultural de la nación, poniendo en tela de juicio el proyecto hegemónico de la nación mestiza.<sup>2</sup> Uno de los ejes de dichas reformas ha sido el tema de la justicia y el

\* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

\*\* Profesora investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

<sup>1</sup> El Centro de Derechos Humanos de la Montaña, "Tlachinollan" registra seis municipios que pertenecen al Sistema de la Policía Comunitaria en la Costa Montaña: San Luis Acatlán, Malinaltepec, Copanatoyac, Atlamajalcingo del Monte, Metlatónoc y Azoyú; Centro de Derechos Humanos de la Montaña, "Tlachinollan", A.C., *Contra el silencio y el olvido*, Tlapa de Comonfort, 2004.

<sup>2</sup> El artículo 2 constitucional señala: "La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de



derecho indígena ante la necesidad de reconocer sistemas jurídicos vigentes en regiones indígenas y diferentes al derecho positivo, ante el cual se encuentran subordinados y en permanente tensión. Pero además —según han demostrado varios estudiosos—, el tema del gobierno y la justicia es importante porque revela la impunidad y la violación a los derechos humanos de los indígenas ante un aparato de justicia discriminatorio que penaliza la diferencia y desconoce los sistemas normativos indígenas.<sup>3</sup> Ante este panorama, las reformas incorporadas al marco legal resultan limitadas para reconocer las prácticas de justicia y gobierno indígena que tienen lugar en diferentes regiones del país, ya que acotan el reconocimiento a espacios muy limitados de justicia, generalmente el espacio de las comunidades, que no obstante quedan subordinados al orden legal establecido. En algunas regiones estos marcos de reconocimiento institucional han permitido que se renueven prácticas de justicia local, como sucede en Puebla con los juzgados indígenas o en Oaxaca con la elección

poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”; información en línea [<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s>].

<sup>3</sup> Rodolfo Stavenhagen, “Derecho consuetudinario indígena en América Latina”, en Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (comps.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano/El Colegio de México, 1990.

de autoridades locales por medio del sistema de usos y costumbres, pero en muchas otras las experiencias de justicia indígena vigente los rebasan.<sup>4</sup> Tal es lo que sucede con el caso de la Policía Comunitaria en el estado de Guerrero, que constituye en la actualidad una de las alternativas de gobierno y justicia frente al sistema legal del Estado.

### Contexto indígena

Los pueblos indígenas, tanto en el estado de Guerrero como en el resto del país, son el resultado de un proceso histórico de permanencia por parte de colectividades sociales cuya peculiaridad es que en ese proceso histórico

sufrieron una situación compulsiva de conquista y de imposición de instituciones, normas y prácticas de gobierno por parte de los conquistadores.<sup>5</sup>

El sujeto que se conoce como indígena es el resultado de cuatro procesos sociales que tuvieron su expresión en el marco de las relaciones sociales de la época de la Colonia: el primero tiene que ver con la permanencia de formas y normas de gobierno anteriores a la conquista;<sup>6</sup> el segundo se nutre de la utopía civilizatoria de los evangelizadores, en particular la de los franciscanos que llegaron a las tierras recién conquistadas tratando de poner en práctica la propuesta de comunidad de su ideólogo Joachim de Fiore;<sup>7</sup> la tercera es resultado de la imposición compulsiva de los fundamentos materiales de la modernidad: el capitalismo en su fase constructiva, es decir el colonialismo con su prácticas de explotación sustentada en la rapiña de los recursos y el esclavismo;<sup>8</sup> finalmente, la cuarta com-

<sup>4</sup> Teresa Sierra, *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México, CIESAS/ Porrúa, 2004.

<sup>5</sup> Magdalena Gómez, *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, INI, 1995.

<sup>6</sup> Susan D. Gillespie, *Los reyes aztecas: la construcción del gobierno en la historia mexicana*, México, Siglo XXI, 2005; Alfredo López Austin y Luis Millones, *Dioses del norte, dioses del sur*, México, Era, 2008.

<sup>7</sup> Enrique Florescano, *Memoria mexicana*, México, FCE, 1997; Miguel León-Portilla, *Bernardino de Sahagún, pionero de la antropología*, México, UNAM, 1999.

<sup>8</sup> Aníbal Quijano, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y

prende los procesos de negociación y de búsqueda del reconocimiento por parte de los pueblos indígenas tratando de adaptarse a las instituciones estatales, asumiendo y apropiándose de los distintos cargos y normas por los que han transitado a lo largo de su historia, en particular de la República de indios y posteriormente del municipio.<sup>9</sup>

El resultado de este proceso colonial fue una constante búsqueda por parte de los pueblos conquistados por lograr un reconocimiento. Situación que se extendió aun dentro de los marcos de la República, toda vez que la Independencia y la Revolución no eliminaron el marco de exclusión y explotación en el que se desarrollaron los pueblos indígenas.<sup>10</sup>

Si bien es cierto que la Independencia eliminó las relaciones sociales sustentadas en la división de castas y el vasallaje, también marcó el inicio de un tortuoso proceso de construcción de ciudadanía. Desde entonces, este proceso estuvo (y está) definido por las tensiones iniciales entre el humanismo y la racionalidad económica de las relaciones de capital.

Por el lado del humanismo se siguió insistiendo en la calidad humana del indígena, ya no desde la concepción teológica de la igualdad con el europeo a partir de la similitud de esencias sustentadas en el alma, sino que ahora los argumentos tenían como base la capacidad de producir cultura y portar (y aportar) historia para la definición de lo auténtico nacional. A partir de estos argumentos se ha venido construyendo un indigenismo muy peculiar, sustentado en la grandeza de las culturas prehispánicas que obvia las precariedades de los indígenas actuales, definidas por algunos autores como indigenismo histórico.<sup>11</sup> Este tipo de

América Latina”, en Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO/UNESCO, 2000.

