



1 de septiembre de 2014 | Vol. 15 | Núm. 9 | ISSN 1607 - 6079

## ARTÍCULO

# **LA POLICÍA COMUNITARIA DE GUERRERO: UN SISTEMA ALTERNATIVO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA**

*Raúl Romero Gallardo*

## LA POLICÍA COMUNITARIA DE GUERRERO: UN SISTEMA ALTERNATIVO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

### Resumen

En un contexto de violencias, inseguridad e impunidad, los pueblos de la Costa Chica y Montaña de Guerrero se dieron a la tarea de construir un modelo alternativo de seguridad y justicia. Este proceso derivó en la construcción del Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción, un sistema intercultural en el que casi todas las decisiones se toman en asambleas. Dicho modelo es también la construcción de un proceso autónomo, en el que los pueblos crean aparatos de seguridad y justicia de acuerdo con sus usos y costumbres, pero con estricto apego a los derechos humanos.

“  
Los pueblos que construyen procesos autónomos, han encontrado siempre el respaldo jurídico que requieren en el derecho internacional.  
”

**Palabras clave:** violencia, seguridad, justicia, policía comunitaria, pueblos indígenas, autonomía.

### *THE COMMUNITY POLICE IN GUERRERO: AN ALTERNATIVE SYSTEM OF SECURITY AND JUSTICE*

#### *Abstract*

*In a context of multiple types of violence, insecurity and impunity, the people of Costa Chica and the Montaña de Guerrero set to the task of building an alternative security and justice system. This process derived in the creation of the Community System of*

*Security, Justice Impartment and Reeduction (Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción), an intercultural structure in which almost all decisions are taken in assemblies. The referred model serves at the same time as the conformation of an autonomic process, in which the people build security and justice mechanisms in accordance to their customs and traditions yet always with strict commitment to human rights.*

**Keywords:** *violence, security, justice, community police, indigenous people, autonomy.*

## LA POLICÍA COMUNITARIA DE GUERRERO: UN SISTEMA ALTERNATIVO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

### Antecedentes

El sociólogo noruego Johan Galtung (2004) diseñó el triángulo de la violencia para sintetizar, analizar y relacionar las violencias en tres grandes tipos: 1) violencia cultural, 2) violencia estructural y 3) violencia directa.

Gráfico 1. Fuente: Johan Galtung



Como se muestra en el gráfico 1, tanto la violencia cultural como la violencia estructural están en el plano de lo "invisible", mientras que la violencia directa es el resultado y el mecanismo de la reproducción y afianzamiento de las dos anteriores. Con este planteamiento, Galtung también contribuye a derribar el supuesto de que "la violencia es propia a la naturaleza humana", y más bien atribuye a factores sociales, políticos, económicos y/o culturales el origen de la violencia "visible".

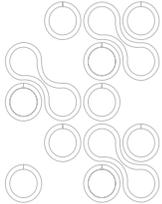
Ahora bien, tanto la violencia cultural como la estructural requieren de mediaciones institucionales. Algunas concreciones de esta mediación son la pobreza y la marginación. Estas formas de violencia coexisten desde hace mucho tiempo en el estado de Guerrero. Veamos algunos datos.

Para 2010, la población total de dicho estado era de 3,388,768 personas, de las cuales 19.58% no contaba con drenaje ni servicio sanitario. Igualmente, el 16.82% de la población mayor de 15 años era analfabeta, el 50.18% de las viviendas registraban hacinamiento y el 54.94% de la población ocupada ganaba menos de dos salarios mínimos (CONAPO, 2013). Si observamos otros indicadores de marginación, veremos que la población guerrerense es de las más afectadas en el país.

Los indicadores de pobreza no modifican mucho el panorama. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social informó en 2012 que México cuenta con más de 64.8 millones de personas pobres y en extrema pobreza, y que los tres estados con mayor población en estas condiciones son Chiapas, Guerrero y Puebla (CONEVAL, 2013).

Además, hay que destacar que el 15% de la población guerrerense es indígena (nahuas, amuzgos, tlapanecos y mixtecos) y que también cuentan con un importante sector de población afrodescendiente. Estos pueblos, al igual que muchos otros que existen

CRAC PC, Guerrero. Imagen  
 IMPAR AV



en el país, han sido también víctimas del racismo y la discriminación, formas concretas de la violencia cultural.

