

Los derechos fundamentales de los indígenas en el marco jurídico*

En este apartado se hace una revisión de las adecuaciones legislativas realizadas en el estado de Guerrero principalmente entre 2000 y 2008, para evaluar el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales de la población indígena en los rubros de salud, alimentación, educación, vivienda digna, tierra, medio ambiente, justicia y participación política, particularmente, en los sectores de mujeres y migrantes jornaleros agrícolas.

Se propone abordar estas temáticas desde un enfoque de derechos humanos, con base en el estándar de protección que establece la obligación del Estado de adoptar leyes, políticas públicas y otras medidas que jurídicamente garanticen todos los derechos de la población, establecidos en el sistema de Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas. Dicho Comité supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por México en 1981.

En el presente análisis se pretende encontrar una serie de reconocimientos y omisiones jurídicas en la protección de los derechos de los indígenas antes referidos frente a la legislación y los consecuentes programas sociales implementados en Guerrero, con el objetivo de avanzar en la integración de una política pública integral que beneficie a esa población. También se incluyen puntos relevantes de la consulta realizada a los pueblos indígenas de Guerrero (CPI), los cuales dan cuenta de sus opiniones, necesidades y sugerencias en el marco de la Reforma del Estado para fomentar y dar protección adecuada a sus derechos humanos e indígenas en los distintos temas.

Derecho a la salud

La Observación 14 del CESCR establece los lineamientos por medio de los cuales el Estado asume el compromiso de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la salud, que se define como “el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” (PIDESC, 1976); por lo tanto, es una garantía “fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos” (Observación 14-CESCR, 2000: 1).

Esa estrecha relación se ejemplifica en el caso de los indígenas de Guerrero, cuya actual situación de salud se define por factores estructurales que limitan el goce de derechos básicos a la alimentación, educación, vivienda digna y medio ambiente (véase capítulo 8, “Salud y medicina tradicional”).

El parámetro de protección del CESCR, aplicable a la población indígena, implica la obligación del Estado de adecuar las legislaciones y políticas públicas que garanticen la atención médica, tomando en cuenta los cuidados preventivos, las prácticas curativas y las medicinas tradicionales, entre otros (Observación 14-CESCR, 2000: 11).

Las más recientes adiciones legislativas en materia de salud para los pueblos indígenas se dieron el 6 de noviembre de 2007 en la Ley 159 de Salud de Guerrero. Una de ellas es la que se hizo en el artículo 38, fracción x, en el que se reconoció el derecho de esta población a recibir asistencia social.

Ciertamente, esta garantía es fundamental porque la problemática de salud en las regiones indígenas guarda una estrecha relación con la insuficiencia de infraestructura y recursos humanos para brindar el servicio médico que este sector de la población requiere (véase capítulo 8, “Salud y medicina tradicional”), lo que en consecuencia ha ocasionado la violación sistemática de su derecho a la salud (Tlachinollan, 2003: 119). En la consulta a los pueblos indígenas fueron

*Karen Trejo, Sebastián Ortega y Patricia Viridiana Sánchez, integrantes del equipo EDESPIG.

vertidas diferentes propuestas y demandas sobre el derecho a la salud y medicina indígena tradicional. Los indígenas de Guerrero demandaron “la creación de hospitales integrales de tercer nivel en lugares estratégicos (desde mil habitantes) del medio indígena con instrumentos e infraestructura básica, [además de la] suministrada [por la] medicina tradicional y médicos tradicionales reconocidos en materia indígena o personal médico calificado [...]” (CPI, 2006).

Asimismo, es importante destacar que dentro de las adecuaciones legislativas en la Ley 159 de Salud existen varias que están encaminadas a consolidar un perfil intercultural dentro de los programas de salud para la comunidad indígena. Éste es el caso de los artículos 56, 106 y 71, en los que se reconoce la necesidad del uso de la lengua indígena para brindar asesoría médica, educación para la salud y orientación en planificación familiar, respectivamente. Por su parte, el artículo 17, fracción IX, establece el uso y desarrollo de la medicina tradicional indígena, por medio de la promoción de su conocimiento y su aplicación en condiciones adecuadas; sin embargo, en el artículo 92 se asienta que se privilegiará su uso en programas de salud de atención primaria. Al respecto, en la CPI se propuso ir más allá y, elevar a rango de ley la preservación de las plantas medicinales y el reconocimiento de las medicinas tradicionales, así como la capacitación a las parteras y médicos tra-

dicionales para mejorar su trabajo. Por otro lado, el artículo 19 promueve la inclusión de las autoridades o representantes indígenas en el sistema de salud estatal. En tanto que el artículo 20, fracción I, y el 287, establecen que esos pueblos serán tomados en cuenta para la concertación de acciones con base en la firma de convenios, contratos y ordenamientos locales. Por tanto, el gobierno de Guerrero ha implementado medidas legislativas sólo en las referentes a asistencia social (atención médica) y planificación familiar, por medio de programas sociales que operan desde 2008, como se muestra en el siguiente cuadro:

Paralelamente se aplican otros programas sociales destinados, por un lado, a combatir los factores que originan enfermedades infecciosas y parasitarias curables, las cuales son la principal causa de muerte entre los menores indígenas de Guerrero (Partida, 2006: 24), y, por el otro, a alentar la incorporación de personal médico en los hospitales de las regiones indígenas de Tlapa y Ometepec, entre otros servicios, como se muestra en el siguiente cuadro:

Derecho a la alimentación

En el ámbito jurídico, la alimentación es entendida como el derecho de toda persona a “una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del

Cuadro 1. Programas sociales en materia de salud.

Rubros	Características
Asistencia social (atención médica)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de tratamiento y prevención del cáncer cervicouterino • Programa contra la desnutrición • Entrega de medicamentos básicos • Práctica de estudios de laboratorio y radiología
Planificación familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación en lengua indígena • Oferta de métodos de control de la fertilidad

Fuente: Programas sociales del estado de Guerrero destinados a la población indígena. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=busquedaprogramas&Order=temas&clave=1&cn=0&newi=0>

Cuadro 2. Servicios médicos en las regiones de Tlapa y Ometepec.

Rubro	Características
Prevención de enfermedades infecciosas y parasitarias	<ul style="list-style-type: none"> • Habilitación de servicios de agua potable y alcantarillado • Vigilancia de los servicios de limpieza, recolección y disposición adecuada de basuras • Control de los expendios de alimentos, funcionamiento de mercados, panteones, rastros, etc.
Incorporación de personal médico	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de servicio social para estudiantes de medicina y enfermería
Otros servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Traslado de enfermos y personas fallecidas • Entrega de ataúdes

Fuente: Programas sociales del estado de Guerrero destinados a la población indígena. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=busquedaprogramas&Order=temas&clave=1&cn=0&newi=0>

Sistema comunitario de procuración de justicia

Irma Maribel Nicasio*

Introducción

La mayoría de la población *nahua*, *ñuu savi*, *mè phaa* y *ñomndaa* de Guerrero está asentada en una región marginada socio-históricamente, con una pobreza estructural, que es un marco determinante en la forma como los pueblos han tenido que vivir la procuración de justicia, en un contexto de ausencia de estado de derecho, que obedece a distintas razones según el momento histórico del que se trate. En este marco hay que entender las prácticas imperantes en la época contemporánea.

El pluralismo jurídico existente en Guerrero se debe a la coexistencia de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, mismos que guardan coincidencias de fondo, aunque con diferencias en la forma y en constante interacción con el sistema del Estado. Lo que da como resultado, por un lado, el enfrentamiento entre dichas normatividades, por la imposición de una y la negación de las demás, aunque todas están legitimadas por sus usuarios; por otro lado, la interlegalidad que es la constante interacción de normatividades, una dinámica de mutua constitución, que permite su coexistencia en los lugares donde operan dos o más formas de procurar justicia.

Respecto del proceso de procuración de justicia hay aspectos socioeconómicos y políticos que inciden determinando el ritmo o la forma de ejercerla, donde el tipo y nivel de autoridad, el bipartidismo y la migración, juegan un rol estelar. Por supuesto que estos aspectos responden a una dinámica estatal, e incluso van más allá, hasta la globalización con su modelo económico y forma de vida.

Un aspecto más consiste en la fuerte interrelación entre el ámbito jurídico con el político, pues ambos se entrelazan e influyen mutuamente, de modo que en ocasiones primero se ve con qué partido simpatiza la autoridad para acudir a ella o depende de la simpatía del ciudadano que requiere el apoyo.

Es importante no olvidar la constante actualización y adaptación histórica que se ha dado entre las prácticas jurídicas con un origen mesoamericano con las establecidas por las autoridades españolas durante la colonia, mismas que se hacen presentes hasta nuestros días en el contexto de la globalización.

Contexto de la procuración de justicia a los pueblos indígenas

En el estado de Guerrero se carece de una ley indígena que sirva de marco jurídico en la que se defina y determine el carácter multicultural de la entidad, con la consecuente diversidad sociocultural en general, y sociojurídica en particular. Este aspecto fortalece la negación por parte del gobierno, de la existencia de formas alternas de procuración y administración de justicia, aunque en esta desactualización de la normatividad, contradictoriamente se reconoce que la población indígena existe al considerar la aplicación de sanciones, conmutación de la pena o de delitos contra indígenas como es el caso del Código Penal del Estado de Guerrero (Gobierno del Estado de Guerrero, 1986). Así mismo, en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero número 357, en la misma lógica se enuncian cuestiones operativas de la instrucción y el uso de “peritos prácticos” en asuntos relacionados con población indígena (Gobierno del Estado de Guerrero, 1993). Por su parte, el antes INI, ahora Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI), cuando realizan la defensa de detenidos indígenas, en caso necesario, presentan peritajes antropológicos.

De igual manera se permite el nombramiento de autoridades indígenas comunitarias y municipales con un calendario y procedimiento diferentes que hacen aflorar formas distintas de gobierno, de atención y del tipo de problemas jurídicos. Un último ejemplo es la policía comunitaria, un proyecto comunitario de la población *mè phaa* y *ñuu savi* de la costa-montaña, quienes han combinado prácticas comunitarias con nuevas propuestas de procurar justicia, producto de un contexto de delincuencia y de las malas experiencias en la procuración de justicia con la policía y los agentes del ministerio público. La Policía Comunitaria presta un servicio a las comunidades, sanciona a quien incurre en una falta, con la reeducación y el trabajo comunitario, logrando disminuir los índices de inseguridad y delitos, y con plena legitimidad de la población donde opera. Este proyecto es negado y atacado por las autoridades encargadas de procurar justicia, de los cuerpos de seguridad y por el ejército, a pesar de la ineficacia de sus funciones y procedimientos. Estas situaciones muestran cómo la realidad ha rebasado a la normatividad estatal, sin que haya un reconocimiento de la problemática enfrentada y menos un actuar en consecuencia que coadyuve a resolver dichas situaciones.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.

El tipo de autoridades indígenas en el municipio y las comunidades

Resulta determinante a nivel municipal la forma como está organizada la estructura de autoridad, pues a partir de ésta es como se definen sus competencias. Es importante destacar que existen también dos esferas de jurisdicción, la autoridad indígena comunitaria y la autoridad del Estado; la primera siempre se encuentra en la cabecera municipal y las comunidades, y la segunda puede tener alguna clase de representación también a nivel de cabecera, con una discontinuidad temporal.