<sup>9</sup> Lorenzo Meyer, “El municipio mexicano al final del siglo XX, historia, obstáculos y posibilidades”, en Mauricio Merino (comp.), *En busca de la democracia municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994

<sup>10</sup> Joaquín Flores Félix, *La revuelta por la democracia, pueblos indios, política y poder en México*, México, UAM-Xochimilco/ El Atajo, 1998.

<sup>11</sup> Jacques Gabayet et al., *Identidad y cultura nacional*, México, UAM, 1994.

argumentos han resultado fundamentales a la hora de la elaboración de la ideología de la Revolución mexicana: el nacionalismo revolucionario.<sup>12</sup>

Desde el ámbito de la racionalidad económica de la reproducción del capital, la construcción de ciudadanía se produce de manera más compleja, en tanto intervienen las condiciones regionales y las peculiaridades en que se incorporaron los indígenas al mercado y a las prácticas políticas regionales, pero siempre marcando una tendencia hacia su integración al mercado y la cosa pública de forma individual, en detrimento de su pertenencia a la comunidad. En este sentido, el andamiaje jurídico apuntó hacia la construcción de la calidad humana y el reconocimiento de los derechos ciudadanos en lo individual. La peculiaridad del proceso mexicano fue que en el texto constitucional de 1917 se incluye el papel del Estado en la cobertura de las garantías sociales. Lo anterior obliga a reconocer, principalmente en el rubro agrario, a la comunidad de composición indígena.<sup>13</sup>

El hecho de que el indigenismo se haya erigido como una política pública no garantizó, ni garantiza en nuestros días, el cumplimiento de las promesas de la Revolución para los indígenas, pues su vigencia ha estado sujeta a los intereses, compromisos y visiones de los grupos encargados de poner en práctica dicha acción indigenista.

Si bien es cierto que el reposicionamiento actual del indígena frente al Estado es producto de los giros de este mismo hacia el neoliberalismo, también es cierto que dicha aparición no corresponde del todo a la orientación axiológica del proyecto neoliberal. Si bien al buscar la concurrencia al mercado el neoliberalismo procura hombres libres —lo que a su vez produce una diáspora de identidades con sus consecuentes reelaboraciones de los fundamentos de sus respectivos componentes de identificación que llevan a la búsqueda de la originalidad o, en su caso, de las esencias del ser, situación que para el caso de los indígenas fue nítida—, esa reelaboración de identidades se realiza sin deshacerse

<sup>12</sup> Raquel Sosa Elízaga, *Los códigos ocultos del cardenismo*, México, UNAM/ Plaza y Valdés, 1996.

<sup>13</sup> Joaquín Flores Félix, *op. cit.*

de lo ya reconocido por el modelo de Estado de la Revolución: en primer lugar del derecho agrario, ya que en la Constitución de 1917 quedó (como uno de los pocos reconocimientos a su presencia como colectividades en el proceso armado de Emiliano Zapata y su Ejército Libertador del Sur) asentado el derecho de la comunidad a su existencia, situación que —dada la corriente de derechos humanos adoptada desde el derecho internacional— no pudo modificarse con los cambios realizados para anular los derechos sociales; y por otro lado, el indigenismo histórico ha sido estratégicamente utilizado por ellos mismos para la reinención de las identidades y la justificación del reconocimiento como pueblos al interior del Estado dada la nueva situación.<sup>14</sup>

Para evidenciar un proyecto que justificara la existencia de los pueblos indios como sujetos al interior del Estado, los dos argumentos anteriores, el derecho agrario y el indigenismo histórico, fueron complementados con otros dos provenientes del exterior: un derecho internacional adoptado a raíz de que la economía nacional quedo supeditada a lo lógica del mercado exterior, su andamiaje jurídico y de relaciones políticas. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el arbitraje sobre la vigencia de los derechos humanos y la misma concepción del ser humano, así como una serie de regulaciones e ideas sobre el medio ambiente y los recursos naturales, pasaron a formar parte del proyecto político indio, con lo cual se revaloró y en muchos casos se reinventaron el gobierno y las normas comunitarias, dando como resultado que en la práctica política cotidiana la comunidad indígena sea vista con un argumento ético de ciudadanía y buen gobierno.<sup>15</sup>

Por otra parte, de los movimientos sociales en Europa del Este, que buscaban romper la estructura monolítica del Estado vía una participación que no amenazara su capacidad de tomar decisiones, se adoptó el concepto de autonomía. Ese discurso de la cogestión,

de concertación, de proponer en vez de pedir, encontró terreno fértil entre una población indígena a la que se le había acostumbrado a sentirse responsable de la continuidad de la gran historia patria. El concepto de autonomía pasó del discurso agrario de las organizaciones campesinas, que buscaban incidir en las decisiones económicas del Estado, al discurso indígena como argumento para decidir sobre el destino de la comunidad, la justicia, el gobierno y sus espacios de reproducción.<sup>16</sup>

Por otro lado, también es cierto que una de las apuestas importantes de los pueblos indios ha sido su terquedad por participar en la toma de decisiones de las cosas públicas en torno a su destino. En este sentido, su terquedad en participar en las tareas de gobernar explica en la práctica la propuesta de autonomía como la búsqueda por tomar en sus manos el destino de sus instituciones públicas, y en este aspecto cobran vigencia sus instituciones y sus normas comunitarias, como se ha visto en las diversas experiencias donde se actúa defendiendo o revalorando un marco institucional comunitario.<sup>17</sup>

Diversos procesos sociales, como la creación de la Policía Comunitaria, la lucha contra la inmersión de las compañías mineras en la región de la Montaña o la creación de las universidades indígenas, han mostrado que la autonomía ha tenido que dejar de ser un discurso para pasar a ser una acción de poder: autonomía en la acción agraria, en la práctica política, en el gobierno, en la procuración de justicia, en el nivel de la economía, en la educación, en la salud, en las diversas esferas de la vida cotidiana.<sup>18</sup>

### Contexto de la Policía Comunitaria

A lo largo de las últimas décadas, las regiones indígenas en el estado de Guerrero —y en particular en la Costa Montaña, donde se concentra el número más

<sup>14</sup> Joaquín Flores Félix, *Reinventando la democracia. El sistema de policía comunitaria y las luchas indias en el estado de Guerrero*, México, Plaza y Valdés, 2007.