En síntesis, para los pueblos que habitan en el estado de Guerrero, las violencias son cotidianas y muy antiguas; la explotación y la opresión, principales características de la violencia estructural y la violencia cultural, respectivamente, han marcado a la población guerrerense.



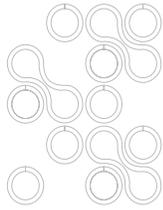
Este fenómeno, asociado con una larga tradición de resistencia, ha provocado que los pueblos se organicen para demandar justicia social y mejores condiciones de vida, en ocasiones llegando a optar por la vía armada. Ejemplos sobran para ilustrar esta idea, entre las más estudiadas están las resistencias encabezadas por Lucio Cabañas Barrientos con el Partido de los Pobres y la de Genaro Vázquez Rojas con la Asociación Cívica Guerrerense<sup>1</sup>.

El contexto de violencias, sumado al descrédito institucional como consecuencia de la gran crisis política y económica que sacudió al país en 1994<sup>2</sup>, provocó que los pueblos tlapanecos, mixtecos, nahuas, amuzgos y mestizos de la Costa Chica y de la Montaña guerrerenses se dieran a la tarea de conformar una Policía Comunitaria<sup>3</sup>, con la intención de contrarrestar la inseguridad, la corrupción y la impunidad. En su sitio electrónico, la organización expresa lo siguiente:

De 1992 a 1995 se vivió la más despiadada ola de violencia pues los asaltos eran perpetrados casi a diario, las mujeres y las niñas eran violadas delante de sus padres y esposos, y los asaltantes frecuentemente llegaban al asesinato de las personas que se le resistían. Al ver la negligencia de las autoridades y la ineficiencia del sistema jurídico que se resistía a investigar y tras el pago de "mordidas" rápidamente dejaba libres a los delincuentes, en 1993 y 1994 los afectados de este problema de inseguridad y violación de sus derechos fundamentales, apoyados por las organizaciones sociales y la Iglesia local, empezaron a convocar a reuniones para discutir el asunto...<sup>4</sup>

El surgimiento de la Policía Comunitaria vino acompañado de otra serie de sucesos que también son ejemplo de las violencias en la región: la Masacre de Aguas Blancas<sup>5</sup> en 1995 y la aparición pública del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en 1996. Vale destacar que el EPR dijo tener presencia en varios estados de la República, pero concentraba su capacidad operativa y de movilización en Guerrero<sup>6</sup>. Como respuesta, el gobierno mexicano puso en marcha una guerra abierta y encubierta contra los pueblos organizados y los grupos armados; una ofensiva militar muy parecida a la *guerra sucia* acontecida en México durante la década de los setenta. La expresión más brutal de esta fase de la guerra sucedió el 7 de junio de 1998, en el episodio conocido como la Masacre de "El Charco" (CAMACHO, 2013).

- [1] Es de destacar el protagonismo de los pueblos indígenas y del magisterio en estos procesos. CASTELLANOS, L. (2008).
- [2] Tres sucesos que visibilizan esta crisis son: 1) la aparición pública del EZLN en Chiapas, 2) el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI y 3) la crisis económica de diciembre de 1994.
- [3] Para un panorama más completo del contexto en que nace la CRAC-PC ver: GASPARELLO, Giovanna. (2009) pp.61-78.
- [4] Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria. Quiénes somos.
- [5] El 28 de junio de 1995, agentes de la policía dispararon contra un grupo de manifestantes de la Organización Campesina de la Sierra del Sur cuando que se dirigían a un mitin político. El saldo: 17 campesinos asesinados.
- [6] El Ejército Popular Revolucionario se ha declarado públicamente heredero de la Unión del Pueblo, del Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión del Pueblo y del Partido de los Pobres, organizaciones formadas y con gran peso en el estado de Guerrero.