Las autoridades indígenas de comunidades y municipios conservan la fusión de los quehaceres cívicos y religiosos, variando en el caso de los municipios que funcionan como centros administrativos regionales, que es el caso de Tlapa de Comonfort, Ometepec, Chilapa o Ayutla, donde impera la división de potestades. En las demás cabeceras municipales las autoridades son responsables de la administración, procuración de justicia y celebración del santo patrón local, que es la fiesta más importante de entre los barrios. Un tercer grupo de autoridades son las agrarias, responsables de sus territorios delimitados como núcleos agrarios, que no corresponden a la demarcación municipal.

A nivel municipal las autoridades que pueden procurar justicia son el síndico procurador, los comisarios, delegados y el presidente municipal, en sus respectivas jurisdicciones. Se hacen apoyar de los cuerpos de las comisiones o policías, que cumplen varias funciones: entregar citatorios, ir por los comparecientes, imponer el orden, entre otras actividades. La autoridad agraria es el comisariado de bienes comunales o ejidales, y se encuentra en la cabecera municipal definida para ello.

El posicionamiento político-partidista de las autoridades comunitarias y el ser minoría étnica intramunicipal, son factores que determinan acceder a la procuración de justicia o no, obligando a quienes no la obtienen generar estrategias como recurrir a autoridades de las cabeceras regionales, otorgar mayores prerrogativas a las autoridades comunitarias, buscar mediadores locales o de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos.

En las comunidades cuando no se puede resolver un problema, se envía al síndico procurador que tiene mayor autoridad para atenderlo y resolverlo; es obligación avisar de los casos graves como es el homicidio.

En la atención de un caso que se realiza en el lugar público ocupado por la autoridad, se hacen presentes las partes, los principales u otras autoridades para coadyuvar en la atención, se usa la lengua materna y todo es verbal, se invierte el tiempo necesario, se circulan los dones presentados (cigarros, refresco, alcohol) y entre todos van construyendo un acuerdo de solución en que se hace corresponsables a los comparecientes de las partes en conflicto.

El significado y la actuación de las autoridades indígenas

El rol de autoridad está investido de una serie de atributos, es un mediador no sólo entre los vivos sino también con los muertos, en lo particular con las autoridades fallecidas, pues ellas le brindarán apoyo por su experiencia para que llegue a la mejor resolución. Es su responsabilidad evitar males a los involucrados en una disputa y a la comunidad, procurando arribar a una solución donde se otorgue “el perdón”. La autoridad también asume una personalidad dual: como padre-madre, lo que le permite usar habilidades y saberes masculinos y femeninos, combinándolos para conciliar a las partes, entendiendo en qué radica el problema, realizando señalamientos pertinentes y creando las condiciones para restituir el equilibrio sociocomunitario y cosmogónico fracturado.

La forma como es entendida la autoridad que imparte justicia en la cabecera municipal, incide en la estrategia que demandantes y demandados usarán para acceder a los espacios de procuración y administración de justicia, es decir, que cada parte elaborará una estrategia para definir a qué autoridad se dirige, en función del tipo de problema, del conocimiento que tiene de cómo funcionan las instancias de autoridad paralela al síndico procurador, el capital económico y de información con que cuenta. (Nader, 1998) En este contexto la autoridad también genera estrategias de atención de los casos, usando el derecho escrito como una forma de presionar para aplicar el acuerdo al que se arribó, o de amedrentar para no cometer la misma falta, bajo la pena de que la sanción sea dura e inmutable.

En los casos en que las minorías intramunicipales, grupos o sectores marginales requieren la procuración de justicia, acuden a las autoridades gubernamentales ubicadas en la cabecera regional, a líderes, instituciones u organizaciones estatales o civiles defensoras de derechos humanos, que fungen como mediadores o administradores de justicia. Una situación alterna se da cuando en las comunidades se aplican normas legitimadas localmente, donde, en una disputa jurídica, una de las partes involucrada acude a los organismos defensores de derechos humanos, acusando a la autoridad de contravenir sus garantías individuales, siendo amonestado. En este sentido, las autoridades estatales, cuerpos policiacos y militares privilegian las garantías individuales, negando los derechos económicos, políticos y culturales, generando confrontaciones que llegan a convertirse en flagrantes violaciones a los derechos humanos.

Las autoridades estatales y su relación con las autoridades indígenas

Las autoridades del estado, el juez mixto de paz y el agente auxiliar del ministerio público, se encuentran en algunas cabeceras municipales y no son permanentes, los municipios indígenas más

alejados son considerados como lugar de castigo y sitio de iniciación para quienes se integran al sistema judicial, pues nadie quiere trabajar en ellos. Los abogados son gente proveniente de las zonas urbanas, de manera que su formación académica y estilo de vida chocan con las prácticas rurales e indígenas, situación que incide en el tipo de atención y relación, así como en su permanencia en el lugar.

Esta caracterización contrasta con la de autoridad perteneciente al ámbito estatal, pues éstas son asumidas y vistas como “gobierno”; el gobierno se caracteriza por ser una autoridad nombrada fuera de la comunidad, por lo tanto es desconocido y viceversa, no conoce a la comunidad y a su gente, su historia individual y colectiva, sus problemas y necesidades; habla español, desconoce la lengua indígena y se comunica usando un lenguaje técnico; se sustenta en el uso de documentos y no en la palabra; se rige por una normatividad ajena a la comunidad; tienen acceso a recursos monetarios para la operación del cargo y su sustento; solicita dinero para realizar un trámite o como una forma de corrupción, por lo que su trabajo no es considerado un servicio.

La relación entre las autoridades estatales con las comunitarias en la procuración de justicia es la interlegalidad, entendida como un accionar complejo por la mutua constitución de los sistemas jurídicos, la interacción lleva a que en un momento un sistema sea subordinado, pasivo, y en otro hegemónico, activo, pudiendo cambiar a partir del contexto y la constante negociación; es la interrelación de valores jurídicos y culturales que se entremezclan con el objetivo de arribar a un acuerdo de solución o conciliación entre las partes en conflicto (Nicasio, 2004). Dicha relación también es tortuosa, las autoridades estatales se asumen como los máximos jefes, depositarios de una verdad jurídica incuestionable, descalificando las prácticas locales e indígenas, así como a sus autoridades.

A pesar del desacuerdo de las autoridades del estado en atender ciertos casos (acusación de brujería o pago de la novia) o la manera de hacerlo (permitir la presencia de los familiares o usar la lengua indígena), terminan aceptándolo debido a que, de no ser así, no se podría establecer ningún diálogo entre y con las partes, por asumir una actitud distinta que impediría cualquier entendimiento entre los demandantes y la autoridad.

Esta relación en que la negociación entre autoridades indígenas y del estado es permanente, es negada debido al estigma que pesa sobre los sistemas jurídicos indígenas considerados como inferiores, como mera costumbre, sin validez legal.

Los problemas jurídicos y su atención

La problemática vivida por la población indígena tiene que ver con asuntos individuales, familiares o comunitarios, asumidos como situaciones colectivas, debido a que quienes están alrededor

—parientes consanguíneos o políticos, vecinos o amigos— son incluidos como parte del problema y de la solución. Los problemas presentados a las autoridades comunitarias no asumen un título, son encuadradas en un tipo de delito cuando la atención la realiza una autoridad del estado, o cuando se tiene que elaborar un acta donde se establezca un acuerdo. Entre los delitos más comunes se encuentran las lesiones físicas, los daños a los bienes, el pago de la novia, el abigeato, existiendo algunos homicidios que son denunciados. El interés del demandante es que se pueda establecer un acuerdo de reparación del daño, donde, debido a las condiciones económicas, generalmente se busca un resarcimiento monetario, pues es la única manera como se pueden obtener algunos recursos para la atención médica, la reparación o adquisición del bien. En caso contrario, para dar continuidad a un asunto legal, habría que invertir dinero y tiempo en el traslado hasta donde se encuentra la autoridad, contratar a un abogado que se comunique por escrito, en la jerga jurídica y usando el español, con el riesgo de que no se obtenga ninguna reparación del daño y el trámite tome largos periodos de tiempo.

Debido a que las autoridades indígenas conocen la situación que se da en la atención de casos que no aparecen tipificados en la normatividad escrita como delitos, los atienden y tratan de darles una solución en las comunidades o el municipio, pues de lo contrario los comparecientes no encontrarán apoyo de parte de las autoridades. La alternativa para la atención es encuadrar el caso en algún tipo de delito para que la autoridad lo atienda, un ejemplo son los casos que aparecen como violaciones, que en no pocas ocasiones es la demanda del pago de la novia.

La situación vivida por las mujeres indígenas tiene que ver con prácticas que se ven como “normales” desde que son niñas —asumir obligaciones a corta edad; ser analfabetas ellas y sus hijas; ser “vendidas”; tolerar el alcoholismo de padres, maridos e hijos; soportar maltrato físico, verbal y emocional; ser forzadas sexualmente; no poder heredar; tener muchos hijos— mismas que cuando son adultas se convierten en problemas que trascienden al ámbito familiar. Las principales denuncias ante las autoridades comunitarias y municipales consisten en el maltrato físico, ser obligadas a casarse, ser despojadas de sus bienes en caso de enviudar, entre los problemas más significativos. Ante estas situaciones las mujeres solicitan la separación del marido, con una negativa bajo el argumento de cuidar el bienestar de los hijos, y en caso de haber sido “comprada”, la obligación de los padres de regresar los bienes obtenidos al momento de entregarla al novio.

Una situación relativamente nueva es el cultivo de enervantes, que es una alternativa económica para sobrevivir con la magra cosecha de temporal, y de no migrar como jornalero agrícola o internacional, dicha práctica está encuadrada como un delito federal, por el cual tiene que trasladarse a Chilpancingo, lejos de su familiar. No son pocos los indígenas presos por este delito, con plena libertad de los distribuidores de la semilla y la goma.

Formas alternas de procuración de justicia

Por el descrédito del sistema normativo y judicial en la procuración de justicia, así como la ausencia de un estado de derecho en un contexto de gran pobreza y marginación socioeconómica, la población prefiere usar formas alternas de procuración de justicia, justicia por propia mano, que les deja la certidumbre de que se aplicó algún tipo de sanción a quienes cometieron una falta, sin corrupción, apegados a una normatividad no escrita, con una legitimidad comunitaria plena. Estas formas consisten en la brujería, la venganza y el ajusticiamiento, que se aplican en distintos contextos, destacando que son prácticas compartidas por la sociedad en general, aunque asume formas distintas. Responden a un código no escrito, conocido por todos, que en caso de faltar a él, hay una sanción y condena pública.

La brujería consiste en realizar un mal a alguna persona en la forma de enfermedad o algún tipo de desgracia como una forma de venganza o envidia, de manera indirecta a través de un brujo quien apela a fuerzas malignas. No es reconocida ni sancionada por el derecho escrito sino más bien desechada, mien-

tras la venganza y el ajusticiamiento pueden ser encuadrados como homicidio dentro de los delitos penales.

La venganza es una forma de cobro por algún mal repentino o inesperado como enfermedad, muerte, afrenta, actitud o hecho contra una persona o familia; alguien toma ventaja y ataca por la espalda, a traición. La afrenta se la cobran con el tiempo, es raro que medie alguna denuncia contra un sospechoso, pues en caso de tenerlo o saber quién fue el autor, es una información reservada para los dolientes, misma que usarán con el tiempo.

El ajusticiamiento implica terminar con la vida de otra(s) persona(s), cara a cara, sin intermediarios, como una respuesta organizada por un grupo afectado, para sancionar a quienes han cometido una falta sin justificación, realizándolo en el momento en que están las condiciones para ello.

Ante una situación de enfrentamiento se debe tener un carácter fuerte para evitar que a uno “le pisen la sombra”, que el contrincante pueda imponerse y doblegar la voluntad del agredido.