<sup>15</sup> Joaquín Flores Félix, “De indios integrados a sujetos políticos”, en *Argumentos*, número 48/49, 2005, pp. 69-90.

<sup>16</sup> Gustavo Gordillo, *Campesinos al asalto del cielo: una reforma agraria con autonomía*, México, Siglo XXI, 1988.

<sup>17</sup> Joaquín Flores Félix, *op. cit.*, 2005.

<sup>18</sup> Miguel Lisbona Guillén (ed.), *La comunidad a debate, reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*, Morelia, El Colegio de Michoacán /Universidad de Artes y Ciencias de Chiapas, 2005.

importante de población perteneciente a los cuatro pueblos indígenas locales: mixtecos, nahuas, tlapanecos y amuzgos— se han construido sobre un entorno sumamente frágil en sus componentes de reproducción económica, en la insatisfacción de derechos sociales y en una presión sobre el entorno agroecológico, lo cual redundando en una situación de conflictividad y violencia cotidiana que, de no ser por los dispositivos desarrollados por los propios habitantes para contrarrestar dicha conflictividad, podría dar la imagen de que no hay futuro.

Aquí el elemento social es uno de los factores más significativos, por el hecho de que son los pueblos y comunidades indígenas quienes le han dado forma y han construido la región, ya sea desde la transformación del horizonte por medio de su trabajo para obtener el sustento diario, haciendo que la milpa crezca sobre las laderas pedregosas en labores que ellos llaman *tlacolole*, o bien con la significación y resignificación de su espacio de reproducción como hábitat no sólo de ellos, sino como el panteón donde sus dioses y deidades protectoras se sienten a gusto y por ello se convierten en garantes de la reproducción del pueblo.

Todo lo anterior se realiza en medio de la conflictividad que bosqueja el estar inmerso en relaciones donde prevalecen la falta de equidad en la aplicación de justicia y de gobierno, en un contexto de desigualdad en el disfrute de la riqueza. Todo eso constituye uno de los componentes básicos de las relaciones sociales entre los montañeros, cuyo impacto es fundamental para el equilibrio entre el hombre y la naturaleza.

Estamos hablando de una situación de exclusión en lo que respecta a derechos sociales, pero también de una situación de explotación ejercida por la propia dinámica de un capital que ha especializado a los habitantes de la Montaña como proveedores de mano de obra barata para los cultivos agrícolas de exportación.

No obstante, la Costa Montaña es una región construida por la acción de actores sociales —como los pueblos indios, sus organizaciones, los productores, los migrantes, los maestros, las mujeres y los niños— que rediseñan permanentemente sus rasgos y tejen las



relaciones más allá del estado de Guerrero, e incluso de las fronteras nacionales. Se trata de una región que, a pesar de sus limitaciones económicas, participa intensamente en procesos sociales marcados por el movimiento indio, el magisterial o el de las mujeres, y en una compleja red de relaciones sociales inter y extra regionales, y que así la rediseñan constantemente.

En el aspecto de la organización de los indígenas, el sistema de Policía Comunitaria es sin duda una de las expresiones locales más importantes de los procesos sociales que actualmente viven los pueblos y las comunidades indígenas del estado de Guerrero en la materialización de una normatividad constitucional que los incluya como ciudadanos con derechos culturales frente al resto de la población estatal y del resto de la nación mexicana. Esta es la difícil, y a la vez original, forma en que los comunidades tlapanecas y mixtecas de los municipios de San Luis Acatlán, Malinaltepec, Azoyú y Copanatoyac —así como otros que se han sumado—, están construyéndose una normatividad y un sistema para procurarse justicia con base en las demandas indígenas actuales acerca de la autonomía y la autodeterminación territorial, y con fundamento en la legislación internacional (Convenio 169 de la OIT) a la que se acogen hoy día la mayoría de los pueblos originarios para ejercer su derecho a la autonomía. Más aún, esta forma original de constitución de un movi-



miento social local no se ha quedado en la mera forma o el tono declarativo de la demanda, sino que ha dado pasos firmes recurriendo tanto a la normatividad como a la autoridad tradicional de las comunidades para instaurar su propio cuerpo de procuración de justicia, al que denominan Policía Comunitaria.

En la construcción de este dispositivo para contrarrestar la violencia, producto de la exclusión y la explotación en la región, ha influido la revalorización de la condición de indígena, retomada de los argumentos aprehendidos en las jornadas de resistencia contra los festejos del V Centenario del Descubrimiento de América y los posteriores contactos con los movimientos sociales que buscaban ampliar los márgenes de la democracia. Pero también otros factores influirían, como el cambio de giro de los sacerdotes diocesanos que nutrieron su preferencia por los pobres en la misma fuente que los movimientos sociales; en la misma búsqueda por ampliar su horizonte de participación social desde los argumentos de la diversidad y la pluralidad conculcada del espectro de los derechos humanos de las minorías.

El proceso social que ha dado forma a la Policía Comunitaria es respuesta a una vida cotidiana local que se circunscribía a los designios de una clase política patrimonialista y autoritaria que no deja márgenes para ampliar la participación democrática de los ciudadanos de la región.