Este fenómeno provocó una agudización de la violencia y la impunidad en la región, motivo por el cual los pueblos de la Montaña y Costa Chica se vieron en la necesidad de sofisticar y madurar aceleradamente su proceso organizativo. En 1998 la Policía Comunitaria dio origen al Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducación, en el que se estructuró la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias – Policía Comunitaria (CRAC-PC). Esta transformación evidenció un avance crucial: al mismo tiempo que se afianzó la red de cooperación entre comunidades y pueblos con distintas tradiciones, cosmovisiones y lenguas; se logró establecer un sistema común de autoprotección y de ejercicio de la justicia. La organización pasó de ser una Policía Comunitaria a convertirse en un complejo Sistema de Seguridad y Justicia.

Uno de los puntos nodales de la crítica de los pueblos hacía las instituciones de seguridad y justicia del Estado, eran precisamente los referentes a la corrupción e impunidad. Con el nuevo sistema de seguridad y justicia basado en asambleas, los pueblos garantizaron un ejercicio mínimo de transparencia, hecho que eliminó, al menos durante los primeros años, la corrupción.

Uno de los principales distintivos de este proceso es la ruptura con el sistema oficial de seguridad, pues a partir de esta transformación, los pueblos dejan de entregar a los detenidos al Ministerio Público e implementan un sistema de reeducación como mecanismo de reinserción social de la persona que infringe las normas. Entre la sanción moral, el trabajo comunitario y la participación comunitaria, es como se gestiona la justicia. Bajo los principios de *investigar, conciliar, reeducar* y la *no discriminación* se construye una justicia eficiente y acorde a la necesidad de los pueblos.

El proceso organizativo que emprendieron los pueblos de la Costa Chica y Montaña de Guerrero no estuvo exento de críticas. Entre los círculos de juristas, intelectuales y políticos más cercanos al régimen, se ha señalado que la Policía Comunitaria se encuentra en la ilegalidad, pues "usurpa funciones" exclusivas del Estado, argumentos que siempre priorizan el carácter monopólico del uso de las armas y de la "violencia legítima" por parte del Estado. A pesar de ello, los pueblos que construyen procesos autonómicos, han encontrado siempre el respaldo jurídico que requieren en el derecho internacional, principalmente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>7</sup>, más recientemente, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>8</sup>.

Este modelo alternativo de seguridad y justicia permite que las comunidades sean sujetos protagónicos en ambos aspectos. Es en la Asamblea Comunitaria donde se nombran a los policías comunitarios y al comisario municipal. En casos de delitos menores, esta instancia dicta la sanción (casi siempre sentencia trabajo comunitario) a quien infringió las normas. Por su parte, la Asamblea Regional es la máxima instancia de toma de decisiones. Ahí también se nombra a los coordinadores y se decide la sanción a quienes cometieron delitos mayores. Otras instancias como la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, el Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria y los Consejeros están sometidas a la Asamblea Regional.

Organigrama del Sistema de Seguridad y Justicia Comunitaria de la Costa Chica y Montaña de Guerrero<sup>9</sup>:

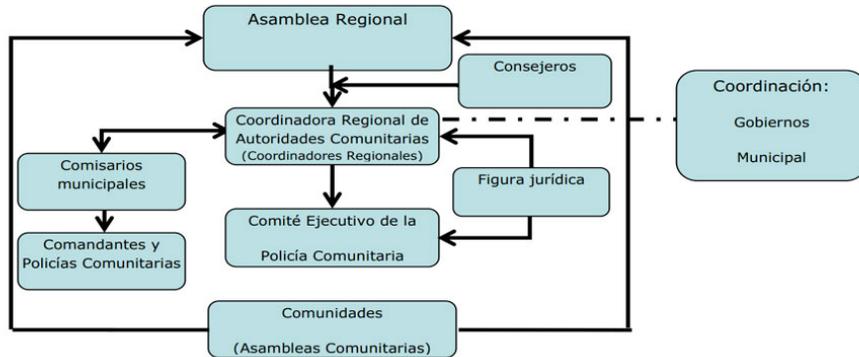
[7] Cfr. Organización Internacional del Trabajo. Convenio No. 169. Sobre pueblos indígenas o tribales en países independientes. Algunos de los principios de dicho convenio son: identificación, no discriminación y reconocimiento de la cultura y otras características específicas, garantizar la consulta y participación y el derecho a decidir las prioridades para el desarrollo a los pueblos indígenas y tribales.