Se han presentado casos de brujería que las autoridades prefieren resolver en la comunidad, porque el agente del ministerio público no los atiende. ■

más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual” (CADH, 1978). Esta garantía se ejerce cuando se tiene “acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”, de acuerdo con la Observación 12 del CESCR, instrumento internacional especializado en materia de alimentación.

Estos fundamentos son el punto de partida para analizar la situación del acceso a la alimentación adecuada de los pueblos indígenas de Guerrero, cuyas actuales condiciones se definen por factores económicos, sociales y culturales que en diversos grados les limitan ese derecho (Véase recuadro de Reyes y Pelcastre).

A partir del estándar de protección de este derecho, se contempla que la más reciente adición legislativa en materia de alimentación para los pueblos indígenas se dio el 6 de noviembre de 2007 en la Ley 159 de Salud de Guerrero. Por medio del artículo 15, fracción A-III, se le otorgó al Ejecutivo estatal, a través de su Secretaría de Salud, la competencia para la creación y puesta

en marcha de los programas y políticas para atender la nutrición materno-infantil en las comunidades indígenas. Para enfrentar la problemática de desnutrición, que en el caso de los menores de edad genera emaciación por bajo peso y talla (ENSANUT, 2007: 80-82), en Guerrero se implementó dicho cambio legislativo por medio de un programa social con perfil médico, como se muestra en el cuadro 3.

Paralelamente se aplica otro programa de alimentación destinado a la población jornalera migrante indígena que se explica más adelante en el apartado correspondiente al tema.

Derecho a la educación

La educación es definida como un derecho del ámbito de la autonomía del ser humano que “debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad” (PIDESC, 1976). En el

Cuadro 3. Programa social con perfil médico.

Rubro	Características
Nutrición materno-infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Dosis diaria de solución con micronutrientos para la población infantil de entre 6 y 24 meses de edad, durante 9 meses. • Dosis diaria de cápsulas con micronutrientos para las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, durante todo el embarazo o los primeros tres meses de lactancia.

Fuente: Programa de Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas (PROSANI) <http://www.guerrero.gob.mx/?P=programasgobierno&prg=375>

caso de los grupos vulnerados, esta garantía se convierte en “el principal medio que permite a adultos y menores marginados, económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”, de acuerdo con la Observación 13 del CESCR, instrumento internacional especializado en materia de educación. En el rubro de población indígena establece la obligación del Estado de aplicar “medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable” (Observación 13-CESCR, 1999: 12).

A partir de estas premisas se analiza la situación del derecho a la educación de los pueblos indígenas de Guerrero, la cual se caracteriza por elevados niveles de analfabetismo (véase cuadro 39) y carencia de instrucción (véase cuadro 41), a pesar de la puesta en marcha de diversos servicios y programas educativos estatales a su favor (véase capítulo 7, “Educación”).

Con base en el parámetro de protección de este derecho, se toma en cuenta que en Guerrero no ha habido reformas legislativas en materia de educación indígena entre 2000 y 2008; sin embargo, la entidad cuenta con al menos cinco programas educativos para esa población, como se muestra en el cuadro 4.

No obstante lo anterior, estas medidas no son suficientes para satisfacer las necesidades educativas del total de la población indígena, cuyos integrantes señalaron en la CPI el derecho a la diversidad y educación intercultural con base en las siguientes propuestas para mejorar la situación educativa:

- Legislar en la Constitución Política del estado la obligatoriedad y garantía de una educación (multicultural) o intercultural bilingüe indígena de calidad, efectiva, integral y gratuita en todos los niveles, con modelos educativos que correspondan a las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas;
- Reformular los planes y programas de estudio de todos los niveles educativos indígenas y que

éstos sean bilingües e interculturales para fortalecer la identidad de los indígenas, fomentando la enseñanza-aprendizaje en la lengua de la comunidad y el español e implementando como asignaturas básicas las siguientes: La lengua (lectura y escritura) y cultura indígena, equidad de género, educación sexual, derechos, historia y filosofía indígena;

- Que se implementen de manera permanente programas de alfabetización a adultos indígenas en sus lenguas, para combatir el analfabetismo y la ignorancia.
- Que el Estado y la Federación impulsen la creación de sistemas de becas universales para los estudiantes indígenas de las cuatro etnias del estado en todos los niveles educativos hasta su formación profesional, para evitar la deserción escolar;
- Profesionalizar al personal docente indígena, aumentar su salario para apoyar su permanencia y no adscripción; mejorar la atención educativa en las comunidades indígenas, dotando de manera oportuna los materiales didácticos;
- Ampliar la cobertura presupuestal para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura educativa, así como su equipamiento técnico y materiales educativos, priorizando las localidades indígenas (CPI, 2006).

Derecho a la vivienda digna

El derecho a la vivienda digna garantiza a las personas “vivir en seguridad, paz y dignidad”, por lo que implica “disponer de un lugar donde poder aislarse si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura

Cuadro 4. Programas educativos para la población indígena.

Rubro	Características
Apoyo escolar	• Hospedaje y alimentación para menores en edad escolar
Docencia	• Formación inicial técnico-pedagógica para el aspirante a docente indígena
Desarrollo	• Talleres de carpintería, enfermería, corte y confección, agricultura, música, albañilería y trabajo social, durante tres años
Alfabetización	• Lecciones gratuitas de lectura y redacción para la población analfabeta mayor de 15 años, durante 6 meses
Becas	• Apoyos económicos mensuales: 250 pesos para alumnos de nivel primaria; 300 pesos, secundaria; 500 pesos, bachillerato, y 700 pesos, licenciatura, durante 10 meses.

Fuente: Programas sociales del estado de Guerrero destinados a la población indígena. <http://www.guerrero.gob.mx/?clave=1&P=busquedaprogramas&Order=temas>

Población indígena y conflictos electorales

Aline Hemond*

Introducción

La progresiva apertura al multipartidismo en México se generó mediante sucesivas reformas electorales que modificaron el mecanismo de representatividad de los partidos (a partir de las reformas de Jesús Reyes Heróles de 1977, y particularmente con las reformas electorales de 1986 y 1994) y al nivel de la legislación del estado de Guerrero con las leyes municipales de 1990, y leyes electorales de 1992, 1996 y 1998.

Asimismo, con la conformación de un gran partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1988, y la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), por medio del cual se repartieron credenciales de elector a la población hasta en los más alejados rincones de la entidad guerrerense, se impulsó una pluralización de los actores políticos (con el surgimiento de nuevos líderes indígenas) y se redefinieron las antiguas lealtades corporativas, pero también se redefinieron los territorios locales de la política.

En efecto, la Constitución del estado de Guerrero reconoce dos niveles de gobierno por debajo del estatal: el del municipio libre y el de los pueblos subordinados, llamados comisarías. A partir de 1999 (con las modificaciones al artículo 115 de la Constitución), las diferentes reformas de descentralización asignaron el presupuesto federal directamente a las cabeceras, en particular para financiar los programas sociales (ramos 26 y 33). Estos cambios estructurales explican por qué el municipio se ha convertido, desde hace unos diez años, en el espacio trascendente de la lucha política (Dehouve, Franco y Hémond, 2006).

Sin embargo, no se quedó atrás el nivel inframunicipal. Con la instauración de elecciones libres y competitivas, las comunidades indígenas adquirieron renovada importancia en el marco del municipio. La cabecera ya no pudo permitirse ignorar a sus localidades subordinadas porque su voto, a partir de entonces real y efectivo, hacía que la balanza se inclinara en favor de uno u otro de los candidatos a la presidencia municipal. Por otra parte, esta situación favoreció la reorganización de muchos pueblos en torno a diferentes facciones políticas que dan entrada a las fuentes económicas que se concentran ahora en el ayuntamiento, por medio de la contienda electoral.

De esta manera, ayuntamientos y comisarías de Guerrero se politizaron conjuntamente en ocasión de las elecciones presidenciales de 1988 y de las municipales del año siguiente (Calderón Mólgora, 1994). (Cabe recordar que el discurso de

Chilpancingo de Jesús Reyes Heróles (1977) tuvo consecuencias a nivel local a partir de las elecciones municipales de 1979, ya que fueron históricas las peleas que se dieron por el control de los ayuntamientos en la región mixteca como en Alcozauca con dirigentes afiliados al Partido Comunista (la famosa “Montaña Roja”) y en Copalillo (nahuas del Alto Balsas) con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Con esta tela de fondo, cierto tipo de conflictos electorales se agudizaron en el nivel inframunicipal, con la instrumentalización de las diferentes prácticas de voto que coexisten en las comunidades indígenas. Nos referimos aquí a los partidarios del sufragio universal y secreto (que impera en las elecciones nacionales y estatales) y, por otra parte, a los que apoyan los usos y costumbres (al nivel de las votaciones comunitarias), siendo éstos generalmente abiertos y con mecanismos de consenso (Velázquez, 2000).

En Guerrero, a diferencia de algunos estados mexicanos (como el caso ejemplar del estado de Oaxaca desde 1995), en la legislación estatal nunca se ha reconocido la existencia de formas de representación electorales propias a la población indígena. Esta situación ha originado un debate por parte de organizaciones indígenas ligadas a partidos de oposición sobre la importancia de reformar el código electoral y legalizar los procedimientos consuetudinarios. Por lo tanto, la elección de autoridades comunitarias, que sea bajo procedimientos tradicionales o por medio de la democracia electoral, se ha convertido en un punto extremadamente conflictivo en muchos pueblos guerrerenses.

Han salido a la luz pública los conflictos electorales que se dieron en las comunidades mixtecas del municipio de Alcozauca, en las del municipio amuzgo de Xochistlahuaca en la Costa Montaña (con la pelea sobre la comisaría municipal de Cozooyapan), así como en los pueblos nahuas de San Agustín Oapan y Xalitla en el Alto Balsas, municipio de Tepecoacuilco.

Aquí se analizará en forma más etnográfica este último ejemplo, a la luz de las transformaciones que han propiciado la introducción del pluripartidismo y las elecciones competitivas. Estos factores trajeron cambios en la forma de seleccionar y elegir a las autoridades locales, así como en los mecanismos tradicionales de mediación y de representación de intereses.

Situación política

La mayoría de las comunidades nahuas de la región del Balsas-Mezcala pertenecen al municipio de Tepecoacuilco, cabecera mestiza alejada varias horas de camino de los pueblos ribereños del río Balsas. Al nivel político son parte del IX distrito electoral del

*Universidad de París VIII Vincennes-Saint Denis, ufr 4 “Histoire, Littératures, Sociétés”, Departamento de Sociología.

estado (con cabecera en Iguala) y del IV distrito electoral federal.

En su conjunto, esta subregión se fue abriendo al pluripartidismo y a las luchas de reivindicaciones étnicas a partir de 1990 (a pesar de que los antecedentes de lucha política en Copalillo, el municipio vecino, se remontaban a finales de los setenta). Aprovechando la amplia movilización regional contra el proyecto de la presa hidroeléctrica San Juan Tetelcingo (que anuló Carlos Salinas de Gortari en octubre de 1992), algunos de los dirigentes locales, que provienen del Consejo de los Pueblos Nahuas del Alto Balsas, fundan el Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena en noviembre de 1991 y se lanzan a la conquista del poder local. Hacen alianzas con el PRD en el municipio de Tepecoacuilco y con el PRT en el municipio de Copalillo y conforman una red política regional, buscando puestos de representación política estatales y nacionales.

