

El sistema de Policía Comunitaria de la región Costa-Montaña

José Joaquín Flores Félix*

En el estado de Guerrero se está expresando, desde hace más de 12 años, una de las experiencias más importantes en torno al ejercicio de la autodeterminación por parte de los pueblos indios de México.

El Sistema de Policía Comunitaria —La Comunitaria—, de la región Costa Montaña (confluencia de los municipios de Malinaltepec y San Luis Acatlán) y su cuerpo de conducción compuesto por el conjunto de las autoridades locales pertenecientes al sistema de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) son un ejemplo de la forma en que los pueblos indios le han dado contenido a la demanda de autonomía construida a lo largo del reciente periodo de movilizaciones locales y nacionales por la vigencia de un cuerpo de derechos indios en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Uno de los retos más importantes para los pueblos indios de México ha sido poner en marcha su propuesta política de auto-determinación y su práctica concreta que es la autonomía.

Frente a la visión hegemónica que considera al indio y a sus comunidades como sujetos de asistencia y no como sujetos capaces de darse su propio desarrollo e incapaces de intervenir en los asuntos públicos, pero también frente a la pluralidad, frente a la diversidad de historias y de formas concretas de desarrollo local; asimismo frente a su reclamo de ser y sentirse incluidos dentro de la nación como ciudadanos con plenos derechos y obligaciones, los pueblos indios están

* Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.



incursionando en formas de acción política sustentadas en su experiencia para la realización de su aspiración de autodeterminación y el ejercicio de la autonomía.

La práctica de autodeterminación del Sistema de Policía Comunitaria y la CRAC se sustenta en la procuración de justicia y una visión comunitaria de reeducación de quienes delinquieron, en la vigencia de sus normas y en sus mecanismos particulares para resolver los conflictos e impartir justicia por parte de sus autoridades locales, ante el vacío ocasionado por la ausencia de las autoridades estatales.

Como se señaló anteriormente, uno de los factores que influyó de manera preponderante en la decisión de los miembros de las comunidades indígenas —tlapanecas y mixtecas—, para la creación de la Policía Comunitaria fue la ausencia de mecanismos para la procuración de justicia. Los cuerpos de policía, así como los miembros del poder judicial estaban ausentes o bien su actuación estaba marcada por una clara orientación hacia la corrupción, de tal forma que a los indígenas no les quedó otra opción que revisar en su historia y sus experiencias de solución de conflictos, y buscar ahí, en sus instituciones y sus normas, la solución a ese vacío.

Si ante la violencia y la impunidad de quienes abusaban de ellos, los indígenas estaban en franca desventaja, en lo que respecta al respeto a sus derechos humanos y a la procuración de circunstancias que les garantizara condiciones dignas de vida, el panorama no era diferente, ya que la marginación y la exclusión eran (y siguen siendo) una constante: vías de comunicación y servicios básicos prácticamente inexistentes, así como apoyos para el desarrollo económico casi nulos.

Otro factor que influyó en la constitución de la Policía Comunitaria fue la presencia de gente poderosa económicamente y con influencia política que abusaba impunemente de los recursos y de los bienes de los miembros de las comunidades; una expresión de lo anterior es la concentración de la capacidad de decidir en los asuntos del gobierno en el mismo grupo de gente que tenía, y sigue teniendo, el control de las instituciones partidarias. Es decir, que a lo anterior se suma la falta de mecanismos para la realización de una vida democrática.



Ahora bien, el hecho de que las comunidades indígenas de la región Costa-Montaña hayan logrado construir sus propios mecanismos de procuración de justicia no es fortuito ni replicable de manera automática: dicha institución indígena más bien es el resultado de la conjugación de diversos procesos sociales en un solo espacio.

Para entender por qué la Policía Comunitaria sigue teniendo vigencia hay que conceptualizarla como una construcción social que tiene como antecedentes varios movimientos sociales los cuales aportan su cuota de éxitos y derrotas al proceso actual. A estas experiencias les llamo tradiciones.