De igual forma, la procuración de justicia ha estado atrapada en un circuito sin salida donde todos los actos de justicia redundaban en beneficio de un reducido grupo caciquil que se beneficiaba de su papel de intermediario político entre la población y la autoridad federal y estatal imponiendo gobernantes o marcando boletas electorales, pero también sacando provecho del robo de ganado, del asalto a los transportes públicos y de toda clase de fechorías mediante la aplicación de su propia versión de la justicia, apoyada en un aparato de policía y de cuerpos de seguridad que actuaban de manera impune.

En medio de estas crecientes tensiones entre lo justo y lo legal, el hilo se rompió por el extremo que más se había abonado entre los indígenas, y que fue el de la justicia. El acceso a la justicia se había venido convirtiendo en un argumento de peso desde el momento en que la identidad indígena se aunó a la de excluido frente a la impunidad con que se obviaba o se le daba carpetazo a las actas que se levantaban contra la impunidad con que se violaba la ley: a la vigencia de los derechos humanos.

En los relatos que explican la necesidad de la creación de la Policía Comunitaria son recurrentes las referencias a los asaltos en los caminos, a las camionetas de servicio de transporte público, las violaciones a las mujeres e inclusive los asesinatos; junto con ello también eran recurrentes las acusaciones a un sistema de justicia que, en vez de proteger a los pobladores, estaba al servicio del hampa.

Pero no fue sólo la voluntad de acabar con la inseguridad lo que generó la creación del sistema de Policía Comunitaria, sino que ésta más bien fue el resultado de la conjunción de distintas experiencias históricas, tanto propias como de otros lugares, que ya se estaban expresando en la región, bajo la justificación de que lo propio indígena tenía valor dentro de lo universal.

Esta misma utopía por instaurar una moral política, sustentada en la observación de la ley y bajo el imperio del respeto a los derechos humanos, distinta a la que hasta entonces se aplicaba en la región, obligó a revisar la actuación política de las comunidades. Hasta en-

tonces el quehacer político se había orientado hacia la disputa entre ellas, por los escasos recursos económicos provenientes de las participaciones del erario federal y estatal; también hacia la competencia por el poder político y la búsqueda de ejercer un dominio sobre los subalternos en mayor desventaja que ellas. Se traba de reorientar la acción política mediante la búsqueda de relaciones más horizontales entre las comunidades de la región.

En vez de una competencia entre comunidades para ver quién era más capaz de subordinar a las otras,<sup>19</sup> la reinención de la tradición introdujo formas de comunicación y de logro de consensos más horizontales, como la asamblea; pero además, al poner énfasis en la identidad indígena y la condición de subalternidad, se logró hacer visible un programa que obligaba a superar las disputas locales —inclusive las de linderos de tierras—, y crear colectividad y movilización por la ampliación de la democracia y el reconocimiento de los derechos colectivos. Desde su creación, el Sistema de Policía Comunitaria ha planteado un conflicto entre la forma en cómo las comunidades que integran el sistema aplican la ley, basándose en la normatividad que emana de la costumbre y no de la legislación estatal en materia de procuración de justicia. En este sentido, como la aplicación de la justicia por parte de la Policía Comunitaria no se apega a los códigos legislativos, se le ha declarado fuera de la ley, y a sus dirigentes y autoridades en diversas ocasiones se les han girado órdenes de aprehensión.

Aun así, la existencia del Sistema de Policía Comunitaria se sustenta, más que en el derecho positivo, en la fuerza de su capacidad de negociación. Sin embargo, cabe aclarar que si bien desde la magistratura del estado de Guerrero se le ha declarado ilegal, lo que el sistema de policía ha realizado es simplemente juntar en un mismo cuerpo y mando, con una orientación única —que parte de la experiencia de sus cargos de seguridad comunitaria en cada comunidad que son más conocidas como *la ronda*—, a los diferentes ciu-

dadanos electos para realizar el cargo de seguridad en su comunidad. De tal forma que si el Sistema de Policía Comunitaria es ilegal y debe desaparecer, también son ilegales los cargos que cada una de las comunidades asignan para la seguridad en las comunidades al lado del comisario local, y sin embargo se han mantenido operando durante siglos.

Cuando se planteó la necesidad de contar con un cuerpo de seguridad propio, no se trataba de crear algo novedoso, sino simplemente de coordinar las acciones de quienes por decisión de los miembros de sus respectivas comunidades tenían el encargo de velar por la seguridad de las comunidades, sólo que en las circunstancias actuales, con la cantidad que daba sumando todas las comisiones de cada comunidad, podían hacer frente a las agresiones.

El primer cuerpo de policía se integró con la gente *mayor* que ya había desempeñado algún cargo comunitario, entre ellos los de comisario, comandante o regidor. Acto seguido, se trató de crear una jerarquía con estructura sólida y experiencia. Sin embargo, se reconoce que la mayor parte de estos hombres se incorporaron a la policía para buscar venganza, ya que muchos habían sido víctimas de asaltos y querían acabar definitivamente con la delincuencia en sus comunidades. De esta forma, poco a poco, la Policía Comunitaria fue creciendo y siendo aceptada por los pueblos de la región.

Sin embargo, conforme se fue extendiendo debieron establecerse ciertos requisitos para ingresar; por ejemplo, se estipuló que era necesario tener 25 años de edad y ser casado, ya que esos atributos son considerados dentro de la comunidad como símbolo de una madurez; es decir, de una ciudadanía con plenos derechos y obligaciones. A partir de estas consideraciones se puede hablar de una responsabilidad y, sobre todo, de que quien es designado para el cargo está consciente de que se porta un arma como protección de uno mismo y de toda la comunidad.

Como ya se dijo, realizan un servicio comunitario que les exige la responsabilidad del cargo; sin embargo no reciben algún tipo de salario, y sólo a veces los gobiernos municipales los apoyan con despensas o vales para gasolina. Pero como ellos dicen: el pueblo nombró su policía y el pueblo es el jefe de la policía.