Entre otras consecuencias, se da un movimiento de conquista política de las comisarías y se empieza a politizar el asunto de la representación en las comunidades, cuando se insistía en la forma tradicional de “buscar” a las autoridades (aún es la norma en otros pueblos de la zona, como Ameyaltepec). El grupo de jóvenes líderes arrasa todas las elecciones para comisario y la mayoría de las comunidades del municipio se pasan al PRD. Quince años después, la mayoría de las comisarías municipales siguen siendo del PRD (mientras la cabecera sigue siendo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a pesar de un fuerte descontento intracomunitario, de una alza general de los conflictos postelectorales y de una faccionalización importante que desemboca en divisiones de los pueblos, cada grupo trabajando por una autoridad diferente (“comisarías paralelas”); caso existente también en Chiapas (Viqueira, 2001).

¿Cómo explicar esta situación y cómo se logró este “golpe de poder” en las comunidades? Para explicarlo tenemos que remitirnos a los mecanismos de designación de las autoridades del pueblo y analizar la forma en que los nuevos “políticos indígenas” pudieron manipular y jugar con el vacío jurídico de la ley electoral del estado, que no detalla los mecanismos de representación dentro de una localidad al nivel inframunicipal.

¿Por qué pelear por la comisaría?

A principios de los años noventa, y con la experiencia de las tomas de alcaldía que se estuvieron dando en todo el estado en 1989 para protestar contra el fraude en las elecciones municipales (en particular en el municipio vecino de Copalillo) (Calderón Mólgora, 1994), los dirigentes del Consejo Guerrerense se percataron de que, teniendo un comisario de su partido, les permitía formar una base politizada y organizada en el pueblo. Con esta base, existía la posibilidad de influir en las preferencias electorales que se presentaran en los siguientes años y hacer que la gente votara por el partido con el cual establecieran alianzas como organización social.

Otras razones también se agregaron a esta estrategia política de ganar las comisarías, sin contener hasta entrado 1999 por el puesto de presidente municipal de Tepecoacuilco. Como organización mediadora entre el gobierno estatal y las comunidades, tener un comisario de su bando les permitió informarse de las decisiones que se tomaban dentro del Fondo Regional del Instituto Nacional Indigenista (INI), cuyas autoridades indígenas, congregadas en la Asamblea de Autoridades Indígenas del Alto Balsas (controlada por el mismo Consejo Guerrerense) son las que proponían y votaban ciertas decisiones referentes a obras y pequeños proyectos productivos.

Además, con el nuevo federalismo y la descentralización del presupuesto del ramo 33, varios líderes de organizaciones indígenas pusieron énfasis en la lucha electoral para ganar regidores y controlar a los comisarios, ya que estos últimos tenían representación en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun). Tener voz dentro de este organismo del ayuntamiento les permitió establecer una red de nuevo clientelismo y de negociación con la presidencia municipal.

Por otra parte, a pesar de la proverbial pobreza de las comunidades, ser comisario permitía controlar algunas ventajas que llegaban al pueblo, como es el caso de la cuota de entrada que se pide a las empresas Coca-Cola y Corona para tener derecho de venta en el pueblo. Además, con los contactos y conocimientos de los programas sociales que les proporciona el Consejo Guerrerense, los comisarios pudieron activar el Programa de Jornaleros Agrícolas del estado (Pronjag) que les permitió tener acceso a créditos destinados a pagar peones que realizaran obras de interés colectivo en la comunidad (reparar el puente del pueblo en Xalitla por ejemplo), mientras vecinos del grupo derrotado se quejaban de que les seguían pidiendo tequio sin darles un sueldo diario. Sin mencionar el caso de los materiales que llegan del ayuntamiento y que reciben los comisarios, y en varias ocasiones se les acusa de repartirlos en forma partidista.

Por lo tanto, este puesto de comisario, anteriormente sin interés partidista, se convirtió en el escalón y en la base de una organización que empezó a actuar al nivel de los cuatro municipios de la zona (Tepecoacuilco, Mártir de Cuilapan, Eduardo Neri y Copalillo) y que les permitió tener varias ventajas con la conformación de una red de autoridades que tenía capacidad de poner en jaque al presidente municipal, o de establecer negociaciones secretas con él, a pesar de su pertenencia al PRI, lo que de facto les dio posibilidades de actuar según sus intereses.

Esta estrategia dio frutos en el periodo 1996-1999, cuando el Consejo Guerrerense logró que Marcelino Díaz de Jesús, originario de Xalitla (municipio de Tepecoacuilco), e integrante de la Comisión de Asuntos Indígenas y participante en el Congreso Nacional Indígena y en la Asamblea Nacional Indígena Plural para la Autonomía, obtuviera una diputación federal plurinominal por el PRD durante la LVII Legislatura; además ganaron la presidencia municipal de Copalillo con la alianza del PRT y del

PRD, con la seguridad de poder influir en la dirigencia estatal del PRD, dada la reserva de votos que tenían a nivel del distrito.

¿Cómo se designaba al comisario anteriormente y quién podía votar?

Tanto los comisarios (propietario y suplente) como las autoridades agrarias y mayordomos ligados al culto de un santo, son parte del sistema de cargos del gobierno indígena, con su jerarquización cívico-religiosa, vinculada al calendario anual. En la ciudadanía indígena, nombrar al comisario es derecho exclusivo de los jefes de familia que cumplieron con sus obligaciones ante la comunidad con trabajos de interés general. El tequitlacatl da tequio para arreglar caminos, escuelas o diferentes obras necesarias para el pueblo o bien para el servicio de la iglesia y tiene que cooperar como unidad doméstica a la fiesta patronal. Mejor dicho, es con el cumplimiento de las obligaciones en el pueblo que nace el derecho del ciudadano y se distingue entre el derecho de “opinar” y el derecho de “votar”. La ciudadanía excluye a adolescentes, hijos no casados o ancianos que se dieron de alta; tampoco se extiende a las mujeres.

¿Cuál era el mecanismo anterior de designación del comisario en el pueblo de Xalitla?

Antes de 1990, se buscaba al comisario en una asamblea comunitaria; podían salir varios nombres y se procedía a consensuarlos; se le rogaba a la persona para que aceptara porque muchos no querían, era un cargo honorífico muy pesado, benévolo, en el cual muchas veces se endeudaba la persona:

Nadie quería llevar el cargo de comisario porque se carga la responsabilidad, uno no trabaja para su familia, es un año que está ahí sin cobrar nada y todo el esfuerzo es para el pueblo. Y si alguna cosa sale mal, todos te mientan la madre, que se robó... (Comisario de Xalitla, Martín Castañeda, 1999).

Como se dijo anteriormente, en la ciudadanía comunitaria, nombrar al comisario es derecho exclusivo de los jefes de familia que cumplieron con sus obligaciones ante la comunidad con trabajos de interés general. Para votar el día de la elección, se formaban entonces los jefes de familia, eventualmente con algunas mujeres adultas viudas ya jefes de hogar.

Cabe mencionar que diversas prácticas de asamblea, censuras preventivas, adivinación, designación por los cuerpos comunales, de consejo de ancianos, existían y siguen existiendo en los demás pueblos de la entidad. Sin embargo, como punto común, una vez designados por sus paisanos, los nuevos comisarios, en Xalitla como en otras partes de Guerrero, se registraban como planilla del PRI e iban a tomar protesta en la cabecera con sus varas de mando, aunque este procedimiento no estuviera establecido dentro de las leyes municipales.

Por lo tanto, estas prácticas parecían desligadas de los procesos electorales en la etapa de la selección-designación de las autoridades. Pero, en el momento de la legitimación oficial, era necesario reintegrarse al seno del partido dominante, que se confundía en esta época con el gobierno federal. De esta manera, el anterior partido oficial, el PRI, aseguró durante varios decenios su hegemonía en los municipios indígenas, dejando como contraparte cierta autonomía en el seno de las estructuras comunitarias, con la tolerancia de los usos y costumbres indígenas. En el caso de Chiapas, el historiador Jan Rus (1995) calificó las entidades locales sujetas a este tipo de control corporativo del gobierno posrevolucionario como Comunidad Revolucionaria Institucional (CRI).

Reformas de 1990 a las elecciones comunitarias

Un giro importante en las elecciones comunitarias se dio con las reformas a la ley municipal de 1990 que implementó el gobernador Ruiz Massieu (Ley del Municipio Libre núm. 364, 1990). Se establece que los comisarios deben ser electos cada tres años en el mes de junio, por medio de elección vecinal y por planilla:

Artículo 198- Los comisarios municipales, los comisarios suplentes y los comisarios vocales, serán electos cada tres años mediante procedimientos de elección vecinal y por planilla, durante la última semana del mes de junio del año en que deban renovarse, y se votarán según lo establecido en este capítulo (Ruiz Massieu, 1990).

Elegir representantes comisarios de comunidad es un cargo de elección directa, pero bajo el mecanismo vecinal, lo cual es equivalente en las regiones indígenas a la elección por prácticas consuetudinarias. El mecanismo de elección encubre de cierta manera la costumbre de nombrar autoridades anualmente. El artículo 199 señala varios nombramientos que se hacen en la elección trianual en el mes de junio y en la que quedarían cubiertos los cambios anuales: “La administración de las comisarías estará a cargo de un comisario propietario, de un comisario suplente y de dos comisarios vocales”.

El primer año actuará la planilla completa; el segundo año cesará en sus funciones el comisario, y asumirá ese carácter el primer comisario vocal, pasando el suplente a fungir como segundo comisario vocal, y éste a primer comisario vocal. El tercer año, el segundo comisario vocal actuará como comisario, y el suplente como primer comisario vocal”.

En realidad, en pocos lugares y menos en las regiones indígenas se realiza esta votación. En las comunidades se realiza en las fechas acostumbradas para elegir y se toma posesión también en las fechas destinadas para tal efecto. Dicho sea de

paso, a pesar de estar designadas como elecciones directas en la ley electoral y en la Constitución del estado, la organización de tales elecciones está a cargo del municipio y de las propias comunidades (Franco y Hémond, 2001).

Puede, en algunos casos, elegirse bajo el nombramiento trianual y organizar las candidaturas para los comisarios propietario y suplente y vocales de forma planificada por los tres años, según quienes hayan aceptado ocupar el cargo anual, o bien, puede darse también la práctica —de alguna manera, la innovación— de la costumbre de elegir en forma de voto directo bajo competencia de candidatos de partidos políticos. Aspecto que si bien no lo exige ni estipula la ley en este infra nivel municipal, es visto ahora como una práctica frecuente, es decir, que la elección por partidos políticos baja al nivel de lo que anteriormente era el dominio absoluto de la costumbre. En esta fusión, la elección de partidos está subordinada a los consensos de la costumbre comunitaria (Idem).

En las comunidades indígenas del municipio de Tepecoacuilco siguieron eligiendo a sus autoridades cada año, el primer domingo de enero (y no en junio, como escogió hacerlo el pueblo vecino de Ameyaltepec en el municipio de Eduardo Neri). Pero a partir de 1990, sin que la mayoría de la gente del pueblo se diera cuenta del cambio que suponía en un principio, los líderes del Consejo Guerrerense empiezan a proponer a su candidato y establecen una forma de designación mixta de las autoridades.

De ahora en adelante, siempre se hará cada año, como de costumbre, pero a partir de ese momento se realizan pequeñas asambleas de los diferentes grupos afiliados a partidos políticos en el pueblo, cada quien por su parte. Ambos grupos proponen a candidatos (comisario propietario y segundo) y con eso se forman “dos planillas”. Luego se procede a contar los votos según modalidades que varían según los pueblos: en San Juan y San Agustín Oapan, cada ciudadano, al llamado nominal, pasa a colocar una rayita en el pizarrón, del lado en que está anotado su candidato. En Xalitla, el poder de convocatoria y el poder de mando se miden tradicionalmente por la multitud de la gente reunida en un mismo lugar. Cada persona que vota por un candidato se forma atrás de él en fila, con un voto abierto; se ve y se sabe quién está votando y para quién. La medición no es sólo numérica: “tiene 300 gentes”, sino espacial, dentro de la geográfica local: “su fila iba hacia el poste de la iglesia, son 200 metros”.

