

SEGURIDAD PÚBLICA Y ESTADO MULTICULTURAL: EL CASO DE LA “POLICÍA COMUNITARIA” EN EL ESTADO DE GUERRERO

David CIENFUEGOS SALGADO*

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *La multiculturalidad como objeto de análisis jurídico*; III. *El caso de la “policía comunitaria” en el estado de Guerrero*; IV. *Derecho, ley y multiculturalidad*; V. *La seguridad pública en el Estado multicultural*.

I. INTRODUCCIÓN

Como bien podrá advertir el lector, los temas y conceptos que manejaré a continuación salen de la órbita tradicional del derecho y van a colocarse en esa nueva faceta y modelo que parece caracterizar los estudios contemporáneos: la interdisciplina. Así, la perspectiva imbricada en las siguientes páginas pasa revista a cuestiones referidas al derecho, a la antropología, a la sociología y a la ciencia política. Nada extraño quizá si pensamos que la regulación social es una realidad cada vez más compleja, que requiere para su concreción del auxilio de diversas disciplinas. En efecto, como lo demuestran las ponentes de numerosas mesas en este evento, el derecho entendido como conocimiento es un todo en cuya conformación y consecución participan otros saberes, de los cuales en no pocas ocasiones el jurista ha preferido hacer caso omiso.

El tema de la seguridad pública, de tanto significado en la evolución de la noción del derecho moderno, se ha centrado principalmente en los problemas que incumben a los medianos y grandes centros de población.

* Instituto de la Judicatura Federal.

Aquí, como afirma Nieto Calleja, la ciudad es el escenario, y no sólo el telón de fondo, de muchos procesos y actores sociales,¹ y nosotros completaríamos, sí, pero no de todos los procesos ni de todos los actores sociales. Precisamente por ello hemos creído conveniente emplazar un análisis jurídico en las zonas rurales mexicanas, específicamente las zonas indígenas, por considerar que el fenómeno de la inseguridad (e incluso la violencia) es un todo que requiere una percepción integral por parte de quienes participan en el diseño de políticas e instituciones públicas para hacer frente al fenómeno, pero también de una percepción de quienes aparecen en un primer momento ausentes en el debate que corresponde a la ejecución y funcionamiento de las políticas e instituciones señaladas. Esos ausentes, los ciudadanos, en el paradigma multicultural que deseo explicitar, se convierten en elemento clave, como podrá advertirse de lo que sigue.²

Aceptamos que la referencia mueve a debate, puesto que se ha vuelto lugar común la afirmación de que la seguridad pública es una función que compete únicamente al Estado. Esta concepción mayoritaria ha permeado las políticas públicas a lo largo del siglo XX y escasamente ha sido puesta en tela de juicio.³ Ello ha orientado la afirmación de que las soluciones a los problemas de seguridad pública siempre provienen de los órganos del poder público. De ahí que el paradigma que se ofrece en este trabajo pueda resultar ante todo incómodo si se pretende explicar desde la perspectiva tra-

¹ Nieto Calleja, Raúl, “Cultura y antropología urbanas en América Latina: la experiencia mexicana”, en Signorelli, Amalia, *Antropología urbana*, Barcelona, Antropos-Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.

² González Placencia señala un aspecto relevante para el estudio de la seguridad pública en México: “prácticamente no existen estudios que exploren a fondo la percepción que las personas tienen respecto del tema de la inseguridad [y] la información disponible puede clasificarse en tres grandes rubros: a) trabajos que analizan el problema de la seguridad en el contexto de la política criminal, b) informes que ofrecen estadísticas respecto de la percepción ciudadana de la criminalidad y sobre victimización y c) investigaciones que exploran relaciones entre los datos sobre la percepción de la inseguridad y otras variables teóricamente asociadas con esta última”. González Placencia, Luis, *Percepción ciudadana de la inseguridad*, México, UAM, Conacyt, FCE, 2002, pp. 14-15.