[8] Cfr. Organización de las Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta declaración consta de 46 artículos que van desde el derecho a la no discriminación, a la autodeterminación, la autonomía, autogobierno, uso y disfrute de sus territorios, entre otros.

[9] Cfr. Tomado de Sánchez Fuentes, Yolotli. El Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducación Comunitaria del Estado de Guerrero como sistema de justicia paralelo al Estado. 2008.

Fuente: Reglamento Interno del Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción 2007.

### Sistema Comunitario de Seguridad, Justicia y Reeducción



## La Policía Comunitaria

Actualmente, la Policía Comunitaria, como mejor se le conoce a este sistema, tiene presencia en 12 municipios: San Luís Acatlán, Marquelia, Malinaltepec, Iliatenco, Metlatonoc, Atlamajalcingo del Monte, Cochoapa el Grande, Copanatoyac, Xalpatlahuac, Tlapa de Comonfort, Xochistlahuaca y Acatepec. En total participan 77 comunidades y cuenta con más de 877 policías. Según datos de la propia organización y aceptados por el Gobierno del estado, durante los primeros 10 años de su existencia el índice de delincuencia bajó hasta en un 95% en la región (ROJAS, 2005).

Los pueblos que se organizan alrededor de la Policía Comunitaria han logrado darse a sí mismos un sistema de justicia de acuerdo con sus usos y costumbres, con respeto a los derechos humanos y al debido proceso. Mediante el Reglamento Interno, la Policía Comunitaria logró sistematizar las prácticas de justicia de los pueblos, al tiempo que agrega elementos del derecho occidental. Al respecto, Giovana Gasparello (2009) escribe lo siguiente:

La impartición de justicia se basa en el Reglamento Interno que deriva de un esfuerzo de sistematización de las formas indígenas de resolución de conflictos. Estas formas se integran con elementos del derecho positivo interpretados de manera original, dando vida a un verdadero sistema jurídico autónomo. El alcance de la jurisdicción de la CRAC es amplio, ya que sanciona también delitos mayores, como violación, homicidio y tráfico de drogas.

El proyecto que impulsa la Policía Comunitaria responde a una vieja exigencia de los pueblos originarios: la del reconocimiento de sus usos y costumbres. En el plano de lo jurídico, esto implicaría el reconocimiento de su autonomía, entendida ésta como "un proceso de resistencia mediante el cual, las etnias o pueblos soterrados, negados u olvidados fortalecen o recuperan su identidad a través de la reivindicación de su cultura, derechos y estructuras político-administrativas" (LÓPEZ, 2010).

El sistema alternativo de seguridad y justicia que construyen los pueblos de la montaña y Costa Chica de Guerrero puede ser definido como un proceso autonómico, es decir, como una experiencia que por factores internos o externos<sup>10</sup>, no ha logrado construir una autonomía integral (autogobierno). En el México contemporáneo podemos encontrar distintos procesos autonómicos que apuntan al ámbito educativo, algunos otros que se enfocan en áreas de medicina y salud, y también hay experiencias que se concentran en medios de comunicación.

Territorio Comunitario,  
 CRAC PC, Guerrero. Imagen:  
 IMPAR AV

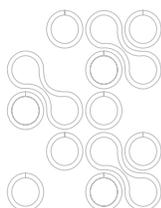


Ahora bien, la exigencia de autonomía supone la necesidad de un sujeto socio-político que construya espacios de resistencia al sistema dominante. Frente a un aparato de seguridad y justicia en México que demuestra grandes deficiencias, los pueblos indígenas construyeron un modelo de seguridad y justicia alternativo que hasta el momento satisface sus necesidades. El planteamiento no queda ahí, pues los pueblos indígenas oponen la comunidad, frente a la exaltación del individuo, característica del modelo capitalista. El hecho no es menor, pues el concepto de *comunidad* trae consigo mismo una población con historia común en un espacio territorial, una población con un "sistema comunitario de procuración y administración de justicia" (DÍAZ apud CARLSEN, 1999).