Pero, más que nada, lo que ha cambiado es quién tiene derecho de votar. Conforme al artículo 34 de la Ley Municipal (y el 94 de la Constitución estatal que reconoce al ayuntamiento y las comisarías electas por voto directo):

Las Comisarías son órganos de desconcentración territorial de la Administración Pública Municipal, a cargo de un comisario electo en votación popular directa por medio de mecanismos vecinales a través del sufragio de vecinos mayores de 18 años y que tendrán el carácter honorífico.

A partir de ese momento, los líderes empiezan a manejar el discurso de que el voto es un derecho democrático que le compete a cualquier ciudadano de 18 años cumplidos. De repente, accede al voto para comisario toda una parte de la población que no tenía este derecho porque no cumplía con la obligación de trabajo comunitario por estar en Estados Unidos, o parejas jóvenes no apartadas (que viven en casa del padre del novio) que todavía dan su fuerza de trabajo a su padre; ancianos, cuando en la organización tradicional forman un especie de órgano consultivo muy respetado y honorífico, pero que en la realidad no pueden votar porque ya no cooperan con los trabajos y la fiesta.

Caso aparte son las mujeres, que daban un empuje desde 1991. Después del movimiento de protesta contra la presa, en el cual las mujeres dieron muestras de gran capacidad organizativa, se ganaron el derecho de ir “a gritar” a la asamblea del pueblo y de votar a los comisarios, en algunos pueblos como Xalitla, San Agustín Oapan. Así es como los candidatos del Consejo Guerrerense arrasan en las comisarías a nombre del PRD, abriendo el voto a toda una población que no lo tenía, con el argumento de aplicar la democracia electoral y la necesidad de tener representación como partido dentro del pueblo y ostentando una firme aplicación de la ley.

Así las cosas, desde hace tres ciclos electorales, la mayoría de los pueblos indígenas de la zona tienen comisarios del PRD o del PRT, aunque la cabecera de Tepecoacuilco sea aún del PRI, a pesar del decrecimiento continuo de este partido desde hace diez años. Algunos de los dirigentes se encuentran en la etapa de caciquización de las nuevas elites después de una década de poder poco compartido.

¿Qué hay ahora de la representación dentro de la comunidad?

En esta región, la formación de la red clientelista del Consejo Guerrerense-PRD descansa sobre un electorado heterogéneo: tiende a tener más personas que no pueden prestar servicio al pueblo (los comerciantes de artesanías que salen a vender en centros turísticos, los jóvenes, ancianas y mujeres y también parte de hombres adultos de más de 30 años que no han pasado por todos los cargos tradicionales), por lo tanto, la mayoría de los trabajos recaen sobre gente del PRI que concentra más jefes de familia. ¿Cómo funciona la comunidad ahora?

En la actualidad se observa un crecimiento de los problemas de conflictos electorales y de faccionalismo político en las comunidades, que muchas veces tiene que ver con la forma en que se plasman las diferencias de identidades colectivas en el nivel territorial (Millán, 1994). Veamos la rivalidad tradicional que existe entre los diferentes barrios de un pueblo. Es el caso en Xalitla, dividido en dos mitades iguales por el río Tepecoacuilco, y que siempre han sido antagónicas: el “lado de la carretera” (las

casas entre la carretera y la orilla occidental del río) que tiene fama de ser más progresista, más moderno (tiene más edificios escolares) y el “lado de la iglesia” (que abarca las casas del lado oriental hacia los cerros), cuyos habitantes son vistos como más atrasados y apegados a las viejas costumbres (más “indios”).

Esta oposición es muy visible cuando las facciones del pueblo pelean por las obras públicas atribuidas a uno u otro barrio, dado que los ciudadanos de cada mitad votarán por el candidato que se compromete a apoyarlos. Una forma de consensuar estas rivalidades territoriales residía en un mecanismo de designación interna de las autoridades: un año el comisario propietario era originario del “lado de la iglesia” y podía ordenar las obras que correspondían a su barrio, mientras al año siguiente le tocaba un comisario del otro lado, el comisario segundo, siendo de todos modos cada año de la otra mitad.

Estos mecanismos internos de negociación, basados en una lógica territorial y de linaje, se vienen abajo con la apertura pluripartidista, no tanto porque sería estructural el conflicto con los partidos políticos, sino que los dirigentes de la facción del Consejo Guerrerense declaran actuar en “apego a la ley democrática” y argumentan que no están obligados a ceder el cargo de comisario segundo al otro grupo, también constituido como partido político, ya que la ley no dice nada al respecto. Así, quieren llevarse los dos puestos “ya que los ganaron legalmente por elección” y controlar todo el pueblo.

Por lo tanto, ahora ya no hay mecanismos de negociación dentro del pueblo pues los demás ciudadanos —incluyendo los que no son parte de esas dos camarillas— ya no tienen voz en las asambleas que son cooptadas por el grupo que detenta los dos puestos de autoridad y, con eso, el manejo del sello del pueblo.

Esta situación ha traído desde entonces una parálisis interna de los mecanismos de organización de las tareas comunitarias, ya que los diferentes grupos estiman que no se les toma en cuenta y que no hay forma de hacerse escuchar, por lo tanto, en su mayoría se niegan a incorporarse al trabajo colectivo. Sin embargo, desde hace tres años se está perfilando otra etapa en la búsqueda de control de las comisarías. De 1990 a 1998, existe un solo grupo del PRD, que es la corriente que representa el Consejo Guerrerense en Xalitla y San Miguel Tecuixiapan. Mientras se profundizan las divisiones dentro del grupo comunitario, se llegaron a crear dos comisarías en 1995, cada quien funcionando por separado.

A partir de 1998 se dividen en varios grupos que apoyan a corrientes internas del partido y la oferta política se incrementa con el acercamiento a otros partidos (Partido del Trabajo (PT) y Partido Acción Nacional (PAN)). Así, a partir de 1998, se llega a contar con cuatro grupos del PRD, dos del PRI, otro no alineado, uno del PAN, que luego se va a fundar un comité del PT. Más gente está en desacuerdo con los líderes del Consejo Guerrerense por los malos manejos de los recursos y llegan a unirse y a elaborar una estrategia común. Desde entonces llaman a votar

más y más a sus ancianos y a los jóvenes para equiparar fuerzas con el grupo que tiene las comisarías desde hace diez años.

En 1999 se dio, por primera vez en Xalitla, este fenómeno de llamar a votar a los que no tenían derecho y, por sorpresa, el PRI logra el puesto de comisario segundo con una negociación en la que amenaza con llevarse los dos puestos. Se trabaja un año en paz que parece dar esperanza de una salida concertada y negociada de coestión: cada grupo puede concertar los trabajos y obras colectivas que tiene que desarrollar (sobre todo del lado de la iglesia, muy descuidado desde hace diez años); el sello está a cargo de los dos comisarios, que se vigilan mutuamente en cuanto a rendición de cuentas.

Sin embargo, en 2000 se da la espalda a esta concertación y el grupo dominante busca por todos los medios ganar de nuevo las elecciones. Vuelven a tomar la iniciativa, pero esta vez en contra del proselitismo “democrático electoral” y se vuelven defensores de los “usos y costumbres” de su pueblo. Quitar el derecho de votar a gente del “otro lado”, supuestamente por no haber cooperado para la fiesta, es decir, retomando argumentos que tienen que ver con la organización interna del pueblo y no de la ley electoral.

Con esta estrategia, vuelven a ganar la comisaría sin querer compartir otra vez el cargo de comisario segundo. Durante todo el año se incrementan los discursos sobre la autonomía, el tener su propio municipio del Alto Balsas con cabecera en Xalitla y poder gobernarse según “sus propios usos y costumbres”. En 2001, estalla un conflicto postelectoral que hasta la fecha no se ha resuelto, ya que los demás grupos del pueblo hicieron alianza contra este grupo perredista 500 años.

El delegado de gobierno de la zona norte del estado y el presidente municipal del PRI les proponen una solución concertada: volver, como años atrás, a la opción de constituirse como grupo aparte, manejando su propio comisario y con un sello oficial que otorgó Gobernación del estado al grupo de la alianza PRI-PRD salgadistas-PAN.

Conclusión: prácticas de voto y representatividad a nivel inframunicipal

De manera paradójica, la aplicación de la democracia electoral, caracterizada por el sufragio universal y candidatos afiliados a partidos políticos (a veces por medio de alianza con una organización social local) desembocó, en una primera etapa de transición política, en una menor representatividad en numerosas comunidades guerrerenses, siendo el ejemplo de la región nahua del Balsas-Mezcala uno de los más emblemáticos.

A menudo los conflictos electorales provienen de la dificultad de articular mecanismos de representación proporcional del poder con base territorial (característicos del sistema tradicional) con el sistema de democracia electoral plasmado en las legislaciones estatales. En el ejemplo de Xalitla (municipio de Tepecoacuilco), la mitad del pueblo (“el lado de la iglesia”), que

pierde las elecciones locales desde hace más de diez años, ya no tiene ninguna representación mientras que, antes de 1990 tenía la seguridad de obtener —por lo menos— el puesto de comisario segundo (suplente).

Los nuevos líderes políticos, cuando se niegan a compartir el poder inframunicipal, argumentan que aplican a la letra la ley electoral del estado, que no contempla este aspecto. El resultado es que hay menor democracia (en el sentido de no tener representantes en relación con el porcentaje de votación). El hecho de tener su unidad territorial (“mitad”, “barrio”) representada dentro de la comunidad constituía uno de los principales rasgos de la organización política consuetudinaria, que se ve reemplazada por

un sistema que implementa la alternancia del poder político por medio de la representación única de la mayoría. Si bien, a nivel de la cabecera, se prevé en la ley electoral del estado la integración de un ayuntamiento plural y proporcional a los resultados de la votación, no se contempla el caso a nivel de la comisaría. Este vacío de la Constitución exagera las pasiones políticas locales que instrumentalizan una norma jurídica electoral, luego otra, con tal de asegurarse el poder. Por lo tanto, la dicotomía entre “usos y costumbres” y “democracia electoral” parece ser el “prestanombre” de intereses locales que, a menudo, pelean redefiniciones territoriales, al nivel de las comunidades o al nivel supramunicipal, con las luchas de remunicipalización. ■

básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (Observación 4-CESCR, 1991).

A partir de estos parámetros se analiza la situación del derecho a la vivienda digna de los pueblos indígenas de Guerrero, la cual se define por considerables niveles de hacinamiento y la carencia de servicios básicos como drenaje, energía eléctrica, agua entubada y piso de firme (véase cuadro 12, Anexo 1). En este contexto, la Observación 4 del CESCR de Naciones Unidas es de utilidad para el análisis porque establece los lineamientos por medio de los cuales el Estado asume el compromiso de respetar, proteger y cumplir con el derecho a la vivienda digna, al satisfacer los aspectos relacionados con la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; seguridad jurídica de la tenencia; lugar y adecuación cultural (Observación 4-CESCR, 1991).