<sup>19</sup> Hasta antes de la creación de la Policía Comunitaria se hablaba de tres comunidades compitiendo entre ellas por lograr su reconocimiento como municipio autónomo de sus respectivas cabeceras: Iliatenco, Pueblo Hidalgo y El Rincón.

En un principio, cuando se creó la Policía Comunitaria, no se entendía cuál era el cargo y las obligaciones para cada uno de sus miembros, ya que hasta 1997 comenzó a crearse la estructura que actualmente tiene. Pero aun cuando no se entendía, sí se sabía que tenían que hacerse las rondas, como se hacen en cada una de las comunidades, porque así se ha realizado todo el tiempo, pues *la ronda*, tiene el cargo de velar por la seguridad al interior del poblado. Además, se entendía que debería ser algo distinto, que estuviera por encima de la corrupción y del despotismo e impunidad con que actuaban las policías oficiales; en este sentido, la forma de solucionar los conflictos con la mediación de las autoridades tradicionales, donde la jurisprudencia que aplica es la experiencia de los gobiernos anteriores, obligaba a buscar en la historia de sus conflictos una base de la cual partir. Pero como también la crítica a los sistemas de aplicación de la justicia y de los de readaptación de los infractores de la ley estaba presente, otra vez la solución se tomó de la memoria comunitaria en la aplicación de penas y castigos a los infractores, como se verá más adelante, cuando se hable del trato que se da a los infractores.

Lejos, en la memoria de los fundadores, queda el recuerdo de cuando en un principio sólo fueron siete las comunidades decidieron integrarse a este sistema, las cuales pertenecían a dos municipios: San Luis Acatlán y Malinaltepec. Sin embargo, el proyecto creció pronto y a la distancia de 16 años su solidez es la raíz de otros procesos sociales de mayor amplitud.

La Policía Comunitaria es resultado de los procesos organizativos que desde la década de 1980 se generaron en espacios de gestación social y productiva como la Unión Regional Campesina, la Sociedad de Solidaridad Social de Café y Maíz, la asociación rural de interés colectivo “La Luz de la Montaña”, el Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, y el Consejo Comunitario de Abasto vinculado a Diconsa.<sup>20</sup> Sin embargo, fue la Iglesia católica la que jugó un papel central como articuladora de dichas organizaciones y facilitadora de un nuevo espacio político que sería uno de los antecedentes para formar la Policía Comunitaria: el Consejo de Autoridades Indígenas (Cain).

El Cain se origina en Santa Cruz El Rincón, municipio de Malinaltepec, en 1992, como un espacio de encuentro que permitiría a diferentes autoridades comunitarias de distintos municipios discutir las necesidades generadas por la pobreza y la marginación económica que se vive en la región de la Montaña.

Fue en 1995 cuando este Consejo convoca a diferentes autoridades indígenas para buscar soluciones a la situación de violencia que venía aumentando en la región desde los años de 1990 (asaltos, robos, violaciones, etcétera), ante la falta de respuesta del gobierno. Así fue como en 1995 surgió la organización de mixtecos y tlapanecos cuya denominación fue Sistema de Policía Comunitaria, cuya tarea principal en ese entonces era detener a los delincuentes para entregarlos al Ministerio Público, pero al ser éstos liberados “por falta de pruebas”, los miembros de la Policía Comunitaria decidieron construir su propio sistema de justicia e impedir que los delitos siguieran impunes. Pero sobre todo para aplicar una forma distinta de procuración de justicia, revalorando el papel de las autoridades y principales de las comunidades, y con toda su experiencia en la solución de problemas y en la impartición de justicia. Se pusieron en primer término las costumbres locales para gobernar, y el papel de las autoridades al aplicar el poder y la justicia que la comunidad les había transferido al nombrarlos sus representantes para solucionar conflictos, lo mismo que para educar a sus miembros sobre la base de las experiencias exitosas que los gobernantes conocían o de las que tenían memoria.

Desde este nuevo espacio de justicia y buen gobierno generado por la Iglesia católica y el Cain, en 1998 se puso en práctica formalmente, desde las asambleas de las comunidades, el Programa de Reeducción, por medio de un reglamento interno. De igual forma se promovió la constitución de una Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), para coordinar las tareas de reintegrar a los que “cometen error” en su vida comunitaria —lo cual constituye uno de los ejes principales de la propuesta de justicia alternativa—; lo cual consistía en que el infractor reparara el daño, ya sea robo, homicidio o violación, trabajando durante 15 días en cada comunidad, por los años que durara su condena. Pero fundamentalmente que durante su estan-

<sup>20</sup> Joaquín Flores Félix, *op. cit.*, 2007, p. 49.

cia en las comunidades el infractor estuviera sujeto a un programa de reeducación y reinserción a la vida comunitaria por parte de los principales de la misma comunidad, con los que el infractor debía realizar sesiones de plática y discusión acerca de los valores colectivos y el papel del ciudadano en la comunidad.<sup>21</sup> De esta manera se formalizó un sistema de vigilancia, coordinado por una comandancia regional y una administración de justicia basado en autoridades locales, comisarios y autoridades regionales pertenecientes al CRAC. En el mismo año de 1998 se desintegró el Cain para ceder su espacio organizativo a la Policía Comunitaria.