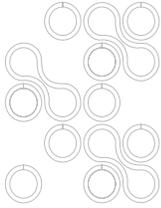
La construcción de un modelo autónomo de seguridad y justicia, sin embargo, no implica independencia o descoordinación con los aparatos oficiales encargados de dichas tareas. Así lo describe Gasparello (2009):

En varias reuniones las autoridades autónomas y las oficiales establecieron convenios informales. Uno de ellos es que, en caso de que la CRAC sancione a una persona, informe a la agencia del Ministerio Público, para evitar la duplicación de funciones, bajo el principio de que ninguna persona puede ser juzgada dos veces por los mismos hechos.

En los últimos años la Policía Comunitaria ha cobrado gran relevancia mediática, sobre todo a raíz de la crisis de seguridad y justicia que se desató como consecuencia de



[10] LÓPEZ Y RIVAS también señala que algunas de estas situaciones son "dependencia económica o política del pueblo indígena hacia los mecanismos del mercado o los aparatos estatales", el caciquismo y el paramilitarismo. LÓPEZ Y RIVAS, G. (2010).



[10] El 98% de los delitos que se cometen en México quedan impunes. Ver: Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (2009) Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009.

la "guerra contra el narcotráfico" declarada por Felipe Calderón en 2006. Ante el clima de inseguridad e impunidad<sup>11</sup> grupos sociales de diferentes zonas del país han querido replicar la experiencia de la Policía Comunitaria, sin embargo, la mayoría de los intentos se han limitado a conformar "grupos de autodefensas" que ante la falta de programas, han quedado expuestos a la cooptación por parte de gobiernos o grupos del crimen organizado.

El Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción es tan sólo una experiencia más de las muchas que los pueblos construyen en todo el país. Ahí están en Cherán, Michoacán; en los Caracoles Zapatistas y las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas, en las Universidades de la Tierra en Oaxaca, Chiapas y Puebla, o en la propia Ciudad de México con el Frente Popular Francisco Villa. Estas organizaciones, diferentes entre sí pero que guardan grandes similitudes, nos hacen preguntar si son los caminos de las autonomías –así, en plural- una forma paradigmática de nuestros tiempos hacia la construcción de sociedades alternativas. Estemos atentos, el tiempo y los pueblos nos darán las respuestas. 

## Bibliografía

- [1] CAMACHO, Zósimo. (2013) "Jacobó Silva: El Charco, error y masacre" [Consulta: 29 de mayo de 2014]. En *Contralínea*, 13 de mayo. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/03/jacobo-silva-el-charco-error-masacre/>
- [2] Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (2009) *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009*. México. Disponible en: [http://www.cidac.org/esp/uploads/1/\\_\\_\\_ndice\\_de\\_Incidencia\\_Delictiva\\_y\\_Violencia\\_2009\\_PDF.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/___ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2009_PDF.pdf).
- [3] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2013) *Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2012. Resumen ejecutivo* (2013), [en línea] México, 29 de julio. Disponible en: <http://goo.gl/AZr9vw>.
- [4] Consejo Nacional de Población. *Índice Absoluto de Marginación 2000-2010*, (2013) [Consulta: 4 de septiembre de 2014] México: CONAPO. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_Absoluto\\_de\\_Marginacion\\_2000\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_Absoluto_de_Marginacion_2000_2010)
- [5] DÍAZ, F. "Comunidad y comunidad" (documento inédito) citado por Laura Carlsen, "Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición" [en línea]. En *Revista Chiapas* No. 7, 1999. Disponible en: <http://www.ezln.org/revistachiapas/No7/ch7carlsen.html>.
- [6] GALTUNG, Johan. "Violencia, guerra y su impacto. Sobre los efectos visibles e invisibles de la violencia" [Consulta: 4 de septiembre de 2014]. En Polylog. Foro para filosofía intercultural. Disponible en: <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm>.
- [7] GASPARELLO, Giovana. (2009) "Policía Comunitaria de Guerrero, investigación y la

autonomía” [en línea]. En *Política y Cultura*, Otoño, núm. 32, pp. 61-78. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n32/n32a4.pdf>.

[8] LÓPEZ Y RIVAS, G. (2010) “Tesis en torno a la autonomía de los pueblos indios” [en línea]. En *Rebelión*, 25 de mayo. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=106782> .

[9] ROJAS, Rosa. (2005) “Reducen hasta 95% la delincuencia en seis municipios de Guerrero” [en línea]. En *La Jornada*, 27 de septiembre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/27/index.php?section=politica&article=021n1pol>.