A partir del estándar de protección de este derecho, se contempla que la más reciente adición legislativa se dio el 14 de diciembre de 2004 en la Ley de Vivienda Social, número 573, que aunque no hace referencia específica a esta población, sí establece la necesidad de mejorar y conservar la vivienda en las comunidades rurales de Guerrero, de acuerdo con el artículo 10, fracción VIII. En tanto que los artículos 71, 81 y 13, fracción IV, conjuntamente hacen referencia al establecimiento de mecanismos para fomentar la autoconstrucción y el uso de tecnología para mejorar la producción de la vivienda rural, respectivamente.

De estas adecuaciones legislativas en la Ley de Vivienda Social número 573, el gobierno de Guerrero ha implementado sólo las del rubro relacionado con el mejoramiento de la vivienda en casos específicos por medio de un programa social, como se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Programa social de vivienda para los indígenas del estado.

<i>Rubro</i>	<i>Características</i>
Vivienda indígena	• Rehabilitación de vivienda en caso de siniestro

Fuente: Programas de Acciones Apremiantes. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=programasgobierno&prg=163>

Cuadro 6. Programas sociales para el mejoramiento de servicios básicos.

<i>Rubro</i>	<i>Características</i>
Obra pública	Rehabilitación, ampliación y conclusión de obras de bajo costo y alto impacto social en los sectores educativo, urbano, agua potable y alcantarillado, comunicaciones y transportes, electricidad y salud.
Agua potable y saneamiento	Construcción y ampliación de infraestructura para incrementar la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento en comunidades rurales con población mayor a los 2 500 habitantes y con el pago de agua al corriente.
Infraestructura básica	Construcción y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y saneamiento, en localidades de entre 50 y 15 mil habitantes, con alta marginación y con 40% o más de población indígena.

Fuente: Programa de Obra Pública <http://www.guerrero.gob.mx/?P=programasgobierno&prg=162>

Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (Prosspys) <http://www.guerrero.gob.mx/?P=programasgobierno&prg=367>

Programa de Infraestructura Básica para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (pibai). <http://www.guerrero.gob.mx/?P=programasgobierno&prg=369>

Asimismo, se aplican otros programas relacionados con el mejoramiento de la infraestructura de los servicios básicos en las comunidades indígenas, como se muestra en el cuadro 6.

Vale la pena comentar que la dotación a comunidades rurales con población mayor a 2 500 habitantes (límite de la ruralidad en México) constituye una fuerte limitación para las numerosas localidades con población menor a la fijada en ese rango. Así, no resultan elegibles para la obtención de una serie de servicios básicos.

Derechos agrarios y ambientales

Desde un enfoque jurídico, los derechos agrarios y ambientales de los pueblos indígenas se definen por la “conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos” (DNU DPI, 2007).

Con esta norma, establecida en el artículo 29 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se analiza la situación del derecho agrario y ambiental de la población indígena de Guerrero, la cual se caracteriza principalmente por conflictos de tierras clasificados como “focos rojos” y la deforestación (Gómez, 2006: 166-167).

A partir del estándar de protección de estos derechos se toma en cuenta que en Guerrero no ha habido reformas legislativas en materia agraria ni ambiental dirigidas a la población indígena entre 2000 y 2008. Aun cuando existen leyes ambientales con artículos relacionados con los pueblos indígenas, como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEEPA) o la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, éstas no son suficientes para satisfacer los derechos de los pueblos indígenas.

Así, en la CPI, en el análisis de la temática sobre el derecho a la tierra, territorio y al acceso y disfrute colectivo de los recursos naturales, los representantes indígenas expresaron la necesidad de analizar y realizar la modificación de las leyes agrarias desde la visión de las comunidades agrarias, así como darlas a cono-

cer en su lengua materna, en los diferentes regímenes de tenencia de la tierra o núcleos agrarios. Además, enfatizaron en el respeto del régimen de tenencia comunal de la tierra de los pueblos indígenas iniciando el proceso de su registro como tal. También señalaron la necesidad de prohibir la privatización del agua y demás recursos naturales en territorios indígenas, y que la legislación reconozca la importancia de crear juzgados y tribunales indígenas (CPI, 2006).

Con respecto a los programas sociales, en el rubro agrario operan dos de nivel federal, como se muestra en el siguiente cuadro:

Derecho a la justicia

El Convenio 169 de la OIT define el derecho al acceso a la justicia de los pueblos indígenas como el que les permite “gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación” (artículo 3), respetando “sus costumbres o derecho consuetudinario” para la resolución de conflictos (artículo 8) y/o “la represión de los delitos cometidos por sus miembros” (artículo 9), la cual preferentemente deberá ser distinta al encarcelamiento (artículo 10) o de lo contrario deberá garantizar la protección de sus derechos mediante el servicio de intérpretes de lenguas indígenas durante los procedimientos legales (artículo 12).

A partir de este fundamento se analiza la situación del acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Guerrero, cuyas actuales condiciones se caracterizan por la falta de “resultados de justicia como son: el esclarecimiento de los hechos, el procesamiento de los responsables, la reparación de los daños y medidas de no repetición que impidan que las violaciones (de sus derechos) se vuelvan a cometer” (Gómez, 2006: 169). Con base en el estándar de protección del derecho a la justicia, se contempla que la más reciente modificación legislativa se dio el 13 de febrero de 2004 en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero No. 193, que refiere la necesidad de establecer la competencia de

Cuadro 7. Programa social para el mejoramiento agrario de los pueblos indígenas del estado.

<i>Rubro</i>	<i>Características</i>
Certificación de la tierra	• Regularización de los núcleos agrarios para dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra
Agricultura	• Transferencia de recursos en apoyo de la economía de los productores rurales de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada

Fuente: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) http://www.pa.gob.mx/procede/info_procede.htm; Programa de Apoyo Directo al Campo (Procampo) http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp

Origen y perspectivas de la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas

Martha Sánchez Néstor*
Karina Ochoa Muñoz**

En este libro no puede pasar inadvertida la historia organizativa de las mujeres indígenas en Guerrero, por ello, en el presente trabajo abordaremos brevemente la experiencia de la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas (CGMI), un agente fundamental en la lucha por el reconocimiento de los derechos específicos de las mujeres indígenas del estado. Es pertinente mencionar que Guerrero ha sido escenario de diversas experiencias de participación, organización y movilización de mujeres indígenas, no obstante, nos limitaremos a señalar sólo las que resultan relevantes para comprender el proceso de creación y desarrollo de la CGMI, a riesgo de obviar otras que no dejan de ser relevantes en el escenario estatal.

Breve historia del movimiento indio

La historia del movimiento indio en Guerrero provee de características peculiares la propia historia de participación, organización y lucha de las mujeres indígenas en el estado. Por ello, para entender los procesos que dan origen a la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas es pertinente reconocer las singularidades que tienen los procesos organizativos del mundo indígena en Guerrero.

Si bien los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guerrero se han organizado y movilizado desde hace siglos, lo cierto es que las primeras expresiones de lo que hoy conocemos como movimiento indio en Guerrero surge en los primeros años de la década de los noventa, a raíz de la convocatoria de la Campaña Intercontinental 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, la cual promovió una importante confluencia entre diversos actores políticos y sociales del estado.

La Campaña 500 años de Resistencia permitió que diversas organizaciones —que en principio se crearon con el objeto de realizar gestoría social para las comunidades indígenas o implementar proyectos productivos y de comercialización, entre otras— pudieran converger en un espacio común de acción, donde la defensa de las particularidades culturales y la revaloración social de los pueblos indios se convirtieron en los ejes centrales de la movilización.

Las acciones que las organizaciones sociales del estado realizaron en el marco de la Campaña Intercontinental fueron un ejemplo más de la resistencia opuesta por los pueblos indios para no ser asimilados, a la vez que una objeción pública a los principios fundantes del Estado mexicano que históricamente negó los derechos políticos, culturales y lingüísticos de las comunidades indígenas de México.

El movimiento indio en Guerrero se configura con diversas expresiones regionales que van transformando la gramática de sus reclamos, pues paulatinamente pasan de un discurso exclusivamente productivista a reivindicaciones político-culturales e identitarias, y aunque no se abandonan las exigencias de un reparto equitativo de las riquezas, lo cierto es que se produce una clara articulación entre las demandas de carácter distributivo y la exigencia de reconocimiento de los pueblos indios.

Pero el debate sobre lo indio no se forja por casualidad, germina como resultado de los procesos nacionales e internacionales en los que se fueron articulando diversas organizaciones. Recordemos que a principios de los noventa se reformó el artículo 27 de la Constitución y ello generó un sentimiento de agravio entre las sociedades rurales, ya que quedó cancelada toda posibilidad de reactivar el reparto agrario y se sentaron las bases para la creación de nuevos latifundios que pudieran competir internacionalmente bajo la lógica del mercado global (Montemayor, 2000). Aunque inicialmente la respuesta de las organizaciones indígenas y campesinas ante la reforma constitucional fue escasa, “al aflorar el conflicto armado en Chiapas, la situación dio un vuelco y el reclamo de que se revisara el Artículo en cuestión propició nuevas convergencias y el desvanecimiento de nuevas pugnas” (Flores Félix, 1998: 87).

Por otro lado, algunas organizaciones empezaban a retomar el debate sobre el artículo 169 de la ORT y a promover que éste se conociera como un instrumento internacional válido para la defensa de los derechos de las comunidades indígenas. Al mismo tiempo, en el ámbito internacional, comenzaba a cobrar relevancia la exigencia de reconocimiento de los pueblos originarios de América y el mundo. Así pues, en la década de los noventa se generaron las condiciones para una toma de conciencia que, poco a poco, promueve el resurgimiento de la movilización india, pero ahora con un claro carácter reivindicativo que puso el acento en la revaloración positiva de los pueblos indios como sujetos políticos.

En medio de este proceso se desarrollaron experiencias relevantes de organización entre mujeres indígenas y del medio rural. Es bien conocido que la participación de las mujeres indí-

*Martha Sánchez Néstor: Premio Estatal al Mérito Civil Indígena “Cuauhtémoc” 2006 e integrante de la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas.

**Karina Ochoa Muñoz: Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

genas dentro de las organizaciones campesinas ha sido notable, pero, hasta bien entrados los años ochenta, la identidad étnica fue desvalorada políticamente y las propias mujeres se identificaban principalmente como campesinas; esto se debe en gran medida a que las prioridades de las organizaciones campesinas giraban en torno a cuestiones agrarias, productivas y de comercialización.

Guerrero no fue la excepción, los procesos de organización social —tanto en lo estatal como los regionales— tuvieron una importante participación de mujeres en diferentes niveles. Lo cierto es que las transformaciones en los reclamos políticos entre las organizaciones indias estimularon, en buena medida, cambios en las identidades políticas femeninas; así pues, ambos procesos se entrecruzaron y caminaron de manera convergente, aun cuando las dificultades que encontraron las mujeres indígenas para negociar espacios dentro de sus organizaciones fueron enormes.

La insurgencia zapatista de 1994 contribuyó considerablemente a visibilizar las reivindicaciones de las mujeres, pues la experiencia de las mujeres zapatistas, vía la proclamación de “La Ley Revolucionaria de Mujeres Zapatistas”, motivó el debate y la reflexión sobre las realidades y problemáticas que viven cotidianamente las mujeres indígenas de México.

La organización de las mujeres indígenas

Las organizaciones regionales en Guerrero tuvieron como necesidad la participación de las mujeres para cubrir algunas actividades, sin embargo, para la mayoría no era una prioridad impulsar un trabajo que se tradujera en propuestas específicas para dichas actoras. Pese a ello, ciertas organizaciones comenzaron a promover, desde muy temprano, la semilla de la participación de las mujeres indígenas en el estado, tal es el caso de la Titekitoke Tajome Zihuame, una organización específica de mujeres indígenas que se desprende de la Zanzecan Timeni, organización perteneciente a la UNORCA y AMMOR, que ha tenido una importante capacidad de gestión y crédito. En la actualidad, desarrolla proyectos productivos con mujeres indígenas del estado.