Las diferentes instancias del Sistema de Policía Comunitaria son: 1) la Asamblea, tanto comunitaria como regional, que delibera y atiende los conflictos más graves en que incurrir hombres y mujeres de las comunidades, así como las orientaciones más generales de la institución; 2) las propias comunidades y sus autoridades, como los comisarios y policías comunitarios que resuelven los conflictos de menor gravedad en la comisaría de cada poblado indígena; 3) la CRAC como instancia que reside en sus tres sedes regionales, San Luis Acatlán, Espino Blanco y Zitlaltepetl, y que atiende los casos de hombres o mujeres que hubiesen cometido “errores” como asesinatos, violaciones, drogadicción, maltrato físico, robo, etcétera; aquí los casos son atendidos por seis comisarios regionales, a los que se conoce como Comité Ejecutivo. Esta instancia es el órgano de coordinación y mando de todo el sistema, es electo en las asambleas regionales y se renueva periódicamente. Articulados a esta estructu-

<sup>21</sup> De acuerdo con este programa, quien incurrió en algún “error” debe reparar el daño con trabajo gratuito, además de someterse a un proceso de pláticas con los principales de los pueblos sobre los delitos cometidos para hacerle conciencia sobre su “error”. El detenido (y no delincuente) es sometido a un sistema de vigilancia que articula a las diferentes comunidades que se comprometen a cuidarlo y mantenerlo durante el tiempo que se encuentra en la comunidad. Cabe mencionar que este sistema de reeducación está contenido en el Reglamento Interno de la CRAC. Este reglamento fue la síntesis de las experiencias de procuración de justicia y de aplicar las normas comunitarias.



ra organizativa se encuentran los comandantes y policías comunitarios, quienes hacen *las rondas* de vigilancia, cumplen las diligencias, realizan las investigaciones, trasladan y vigilan a los detenidos (as) desde la CRAC a la comunidad donde van a trabajar y reeducarse, entre otras tareas. Este cuerpo de policía se renueva cada año como corresponde a la vigencia de la costumbre comunitaria, de renovar a sus gobernantes tradicionales.

Ahora bien, la organización de la Policía Comunitaria se ha montado sobre las estructuras de las autoridades previamente existentes, particularmente a nivel comunitario y municipal, como es el caso de los comisarios municipales, y ha creado nuevas autoridades, algunas de ellas retomando lo que consideran autoridades tradicionales: “consejo de ancianos”, llamado actualmente “consejo de los principales”. Lo novedoso de esta forma de gobernar y aplicar justicia es que se ejerce implementando prácticas de justicia separadas de las estructuras judiciales reconocidas por el Estado, alegando una prerrogativa a ejercer el derecho propio lo que, de acuerdo con su propio Reglamento Interno de Autoridades Comunitarias, consideran se encuentra amparado por la misma legalidad estatal (art. 2, 4, 113) y el Convenio 169 de la OIT.

Así, lo que en un inicio se pensó como un medio de vigilancia comunitaria, se convirtió posteriormente en un sistema integrado de gobierno, vigilancia y



justicia que construye su legitimidad con base en normas propias, paralelamente al Estado. En este proceso se reinventaron costumbres y se generaron nuevas normatividades con fundamento en usos y costumbres donde lo comunitario y la identidad como pueblo originario se convierten en referente principal que legitima el Sistema de Seguridad Comunitaria.

Sin embargo, en la práctica es un hecho que la justicia que administra la Policía Comunitaria se confronta con la justicia estatal y cuestiona su jurisdicción, retomando incluso los “asuntos mayores” (homicidio, secuestro, violación y recientemente lucha contra el narcotráfico, incluyendo la captura y quema de ener-vantes) que son jurisdicción del Estado.

Esta expresión de justicia, diferente a la justicia estatal, que se lleva a la práctica en la actualidad por las poblaciones indígenas de la Montaña y Costa de Guerrero mediante la Policía Comunitaria, no es ajena a otro tipo de experiencias en diversas regiones indígenas que han sido documentadas para explicar la pluralidad de ejercicios de gobierno y justicia que rebasan el ordenamiento jurídico estatal.

Tal es lo que sucede con las experiencias de justicia y gobierno autónomo de las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas implementadas por los zapatistas, según ha sido documentado por los informes a la prensa del Subcomandante Marcos en agosto de 2004, y Araceli

Burguette, al plantear una autonomía *de facto* que recupera los derechos colectivos e individuales en la gestión de nuevas estructuras de gobierno indígena para garantizar la impartición de justicia, salud comunitaria, educación, tránsito local, cultura, comercio, recursos naturales, etcétera.<sup>22</sup>

Referentes importantes de este tipo de procesos en otras regiones del país son los casos desarrollados por Laura Nader con los zapotecos en la Sierra de Juárez en el estado de Oaxaca;<sup>23</sup> Jane Collier con los zinacantecos de Chiapas;<sup>24</sup> María Teresa Sierra con los indígenas de la Sierra Norte de Puebla;<sup>25</sup> Victoria Chenaut con los totonacas en el Distrito Judicial de Papantla, Veracruz,<sup>26</sup> entre otros. En todos ellos se observa cómo los implicados

actúan para reconstruir las normas, valores y procedimientos, mediante los cuales tanto hombres como mujeres demandan, argumentan, discuten, acusan o exigen se repare el daño o agresión provocado en el curso de una disputa. Estos valores y actitudes que se expresan en el momento de la disputa revelan normas culturales, pero también relaciones de desigualdad y de poder.

#### La asamblea comunitaria

La asamblea comunitaria es parte de los espacios que legalmente el Estado reconoce a los pueblos indígenas

<sup>22</sup> Araceli Burguette, “Las Juntas de Buen Gobierno: otras autonomías de facto son posibles”, en *Memoria*, núm. 177, noviembre 2003, pp. 34-42.

<sup>23</sup> Laura Nader, *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la Montaña zapoteca*, México, CIESAS/Fondo Estatal para la Cultura y las Artes/Instituto Oaxaqueño para las Culturas, 1989.

<sup>24</sup> Jane Collier, *El derecho zinacanteco: procesos de disputa en un pueblo indígena en Chiapas*, México, CIESAS/UNICACH, 1995.

<sup>25</sup> María Teresa Sierra, “Derecho indígena: herencias, construcciones y rupturas”, en Guillermo de la Peña y Luis Vázquez (coords.), *La antropología sociocultural en el México del milenio*, México, FCE/ Conaculta, 2002; María Teresa Sierra (ed.), *op. cit.*, 2004.