En primer lugar está la tradición comunitaria que se aporta desde las comunidades agrarias y los núcleos de población indígena, y que se ha venido construyendo a lo largo de la historia de estos pueblos y comunidades indias desde su aparición durante la Colonia y por medio de la cual se rigen; se expresa en sus gobiernos tradicionales, en sus autoridades y en una normatividad que han venido observando a lo largo de su existencia. Esta tradición se sustenta en una compleja estructura de cargos cívicos y religiosos, en una autoridad basada en la tradición y en normas sustentadas en la práctica y la experiencia.

Otra tradición es la que aporta elementos para la construcción de las organizaciones indígenas actuales, la cual se basa en el pensamiento liberal que construyó la nación (y en particular al estado de Guerrero) y que se expresa en la participación política por medio de partidos políticos y organizaciones. Por ejemplo, la aparición tardía de las organizaciones indias en el estado de Guerrero tiene que ver con la forma partidaria en que se han venido resolviendo los procesos políticos y el acceso al poder local, lo que ha marcado un estilo y formas de acción desde la estructura partidaria.

Otro elemento que considero como tradición es el que he llamado la tradición UNORCA, que viene de la organización llamada Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas; es decir, un estilo de hacer política y de negociar con el Estado que tomó carta de naturalidad entre las organizaciones campesinas y las comunidades indígenas durante la década de los ochenta y que consistía en convertir a la organización en el instrumento de intermediación entre la base y el gobierno para la consecución de servicios y acciones de bienestar social, en la



perspectiva de una política que utilizaba la concertación para acceder a los recursos gubernamentales y lograr los fines de autonomía y sustentabilidad de las organizaciones campesinas. Los Consejos Comunitarios de Abasto y Sociedades de Solidaridad Social (SSS) fueron las organizaciones que territorializaron este estilo de negociación.

También está la tradición que se manifiesta en la religiosidad que proviene de la teología india —una vertiente de la teología de la liberación—, la cual participa en el estado desde la década de los ochenta tratando de articular una propuesta de acción, basada en la recuperación de los valores organizativos comunitarios sustentados en la solidaridad y los cargos tradicionales con mayor vinculación a la parroquia, como los que respaldan la vida religiosa de la comunidad: mayordomías, hermandades y cantores, entre otros.

En este sentido, desde un plano más cercano a las comunidades y sus valores, la Iglesia católica ha tenido un papel de suma importancia en la construcción del sistema de Policía Comunitaria, en particular, los párrocos cuyos territorios de sus parroquias concuerdan con el territorio en donde el sistema tiene presencia.

Esta forma peculiar de observar cómo los planos de los espacios que contienen los procesos sociales coinciden es importante porque, no sólo es la coincidencia de los ámbitos de acción de la Policía Comunitaria y la parroquia, sino que, también, dichos planos coinciden con el mapa de las rutas de lo que en un tiempo fue el Sistema de Abasto de Diconsa y sobre el cual se impulsó, por parte de la UNORCA, la organización de los Consejos Comunitarios de Abasto.

Aunado a lo anterior, también se tiene que considerar como tradición la forma en que las demandas del movimiento indígena, a nivel nacional, se territorializaron de forma específica en cada región y en cada proceso social. En particular, el Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, CG500ARI, el cual, desde 1991, jugó un papel importante, ya que fue el vehículo por el que se transmitieron las demandas y las experiencias externas al interior del Sistema de Policía Comunitaria y la CRAC.

Así, en la región Costa-Montaña la presencia de estas tradiciones organizativas y sus diversos contenidos han sido los elementos de acción social que le dan contenido, sentido y rasgos



de autenticidad a esta peculiar forma de practicar la autonomía regional. Ahora bien, por separado, pero con sus miembros dentro de la estructura de la Policía Comunitaria, ya que son ciudadanos en las comunidades que se reconocen dentro de este sistema, también participan organizaciones sociales que apoyado este proceso desde su inicio, por ejemplo: La Luz de La Montaña, La Unión Regional Campesina, La Triple S de Café y Maíz, El Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena (que ya no existe) y los Consejos de Comunitarios de Abasto vinculados a Diconsa.