La Titekitoke, en sus inicios no enarbolaba un discurso claramente indígena, sin embargo, tanto la Zanzecan Timeni como la Titekitoke fueron importantes referentes para otras mujeres que se lanzaron, desde los espacios mixtos, al trabajo con las actoras femeninas del mundo indígena guerrerense. Años después, una fracción de la organización decidió separarse para conformar la Noche Zihuame Zan Zetajome, organización que ha participado activamente en los procesos de articulación y difusión de los derechos de las mujeres indígenas en el estado, ello sin abandonar sus actividades dirigidas a fomentar el desarrollo económico de las mujeres indígenas.

Sin duda, la participación de las mujeres dentro de las organizaciones que pugnan por generar alternativas de desarrollo y

de mercado, ayudó a crear una conciencia sobre el importante papel que tienen las indígenas en los procesos de organización, pero ello no necesariamente se tradujo en una conciencia sobre sus derechos. El significado y valor que toman, “la formulación que las mujeres indígenas hacen para reivindicar sus derechos encuentra su espacio de resolución en los acuerdos que reconozcan la autonomía de los pueblos indios” (Lagarde, 1996: 14); así pues, las múltiples iniciativas encabezadas por las mujeres indígenas —en el marco de la lucha nacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios de México—, impregnaron de nuevos significados esta lucha en Guerrero.

Otra de las organizaciones de mujeres que surge en el escenario estatal con una identidad claramente indígena es Mujeres Indígenas en Lucha, cuya presencia se sitúa en la zona norte del estado. Sus impulsoras participaron activamente con el PRT estatal, pero a mediados de los noventa, decidieron impulsar un proceso específico de mujeres indígenas que dio origen a dicha organización.

El Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena y Popular es otra de las organizaciones que abonaron al proceso organizativo de las mujeres indígenas en el estado. Si bien, el CG-500ARI no nació con una perspectiva de género —ni como una organización que se planteara el trabajo específico con mujeres— en su seno se desarrollaron significativos liderazgos femeninos que permitieron a algunas mujeres indígenas posicionarse en espacios de decisión, desde los cuales lograron vincularse con otras mujeres indígenas organizadas. En 1997 nació la Comisión de mujeres del CG500A y desde esa instancia se comenzó a impulsar la capacitación femenina en diversas regiones indígenas del estado.

En ese mismo año se creó la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas, en el marco de las acciones promovidas por el CNI. Con su nacimiento se emprendió un importante proceso de capacitación a mujeres indígenas de diferentes regiones y estados del país. Muchas mujeres que se habían relacionado con el movimiento indio nacional se aleccionaron en los espacios de formación impulsado por la CNMI, así es como se da lugar a un proceso de fortalecimiento de los liderazgos femeninos entre las organizaciones indígenas estatales y regionales.

El surgimiento de la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas

El espacio de confluencia donde se reconocen algunas mujeres indígenas guerrerenses —ligadas a organizaciones como la Zanzecan Timeni, la Titekitoke, la Noche Zihuame, el CG500A y las Mujeres Indígenas en Lucha —entre otras— es la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas. Estas mujeres coincidieron en cursos de capacitación en donde se abordaron temas relevantes para los procesos de organizaciones estatales y regionales. Sin

embargo, al regresar a sus nichos de acción en lo local, las participantes perdían contacto y cada organización trabajaba por separado, hasta que se volvían a encontrar en las reuniones y talleres convocados por el CGMI.

En 1998 se convocó a una primera reunión de mujeres indígenas en el local del CG500A, a la que asistieron aproximadamente 30 personas y de la cual sólo hay referencias testimoniales. En dicha reunión, las participantes se preguntaron por qué las mujeres indígenas organizadas de Guerrero sólo se coordinaban para trabajar en lo nacional y no se hacía un esfuerzo por dialogar y trabajar juntas en el ámbito estatal. Por primera vez se plantearon la posibilidad de crear un espacio de confluencia y articulación entre mujeres indígenas en el estado; sin embargo, esa primera reunión no rindió los frutos esperados. Cada una de las organizaciones siguió su proceso y la propuesta de enlazarse mediante una coordinación estatal quedó en el aire. Sin embargo, desde entonces se perfilaron algunos temas de interés para las mujeres indígenas organizadas: el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y de las mujeres indígenas, los últimos concernientes a cuestiones de salud, educación, justicia social, violencia, etcétera.

En abril de 2000, el estado de Guerrero fue sede del Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas. Las compañeras que asumieron la organización del evento fueron las mismas que se capacitaron en la ciudad de México, bajo la iniciativa del CNMI. El encuentro sirvió para reconocer, por un lado, la existencia de liderazgos visibles de mujeres indígenas y, por otro, la ausencia de un espacio de articulación y organización que les diera voz y presencia en el estado.

A raíz de dicho evento se gestó un pacto de coordinación entre algunas de las mujeres que encabezaron la iniciativa del Segundo Encuentro, y ello permitió iniciar un nuevo proceso que daría origen a la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas. Pero vale mencionar que, así como se lograron coincidencias, también hubo desencuentros que apartaron a algunas mujeres indígenas, participantes activas de la experiencia previa.

La Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas se fraguó, como propuesta, en los espacios de coincidencia que se dan en el ámbito nacional con la CNMI, incluso el nombre fue retomado de ésta última. Inicialmente se pensaba como un espacio estatal de articulación que permitiera a las mujeres indígenas de Guerrero formular una agenda política en la que se plasmaran los derechos y necesidades de las mujeres indígenas del estado, y que fungiera a la vez como un referente sólido para la movilización de las mujeres organizadas.

No es casual que las impulsoras de la CGMI fueran compañeras que habían tomado visibilidad dentro del CG500A, la gente de Titekítitoke y Noche Zihuame, compañeras de Mujeres Indígenas en Lucha y algunas integrantes de la Zanzecan Timeni que mantuvieron presencia en dichos espacios, ya que todas estas mujeres consolidaron sus liderazgos a partir de la capacitación nacional y de su trabajo político y social.

La creación de la Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas fue un proceso necesario, aunque algunas de sus fundadoras reconocen, a la luz de los años, que no todo funcionó como deseaban. En principio, se vieron presionadas para darle nombre a ese espacio estatal de coordinación y tener una figura oficial, ya que había procesos regionales que requerían de un cobijo legal, concretamente la “Casa de Salud” de Ometepec, que estaba beneficiando a mujeres indígenas de cinco municipios donde varias de las dirigentas estaban ubicadas.

La CGMI se constituyó legalmente en 2004. Para entonces, el CG500A prácticamente había desaparecido y las mujeres que habían estado en la Comisión de Mujeres se replegaron a sus organizaciones locales: la Policía Comunitaria, el Consejo de la Nación Amuzga, etcétera, aunque algunas que no pertenecían a organizaciones regionales, comenzaron a fortalecer los trabajos de la CGMI o regresaron a sus regiones para impulsar organizaciones específicas de mujeres.

Ante la diversidad de visiones que había entre las compañeras que crearon la CGMI, el primer propósito que se plantearon fue trabajar temas de salud, derechos humanos, educación, la niñez indígena y el medio ambiente (sobre los últimos dos temas no existían experiencias previas pero consideraron que eran relevantes); también se acordó impulsar proyectos productivos, aunque lo que las articuló realmente fueron los temas de mortalidad materna, salud reproductiva, derechos indígenas y de las mujeres, dado que eran ejes que se venían trabajado vía la capacitación.

Alrededor de la CGMI y del proceso que le dio origen encontramos tres dimensiones de las reivindicaciones que vale la pena mencionar, por un lado, las de justicia social —enfocadas a exigir el reconocimiento y aplicación de los derechos constitucionales básicos—, por otro, las vinculadas a una justa distribución de la riqueza y, finalmente, las de tipo cultural, donde la identidad es un eje que atraviesa no sólo el reconocimiento de sus formas de organización y prácticas políticas, jurídicas y sociales, sino también las relaciones que establecen con el resto de la sociedad y con sus propias colectividades. Esta última es la que más relevancia ha tomado en los últimos años.

Retos y acciones para el futuro

Actualmente, el estado de Guerrero protagoniza múltiples procesos organizativos en los que las mujeres indígenas son actores centrales. El año pasado, las mujeres que integran la Coordinadora se embarcaron en un recorrido por diversas regiones del estado con el objeto de promover un foro estatal que se realizó el 7 de noviembre, lo cual les permitió lograr acercamientos con mujeres indígenas y no indígenas organizadas que ven en la Coordinadora Guerrerense un referente inmediato. En este sentido, el CGMI tiene grandes retos:

1. Una de las acciones pendientes es ampliar la presencia de la Coordinadora en otras regiones, como en La Montaña Alta y la Zona Norte, entre otras.
2. Generar una identidad política sólida desde los espacios locales para que ésta nutra el espacio de coordinación estatal.
3. Avanzar en el desarrollo de capacidades y estrategias apropiadas para generar una pertenencia política que posibilite el fortalecimiento de la organización de las mujeres indígenas mediante de coordinación amplia y plural.
4. Materializar la formación de liderazgos femeninos y fortalecer la presencia de las mujeres indígenas en los procesos locales. ■

la Fiscalía Especializada para atender a los pueblos indígenas, de acuerdo con el artículo 35.

Por lo que respecta a la responsabilidad del procurador de justicia, en el artículo 30, fracción VIII, se le demanda que se auxilie de esa fiscalía para atender los casos relacionados con población indígena. En el artículo 17 se establece la responsabilidad del Ministerio Público para intervenir en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en los términos que determinen las leyes aplicables (artículo 10, fracción IV), mediante su colaboración con instituciones públicas o privadas de asistencia a indígenas para prestarles asesoría y atención (artículo 18, fracción IV). De estas adecuaciones legislativas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero No. 193, el gobierno de Guerrero ha implementado sólo la referente a la atención jurídica para la población indígena por medio de un programa social, como se muestra en el cuadro 8.

También se aplica otro programa para elaborar una propuesta de reforma para el reconocimiento de los derechos y la cultura indígena, como se muestra en el cuadro 9.

En la misma línea, se encuentran distintas propuestas realizadas en la consulta sobre derecho a la

seguridad, justicia y sistemas normativos propios, en la cual los indígenas piden que se respete y reconozca de manera estricta el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elaborar y administrar sus leyes, así como sus diversas formas de organización local y regional para la discusión y solución de sus principales problemas. También manifiestan que lo anterior se incorpore en la ley como obligatorio para todas las dependencias del Estado, principalmente en las de impartición y procuración de justicia, la integración de intérpretes de los cuatro pueblos indígenas y la creación de tribunales indígenas de cada etnia del estado que coadyuven con las autoridades civiles y militares encargadas de la impartición de justicia (CPI, 2006).

Mientras que, en cuestiones de procuración de justicia propia, como es el caso de la policía comunitaria de la Costa Chica y Montaña, se propuso su reconocimiento pleno y su elevación a rango constitucional. Además, que el Estado legisle facultades para crear cuerpos de seguridad pública propia, una normatividad interna que dé solución a la problemática de seguridad pública, al igual que regiones indígenas autónomas, con la finalidad de resguardar la paz y tranquilidad entre la población indígena (CPI, 2006).

Cuadro 8. Programas sociales para la atención jurídica a los pueblos indígenas.