<sup>26</sup> Victoria Chenaut, “Honor, disputas y usos del derecho entre los totonacas del distrito judicial de Papantla”, tesis de doctorado, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1999.

para gobernarse y elegir a sus autoridades. Sin embargo, este mismo espacio de lo comunitario es recuperado y potenciado por los indígenas de forma regional para sancionar los delitos que comúnmente eran asunto del sistema legal del Estado.

En la actualidad los robos, violaciones, homicidios, agresiones físicas —entre otros delitos— ya no son resueltos por los jueces de Primera Instancia o el Ministerio Público. Los comisarios municipales, junto con la Policía Comunitaria, desde las propias localidades se reorganizan para atender los conflictos en sus propios espacios, como la asamblea y la comisaría de las comunidades, que se articulan al proyecto de justicia regional por medio de las autoridades que integran la CRAC. Por medio de este proceso de *reorganización étnica*, que se refleja en la asamblea de los habitantes, se encuentran varias dimensiones: la social, económica, política y cultural, que explican tanto la persistencia como la transformación del ser indígena. Esta reorganización étnica refleja una relación dialéctica entre la identificación (voluntaria) y la adscripción (impuesta), que resalta el carácter relacional de la identidad étnica así como las relaciones de poder más o menos asimétricas donde se renegocia la identidad y las formas de reorganización.<sup>27</sup>

Esta red de relaciones sociales refleja no sólo una adscripción voluntaria del ser indígena, sino también los costos que implica integrarse a este sistema (adscripción impuesta). Uno de los policías de origen tlapaneco comentaba que si bien es un honor ser policía comunitario, ello no es fácil porque tienen que dejar al abandono sus tierras y dedicarse a su cargo, para vigilar de día en la comisaría y de noche al interior y exterior de su localidad:

No pues las tierras quedan abandonadas, nadie la trabaja, no, o sea por decir que están en descanso pues, por ahorita no tenemos tiempo de trabajarla, se necesita estar aquí [...] Policías son más, tenían que ser más pero como no todos tienen el honor de colaborar. No los obligan si a alguien lo propone el pueblo, pero si él no quiere lo res-

<sup>27</sup> William Assies, *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1999, p. 26.

petan. Pero depende de los motivos que tiene para no colaborar, todo eso se toma en cuenta. Si no tiene motivos tiene que colaborar, apoyar la comunidad. Aquí siempre día y noche estamos, aquí no está solo, siempre nos quedamos, siempre estamos al pendiente de cualquier cosa que pase, aquí nos quedamos a dormir.<sup>28</sup>

El espacio territorial trasciende lo local para articularse en lo regional mediante la integración de diversos habitantes indígenas en la organización de la Policía Comunitaria, lo que permite la construcción de una relación espacio-identidad sobre las acciones colectivas que suelen reunir individuos y comunidades alrededor de un “punto” común, que puede ser coyuntural o hasta efímero pero que representa, en el momento de la movilización, una pertenencia social legítima, distinta de otras vecinas o de niveles superiores como la nación.<sup>29</sup>

Así desde la asamblea se elige, informa, controla y se mantiene la estructura de la justicia comunitaria, que recupera estos espacios locales para integrar a sus miembros a un proyecto regional de vigilancia. De igual forma se extraen elementos de las leyes del derecho positivo, que se articulan a las normas comunitarias para construir su propia estructura de justicia. De esta manera las normas son resignificadas por medio del gobierno colectivo que es la Asamblea. Es decir, “se construye así una interlegalidad que da cuenta de la relación y mutua determinación de los sistemas normativos”.<sup>30</sup>

Por medio de este proceso de reorganización de la comunidad y del proceso de justicia se redefine la relación entre el derecho colectivo y el derecho individual, pues cambian los criterios en función de los cuales se juzgan los “errores” (en el derecho positivo “delitos”), que cometen los miembros de la comunidad al privilegiar el concepto de “reeducación” del individuo para integrarlo a su colectividad.

<sup>28</sup> Entrevista al comandante de la Policía Comunitaria de Pueblo Hidalgo, domingo 31 de enero de 2005.

<sup>29</sup> Odile Hoffmann, “Del territorio étnico a la ciudad: las expresiones de identidad negra en Colombia a principios del siglo XXI”, en B. Nates (comp.), *Territorio y cultura. Territorios de conflicto y cambio sociocultural*, Manizales, Universidad de Caldas, 2001, p. 8.

<sup>30</sup> María Teresa Sierra (ed.), *op. cit.*, 2004, p. 43.

El gobierno comunitario, por conducto de la asamblea, también refleja las relaciones de poder que se hacen evidentes en esta arena política cuando los habitantes expresan sus opiniones en los asuntos de su vida local. Es necesario actuar conforme a la costumbre para que los varones colaboren en los servicios de gobierno en su comunidad. En este sentido se tiene derecho a exigir un determinado derecho cuando se ha cumplido con algún cargo, y de esta manera los habitantes de la comunidad tienen acceso a la tierra, recursos forestales, justicia y pertenencia a la colectividad como miembros reconocidos y respetados. Pero esta posición en la vida cotidiana de los hombres y mujeres les otorga ciertos privilegios, que revelan también la reproducción de desigualdades. Como dice Luis Villoro: “la expresión de la búsqueda de una identidad colectiva de ciertos grupos étnicos que se resisten a ser absorbidos por una cultura homogénea nacional, en esta afirmación la identidad es básica y en ocasiones excesiva de su propia tradición cultural, de su lengua y símbolos heredados”.<sup>31</sup> Además, las tareas comunitarias de los hombres cuando cumplen algún cargo, por lo general provocan conflictos con su esposa porque ahora ella debe generar estrategias para conseguir el alimento básico —que son tortillas y frijoles—, ante la dificultad que enfrenta el hombre para trabajar.