Ahora bien, fue durante 1994 cuando los problemas ocasionados por la falta de seguridad en la región Costa-Montaña se agudizaron de tal forma que los miembros de las comunidades empezaron a idear la solución del problema.

La gente estaba inconforme y comenzó a buscar la forma de protegerse. Así, el 12 de septiembre de 1995 se reunieron 36 Comisarios (según la constitución estatal, el comisario es el funcionario que representa a la comunidad) en la comunidad de Pascala del Oro. Las comunidades que estaban representadas pertenecían al municipio de San Luis Acatlán.

El objetivo de la reunión era ponerle fin a dicha situación. Se dice que los habitantes de las comunidades ya estaban hartos de los asaltos. El 17 de septiembre hubo otra reunión en Tlaxcalixtlahuaca, también municipio de San Luis Acatlán. Más adelante hubo otra reunión, el 15 de octubre, en Santa Cruz, El Rincón, municipio de Malinantepec, esta vez para lamentar la muerte de una niña de 12 años que había sido violada por ocho hombres, al regresar de su escuela en San Luis Acatlán. A esta asamblea asistieron alrededor de 400 personas provenientes de los municipios de Acatepec, San Luis Acatlán y Malinaltepec. Ahí se planteó la necesidad urgente de crear una policía que emanara de las comunidades.

El problema se había agudizado a raíz de la poca atención, dada la lejanía de las cabeceras municipales con respecto a las comunidades, ya que en varias ocasiones se recurrió al municipio para resolver el problema, sin embargo, ni la policía municipal, ni la motorizada querían entrar a la montaña. De esta manera, y con tales argumentos, se aprobó la propuesta de constituir un cuerpo de policía propio. Acto seguido, se levantó el acta correspondiente y se llevó ante un notario público para que diera fe.



Así fue como las comunidades comenzaron a realizar asambleas para designar a sus policías que los representarían en la Comunitaria. Hay que recordar que este tipo de funcionario lo-cal tiene de por sí un lugar muy importante en la vida cotidiana de las comunidades, ya que es quien se encarga de vigilar y de procurar el orden, y que su designación corresponde a los cargos que año con año se renuevan según la tradición.

Cada pueblo levantó un acta de conformidad, documento que además significaba asumir la responsabilidad como miembro de este Sistema de Seguridad Indígena. No se trataba de crear algo novedoso, simplemente se trataba de coordinar las acciones de quienes de por sí tenían el encargo de velar por la seguridad de las comunidades y con la cantidad para hacer frente a las agresiones.

El primer cuerpo de policías, se integró con la gente mayor que ya había desempeñado algún cargo comunitario como comisario, comandante, regidor, entre otros. Acto seguido, se trató de crear una jerarquía, con una estructura sólida y de experiencia.

Como ya se dijo, los policías realizan un servicio comunitario, lo cual les exige la responsabilidad del cargo, sin embargo, en contraparte, no reciben algún tipo de salario, sólo a veces los gobiernos municipales los apoyaban con despensas o vales para la gasolina. Pero, como ellos dicen: “El pueblo nombró su policía y el pueblo es el jefe de la policía” (Entrevista a Chico Oropeza 2000). Con expresiones como la anterior se puede explicar cómo desde la organización comunitaria de sus cargos se fue construyendo su definición de los derechos y obligaciones de los ciudadanos locales y de sus visiones de la justicia.

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, fue hasta 1997 cuando se comenzó a crear la estructura que actualmente tiene.

En primer lugar, está la Asamblea General de las Comunidades, es ahí donde se analiza toda la problemática de la Policía Comunitaria, su avance y sus acciones; así como el relevo de dirección. En segundo lugar estaba el Comité de Autoridades Indígenas (CAIN), que posteriormente se transformó en la CRAC; sus miembros son los que se encargan de la impartición de justicia.



Después sigue el Comité Ejecutivo, que está compuesto por los comandantes y que trabajan en coordinación con la CRAC; ahí es donde observan las acciones y las rutas que se seguirán para la resolución de los problemas que se les presentan. Además está la Asamblea Comunitaria para evaluar los trabajos y a los policías en cada localidad.