³ Sobre el particular puede revisarse: González Placencia, Luis, “El modelo de la seguridad: contra el sistema de justicia penal”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, núm. 12, abril-junio de 2000, pp. 53-75. También puede consultarse: Frühling, Hugo, *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina ¿cuál es el impacto?*, Santiago, Chile, Universidad de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2003.

dicional de estudio del tema,⁴ aunque resulte obvio que la medida de los tiempos es precisamente la superación de tales concepciones o al menos el debate de las mismas, aunque en el campo del derecho, tradicionalmente más conservador, tal fenómeno sea poco perceptible para el observador interno.

Por ello no resulta extraño que escasa atención merezca en la doctrina jurídica el análisis de las soluciones que desde la práctica sociojurídica no estatal se observa en los Estados contemporáneos, Estados que son, salvo contadas excepciones, Estados multiculturales. El caso mexicano no es la excepción, tanto por lo que hace a los pocos estudios doctrinarios como por el hecho de ser un Estado eminentemente multicultural. De ahí que pretendamos desde una perspectiva jurídica (no sólo administrativista) plantear el problema que representa la existencia de soluciones alternativas en materia de seguridad pública. El problema resulta complicado cuando se advierte que tales respuestas se presentan en forma externa a lo que el mandato constitucional establece.⁵

Conviene resaltar a tenor de la problemática planteada en esta ponencia que la emergencia de tales respuesta, se da en un contexto político, nacional e internacional, que centra la atención en el reconocimiento de actores diversos en un mismo territorio. Para nadie debiera resultar extraña una afirmación en el sentido de que un Estado contemporáneo sin sujetos cultu-

⁴ Según el planteamiento tradicional, “lo que habitualmente se conoce como seguridad pública suele ser una entidad abstracta, alejada de los problemas reales y concretos de la población, y componente ideológico fundamental de los discursos legitimadores de los regimenes de excepción”, asimismo, “la seguridad pública se refiere más bien a la seguridad del Estado, relacionada con el orden público y el poderío de las fuerzas del orden, pero muy distante de los sujetos sociales. En este sentido, los programas de seguridad se orientan más a la salvaguarda de las instituciones del Estado o, incluso, de los intereses del gobierno, que a la protección de la sociedad”, Romero Vázquez, Bernardo, “Notas para un modelo alternativo de seguridad ciudadana”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, núm. 12, abril-junio de 2000, p. 106.

⁵ El artículo 21 de la Constitución federal mexicana establece en sus párrafos quinto y sexto: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se registrará por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

rales se antoja igual o menos creíble que un Estado sin nación.⁶ De ahí que la exposición de este tema, estrechamente relacionado con la idea de multiculturalidad, en este Congreso resulta un acierto pensando en el aspecto cultural como marco definitorio de las formas y relaciones jurídicas presentes en el territorio de un Estado, el mexicano, con una diversidad reconocida tanto implícita como explícitamente en el texto constitucional.

El presente trabajo tiene como referencia concreta y específica la experiencia de una institución *sui generis*: la “policía comunitaria” instaurada en zonas indígenas del estado de Guerrero, al sur de México, su funcionamiento y la respuesta que desde las instituciones constitucionales y legales ha tenido tal hecho. Previo a tal revisión, merece la pena abordar la cuestión del fenómeno multicultural. Al concluir el estudio de la “policía comunitaria” será necesario referirse a la dualidad derecho y ley frente a tal fenómeno, para analizar la respuesta estatal.

II. LA MULTICULTURALIDAD COMO OBJETO DE ANÁLISIS JURÍDICO

La humanidad inició el fenómeno de globalización en el siglo XVI. Las corrientes migratorias entre el continente europeo y los nuevos territorios marcaron nuevas rutas; el comercio no marcaba la pauta pero era elemento imprescindible de tal movilización. Hoy asistimos a similar circunstancia, aunque hoy sí es el comercio, en todas sus modalidades, el que determina flujos y movimientos. La suma de todo esto nos ofrece una sociedad mundial caracterizada por la convivencia de una pluralidad de culturas, y que en los territorios estatales tiene reflejo en la pluralidad de grupos culturales compartiendo además del territorio, proyectos y metas. En ocasiones, el derecho no ha requerido regular ningún aspecto conflictual, pero, también en ocasiones, ha sido insuficiente para hacer frente a los contenciosos surgidos entre las comunidades. Los juristas tienen el reto de enfrentar la problemática que suscita en el tiempo y el espacio la convivencia de grupos diferenciados.