<i>Rubro</i>	<i>Características</i>
Acceso a la justicia	Proporcionar los servicios de defensa, asesoría jurídica y trámites administrativos

Fuente: Programa de defensa y asesoría jurídica a la población indígena <http://www.guerrero.gob.mx/?P=programasgobierno&prg=403>

Cuadro 9. Propuesta de reforma para el reconocimiento de derechos y cultura indígena.

<i>Rubro</i>	<i>Características</i>
Reforma jurídica y reconocimiento indígena	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de espacios de discusión y de consulta entre los pueblos indígenas para consensuar una iniciativa de ley que reconozca sus derechos individuales y colectivos. • Armonización de la ley local con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y el Convenio 169 de la OIT. • Cabildeo de una propuesta de reforma legislativa de reconocimiento de los derechos y la cultura indígena.

Fuente: Programa de reforma jurídica y reconocimiento indígena. <http://www.guerrero.gob.mx/?P=programasgobierno&prg=400>

Derecho de participación política

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, define que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”, de acuerdo con el artículo 5.

A partir de este fundamento, se analiza la situación de la participación política de los pueblos indígenas de Guerrero. Con base en el estándar de protección de este derecho, se contempla que las recientes adiciones legislativas en esta materia se dieron el 28 de diciembre de 2007 en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. En el artículo 25, párrafo VII, se establece como finalidad de los partidos políticos “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder, fortaleciendo la equidad indígena a través del derecho de preferencia, donde la población indígena es superior al 40% y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...”. No obstante esta inclusión de los pueblos indígenas en la participación política, se trata de un porcentaje que excluye a un importante núcleo de población.

Y aunque este artículo también establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para “solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”, contempla dos excepciones. La primera es para que los pueblos puedan “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que res-

pete el Pacto Federal y la soberanía de los estados”, de acuerdo con el artículo 2, apartado A, fracción III, de la CPEUM.

La segunda es para que en los municipios con población indígena se pueda elegir a representantes ante los ayuntamientos. Este derecho será reconocido y regulado por la Constitución y las leyes estatales “con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”, de acuerdo con el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la CPEUM. La Ley 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero, publicada el 1 de enero de 2008, contempla algunas garantías en esta materia. En el artículo 4, fracción III, se establece que la aplicación de normas electorales se hará de conformidad con el artículo 2 de la CPEUM, los usos, costumbres y formas específicas de organización social y política de los pueblos indígenas de la entidad, “siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”.

En su artículo 192, fracción I, esta ley establece que las solicitudes de registro presentadas por instancias políticas ante el Consejo electoral respectivo, “se harán en los términos de los estatutos que cada partido político tenga en tratándose de indígenas, de jóvenes y guardando siempre la equidad en la igualdad de oportunidades y de condiciones, de los géneros masculino y femenino...”. En la CPI, en relación con los derechos a la representación política, se propone una redistribución electoral y una remunicipalización para garantizar su inclusión e integración. Esto también con su participación en el desarrollo nacional al contar con su representación en el Congreso de la Unión, en el estatal y en los ayuntamientos, al igual que en la elaboración de políticas públicas y en su ejecución. Asimismo, se contemplan otros dos aspectos importantes vertidos en la consulta que se muestran a continuación:

Cuadro 10. Programa para la participación de los pueblos indígenas.

<i>Rubro</i>	<i>Características</i>
Participación institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de los pueblos indígenas en la planificación y seguimiento de los programas y acciones institucionales. • Procesos permanentes de consulta que refuercen la participación y toma de decisiones de esta población. • Formalización de la presencia indígena en los espacios institucionales de planificación y participación ciudadana. • Acompañamiento institucional para que los pueblos elaboren sus planes de desarrollo a nivel comunitario, municipal, regional y estatal.

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 autodeterminación 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 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 un 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 local 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 penales 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. ■

El respeto e inclusión de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, al igual que el reconocimiento de la estructura de organización social, y las diferentes formas de representación de los pueblos indígenas.

Fomentar la participación de las mujeres indígenas y la equidad de género a través de la incorporación en los partidos políticos plataformas con una perspectiva de género (CPI, 2006).

Por otro lado, para la aplicación de normas de corte político-electoral en la población indígena no hay programas sociales en Guerrero. Sin embargo, sí existe el programa Presencia Indígena, Equidad y Acción Institucional, por medio del cual esta población puede participar en algunos rubros de la vida política, económica, social y cultural de su entidad, como se muestra en el cuadro 11.

Derechos de las mujeres indígenas

En los pueblos indígenas las mujeres conforman, junto con los niños, ancianos, jóvenes y personas con discapacidad, uno de los grupos que requieren del Estado medidas especiales que aseguren el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales, de acuerdo con el artículo 21, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En este instrumento también se reconoce la obligación de los Estados (que) “adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación”, de acuerdo con el artículo 22, párrafo 2. Con base en estos postulados se analiza la situación de las mujeres indígenas de Guerrero, tomando en cuenta el estándar de protección de los derechos humanos que contempla los cambios legislativos. El pasado 8 de febrero de 2008 se publicó la Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

En el artículo 28, fracción II, esta ley define que la violencia institucional surge del aparato gubernamental cuando alienta la discriminación y abusos sobre las mujeres indígenas. Por lo que respecta a los mecanismos de prevención y erradicación de la vio-

lencia, el artículo 40, fracción VIII, establece que la Secretaría de Asuntos Indígenas (SAI) formará parte del sistema estatal para prevenir, atender, sancionar, y erradicar la violencia contra las mujeres. Para efectos prácticos, esta ley tiene el objetivo de “asegurar la difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural del Estado”, de acuerdo con el artículo 44, fracción VI.

Esta ley también concentra en el artículo 52 un apartado específico referente a las responsabilidades de la SAI. De acuerdo con la fracción I, ésta se encargará de “promover programas educativos entre la población indígena, referentes a la prevención de la violencia contra las mujeres”. La fracción II contempla la promoción de acciones y programas de protección social a las víctimas. En consecuencia, la fracción III establece la necesidad de que la SAI coadyuve en esas acciones con las instancias competentes.

La fracción IV establece su responsabilidad de “establecer acciones para erradicar prácticas tradicionales que atenten contra las garantías de las mujeres”, por lo que una de las acciones será “difundir el contenido de esta ley en las diferentes lenguas indígenas que se hablan en el estado”, de acuerdo con la fracción V; así como coadyuvar con la Secretaría de la Juventud para tal efecto, de acuerdo con el artículo 54, fracción III. Finalmente, las fracciones VI y VII del artículo 52 comprometen a la SAI a “celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia y las demás previstas para el cumplimiento de la ley”. Para la aplicación de estas normas concretas en la población femenina indígena no hay programas sociales específicos, sin embargo, es posible evidenciar que principalmente los programas educativos, de alimentación, de salud y de participación política, descritos anteriormente, reconocen la desigualdad de las mujeres para acceder a esos derechos e instrumentan mecanismos encaminados a una mayor equidad de género.

Sobre este tema, en la Consulta a los Pueblos Indígenas se propuso que para llegar al pleno reconocimiento, protección y defensa de las mujeres indígenas en todos los rubros de la vida y a la equidad de género, se requiere crear un órgano fiscalizador de atención a las mujeres indígenas desde el nivel local, municipal, regional, estatal y nacional. Además, se demanda, que

Cuadro 11. Programa de apoyo a jornaleros migrantes.

Rubro	Características
Alimentación	Dotación de alimentos al comedor de jornaleros agrícolas en Tlapa, para 15 000 hombres, mujeres, niños y ancianos durante la época de mayor migración.

el acoso y violación sexual, así como la violencia intrafamiliar, se sancionen como delitos graves, para que disminuya su práctica; así como la difusión de los derechos de las mujeres indígenas en lengua materna, y plasmar el respeto de éstos, principalmente en todo lo que concierne a su integridad física, social y moral.

Derechos de los migrantes indígenas

Los trabajadores migrantes son otro grupo vulnerable dentro de la población indígena, porque están inmersos en una problemática que “deriva en materia de trabajo, salud, educación, transporte, vivienda, abasto, procuración de justicia, seguridad social, apoyo institucional y en general en todos sus derechos humanos...” (Gómez, 2006: 175). En el ámbito laboral el artículo 20 del Convenio 169 de la OIT contempla normas de protección de los derechos de los migrantes indígenas. El párrafo 1 establece que los gobiernos deberán garantizarle a esta población una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo. El párrafo 2 refiere la obligación de los gobiernos para evitar cualquier discriminación en lo relativo al acceso al empleo, remuneración justa, seguridad social y el derecho de asociación sindical.

El párrafo 3 reconoce la figura de los trabajadores indígenas migrantes y establece que las medidas de protección adoptadas por los gobiernos deberán evitar condiciones de trabajo peligrosas para la salud, sistemas de contratación coercitivos, desigualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres que generen hostigamiento sexual. Finalmente, el párrafo 4 obliga a los gobiernos a crear servicios adecuados de inspección de las condiciones laborales en las regiones donde se empleen los trabajadores indígenas para garantizar el cumplimiento de las normas contenidas en este apartado del Convenio.

A partir de estos preceptos se analiza la situación de los derechos de los jornaleros migrantes indígenas de Guerrero, quienes junto con los migrantes indígenas internacionales, provienen de al menos el 80% de los hogares de la región de La Montaña (Gómez, 2006: 174). Las propuestas y demandas de los pueblos indígenas plasmadas en la CPI, sobre la temática en derechos de los migrantes y jornaleros agrícolas, se centran en buscar el reconocimiento y ejercicio pleno de sus derechos humanos e indígenas como migrantes. Algunas de las principales propuestas son las siguientes:

- Crear un órgano o instancia interinstitucional que proteja los derechos de los jornaleros migrantes

desde la contratación en su lugar de origen hasta el cumplimiento del mismo en los campos de trabajo;

- Impulsar la creación de escuelas bilingües en los centros o campos de trabajo, para los trabajadores migrantes y sus hijos;
- Que el Estado impulse la creación de seguros de vida para los jornaleros migrantes indígenas en el país y su inscripción al Seguro Social en forma individual y no grupal, así como la Secretaría de Salud implemente estrategias para darles atención médica durante su traslado a los campos agrícolas;
- Que los tres niveles de gobierno busquen detener la migración; mediante apoyos a los diferentes proyectos productivos y artesanos, generar empleos temporales, ampliar la cobertura de los diferentes programas oficiales asistenciales e impulsar asesoría técnica a los campesinos indígenas.

Con base en el estándar de protección de los derechos humanos de los jornaleros migrantes indígenas, se contempla que la más reciente adición legislativa en materia laboral, de salud, educación y alimentación se dio el 14 de agosto de 2001 en la CPEUM. En el artículo 2, fracción B-VIII, refiere la obligación del Estado para “establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas, mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas”.

Ésta es la única disposición que puede encontrarse sobre migrantes indígenas en territorio nacional y en el extranjero, en la que las autoridades de los tres niveles de gobierno comparten responsabilidades. Y aunque esta normativa no ha sido recogida por la legislación de Guerrero, sí hay un programa de apoyo a la alimentación de los jornaleros migrantes que se estableció como parte de un compromiso entre el gobierno estatal y el Consejo de Jornaleros Agrícolas de La Montaña, como se muestra en el siguiente cuadro:

En este documento se presentó de manera general el marco legislativo orientado al respeto de los derechos de los pueblos indígenas y su inclusión en procesos como la salud, la educación, la política, los recursos naturales, entre otros. Como se pudo observar, aun queda un largo camino para garantizar el ejercicio pleno de estos derechos, así como para alcanzar una situación de vida digna para los pueblos indígenas del estado.