La forma de operar la Policía Comunitaria es de la siguiente manera: cuando se detiene a alguien que cometió un delito, es decir, después de que se acordó su detención, si no es que se le encontró en flagrancia, la pena no incluye el cobro de multa, el detenido pagará únicamente con el trabajo que realizará en las comunidades arreglando calles, reparando la escuela o lo que el pueblo necesite. Cuando se libera a un detenido que ha sido reeducado, se hace una ceremonia frente a la comunidad y es entregado a sus padres.

Cuando un preso está pagando a la comunidad por el delito cometido, en cada una de las comunidades donde realiza trabajo, el Comisario entrega un acta donde se asienta cuál fue su comportamiento; además, a cada detenido se le entrega una copia de esta acta. El comisario también debe platicar con el detenido para hacerle ver que debe cambiar su comportamiento; esta práctica es, en esencia, una tarea de los Señores Principales, los que los hacen reflexionar sobre su conducta.

“Ellos no tienen que pagar ninguna multa, sino que la comunidad paga, está pagando un costo por reeducar a sus propios hijos” (Seminario de Antropología Jurídica CIESAS). También se convoca a asamblea para que sea la comunidad la que haga el compromiso de la reeducación y de entregar al detenido a sus padres: “Todos sus familiares cercanos deben estar presentes en esta asamblea y se les hace ver que ellos también son responsables de cuidar a ese compa” (*Idem.*).

Para sustentar su actuación, la Policía Comunitaria se apoya en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en ese documento se argumenta la vigencia de su procuración de justicia y, además, en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la soberanía nacional y al gobierno que dimana del pueblo.



Por ejemplo, en sus estatutos, la Policía Comunitaria menciona: “hacer uso de la autodeterminación y la autonomía de los pueblos como lo menciona el Convenio 169 estableciendo el respeto a la identidad social y cultural, las costumbres y tradiciones e instituciones, así como el reconocimiento y protección de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de nuestros pueblos”.

En el artículo noveno de dicho documento se menciona que “En la medida en que sean compatibles con el sistema jurídico nacional, se respetarán los métodos que tradicionalmente utilizan los pueblos indígenas para castigar los delitos cometidos por sus miembros”.

No obstante que esta experiencia ha tratado de ser replicada en otros lugares del estado de Guerrero y que incluso después de 2002 se trató de promover en la región de La Montaña, con la realización de asambleas en varios municipios indígenas, en la perspectiva de que fuera adoptada como un sistema de procuración de justicia en las comunidades indígenas, la Policía Comunitaria ha tenido que enfrentar diversos obstáculos, desde el primer día que se dio a conocer y sus miembros empezaron a recorrer los caminos.

Uno de los más sentidos es el problema de los apoyos y recursos económicos de los que carece. Desde un principio, el entonces gobernador en turno les ofreció ayuda, tanto en armas como en dinero, sin muchos resultados; los presidentes municipales de San Luis Acatlán, Malinaltepec y Azoyú y de otros municipios, por su parte, también les han ofrecido y aportado ayuda en determinados periodos, con iguales resultados, ya que el flujo de estos apoyos depende de la situación política y del signo partidario del gobierno en turno.

También se les ha tratado de obligar a cambiar su nombre por el de Policía Auxiliar Municipal y que se pongan a las órdenes del comandante municipal, pero la Comunitaria ya dijo que no cambiaría de nombre, puesto que fueron las comunidades las que se lo pusieron y sólo de ellas recibe órdenes.

En determinadas ocasiones, miembros distinguidos de la Policía Comunitaria y de la CRAC han sido perseguidos tratando de fincarles responsabilidades panales por el hecho de que la Comunitaria está al margen de la ley.



Sin embargo, el problema fundamental que obstaculiza el funcionamiento de la Policía Comunitaria y de su CRAC es la ausencia de un marco legal en el estado de Guerrero que garantice a los pueblos indios y sus comunidades el ejercicio de la autodeterminación y la práctica de la autonomía.