#### Procedimientos en la solución de conflictos

Los indígenas cometen delitos que son reconocidos en casi toda sociedad: adulterio, insultos, maltrato a las mujeres, acoso sexual, difamación, etcétera. Sin embargo, la forma en que intervienen las autoridades comunitarias para resolver estos casos al interior de la familia y al exterior de su comunidad marcan la diferencia: se lleva a cabo un juicio colectivo y hacen al hombre, mujer, hermano, vecino, madre o primo un actor colectivo. No se separa a las personas de su núcleo familiar, ni para su defensa ni para indagar sobre los motivos que provocaron que el responsable —hijo, hija, yerno, nuera, primo, hijo, compadre,

comadre, curandero, brujo— infringiera los derechos de su vecino o pariente.

Cabe señalar que, efectivamente, se puede observar en estas prácticas de justicia un juicio público abierto a la participación de parientes y vecinos, lo cual los involucra colectivamente. Sin embargo, no sólo se presenta la familia para participar en la defensa sino también para dar cuenta de su responsabilidad, como padre o madre ante la conducta de los hijos, esposos, hermanos, y si se les llega a encontrar culpables también son reeducados.

Las autoridades asumen su papel de mediadores y buscan que las partes lleguen a acuerdos y encuentren la manera de reanudar la relación. En este sentido, los comisarios en función de mediadores ponen en práctica el acuerdo de no cobrar multas, si bien recurren a la amenaza y a castigar a los infractores con horas de cárcel cuando sus delitos no son graves.

Cada una de estas autoridades resuelve en acuerdo colectivo los asuntos que llegan de la población. Por ejemplo, los comisarios ejidales —junto con los inspectores que siempre fungen como testigos— se encargan de verificar que los límites de las tierras que trabaja en la producción la población no sea invadida por animales que se comen las milpas, lo cual puede provocar la pérdida de la cosecha. Cuando un vecino se queja de que las gallinas o animales han invadido su sembradío y arruinó parte de la cosecha, comisarios ejidales e inspectores recorren la zona afectada, y junto con el dueño evalúan el costo del perjuicio, para que el propietario de las gallinas pague o repare el daño con trabajo.

En el proceso de resolución de disputas sólo interviene de forma directa el comisario, y los inspectores como testigos; las actas de acuerdo son firmadas por estas autoridades, junto con los litigantes y sus familiares para dar fe de los hechos, así como de su conciliación y compromiso para no incurrir en el futuro en los mismos pleitos; de no ser así, el caso será turnado a un nivel jerárquico más alto como es el CRAC.

Las actas se quedan en la comisaría como prueba de la conciliación de esposos, hermanos, padres o vecinos. Se firman o se pone la huella en caso de que alguno de los involucrados no pueda hacerlo (en la mayoría de casos la mujer recurre al cojín por no saber escribir).

<sup>31</sup> Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, UNAM/Paidós, 2002, p. 24.

Las autoridades que se encuentran presentes firman, y ratifican como testigos, los acuerdos a que se llegue. El inspector primero y segundo, así como el comisario primero y su suplente, firman el acta y se cierra el caso. Por último, los comisarios finalmente se convierten en mediadores colectivos al tomar en cuenta no sólo la opinión de los litigantes, sino también la de sus familiares, para investigar los motivos y causas que originaron el conflicto.

Por su amplia experiencia en los conflictos de la comunidad, a los “principales” se les ha delegado autoridad moral.<sup>32</sup> Cuando el comisario tiene que atender un caso complicado, como los de brujería, acude a pedir consejo y discutir a puerta cerrada con los “principales” las posibles soluciones del caso en disputa. Por lo regular, el comisario los reúne a puerta cerrada en diversas ocasiones durante la semana, con el objetivo de pedir consejos a los comisarios que han gobernado y tienen la experiencia de los problemas o conflictos internos de la población.

#### Notas finales a manera de conclusión

La experiencia de la Policía Comunitaria es un proceso que está en constantes redefiniciones, tanto en su ámbito territorial como local. Lo importante de estas prácticas de justicia son los criterios que se utilizan para restaurar el daño a través del perdón, pero también sufragando los gastos médicos de las mujeres u hombres agredidos, como un compromiso ante la familia y las autoridades presentes en la comisaría. El compromiso del agresor de no volver a incurrir en la misma ofensa ante su familia o sus vecinos permite que las mujeres y hombres de la comunidad se apropien de este espacio de justicia, contando con un “acuerdo” que registra la condición de no agresión entre las partes involucradas

<sup>32</sup> Los principales son ex-comisarios de cada poblado indígena. A los cuales se les ha delegado la función de consejeros para platicar con los detenidos que llegan a trabajar en cada una de los poblados.



Por la importancia que ha ganado el Sistema de la Policía Comunitaria, es importante señalar que los miembros de las comunidades que pertenecen a ella se han apropiado de los mecanismos legales internacionales (Convenio 169 de la OIT) y constitucionales (art. 2, 4, 113) para legitimar sus prácticas de justicia indígena. No sólo estadísticamente ha disminuido la violencia en la Montaña, sino se observa un proceso de legitimación ante vecinos y mestizos de la región. No obstante, también ha significado que el gobierno ha descargado parte de sus obligaciones en esta institución.

Finalmente, retomando a Eric Hobsbawm,<sup>33</sup> esta experiencia autonómica de justicia muestra la construcción de un derecho indígena que si bien retoma en su discurso prácticas y elementos del pasado, en realidad es sumamente reciente. Este derecho reinventado es resultado de un sistema legal rígido y corrompido que da pie a un marco de referencia y controversia por medio de una justicia alternativa indígena, la cual se pone en práctica mediante experiencias conciliatorias e integradoras de quienes cometen un “error” en perjuicio de su comunidad.

<sup>33</sup> Eric Hobsbawm y Terence Ranger, *La invención de la tradición*, Barcelona, Crítica, 2002.