En la Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural, firmada en París en noviembre de 2001, el artículo 2o. señala:

⁶ González Souza, Luis, “Autonomía indígena, soberanía nacional y Estado multicultural en el mundo de la globalización”, *Iniciativa*, Toluca, México, año 2, núm. 11, abril-junio de 2001, p. 113.

En nuestras sociedades cada vez más diversificadas, resulta indispensable garantizar una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas. Las políticas que favorecen la inclusión y la participación de todos los ciudadanos garantizan la cohesión social, la vitalidad de la sociedad civil y la paz. Definido de esta manera, el pluralismo cultural constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública.

A tenor de lo mencionado, en el Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo *Nuestra diversidad creativa*, la UNESCO llega a la conclusión de que “el objetivo no puede ser simplemente construir una sociedad multicultural, sino un estado constituido multiculturalmente: un Estado que reconozca la pluralidad sin menoscabo de su integridad”. Esta idea, que desarrollaremos a lo largo de las siguientes páginas, ha permeado las discusiones de los científicos sociales en las últimas décadas, enfrentados a los numerosos conflictos que recurrentemente han marcado la escena política mundial. Se trata de contenciosos añejos que han encontrado el ambiente propicio para su resurgimiento, y que son de naturaleza cultural o étnica.

A pesar de tales circunstancias, los problemas que plantea la multiculturalidad⁷ han sido objeto de análisis en diversos estudios sociales, sin que en el ámbito jurídico podamos encontrar un desarrollo significativo. De hecho, la antropología jurídica, específicamente la dedicada al análisis de los pueblos indígenas, ha puesto poca atención en el fenómeno,⁸ dedicándose escasamente a tratar de explicar los sistemas normativos indígenas y los avatares que se presentan en los regímenes nacionales e internacional respecto del reconocimiento de tales sistemas. Los trabajos que han pretendido un análisis sociojurídico han tenido poca difusión, lo que se explica también por una posición gubernamental en relación a tales manifestacio-

⁷ Seguimos la idea que sostiene Javier de Lucas al afirmar que la *multiculturalidad* es un hecho, un fenómeno caracterizado por la presencia de diversidad cultural en el seno de las sociedades. Terminología que enfrenta a los conceptos de *multiculturalismo*, *interculturalismo*, *asimilacionismo*, entendidos como reacciones normativas al fenómeno.

⁸ A ellos habrá que agregar que, en no pocas ocasiones, se ha privilegiado la asunción de posiciones ideológicas en detrimento del estudio académico. Una breve revisión del estado de la cuestión dará cuenta de tal afirmación y especialmente denotará la ausencia de estudios profundos sobre el fenómeno de la multiculturalidad en países latinoamericanos.

nes que, en ocasiones, quedan fuera de la esfera jurídica y, por tanto, del reconocimiento y aceptación estatales.

Siguiendo a González Souza, el Estado multicultural debe ir más allá, comenzando por tomar en cuenta los principios rectores del Código Internacional de Conducta relativo a la Cultura, específicamente en lo que se refiere a promover la coexistencia cultural y a preservar la diversidad cultural. Una minoría, eso sí significativa, de sistemas jurídicos contemporáneos ha incorporado conceptos de naturaleza multicultural, acorde con la tendencia de los últimos decenios de reconocer derechos a minorías culturales (en todas sus manifestaciones: étnicas, lingüísticas, religiosas, etcétera).

El Estado mexicano ha adoptado similares disposiciones, aunque dista mucho de reconocerse en la expresión totalizadora del artículo segundo constitucional: “La nación mexicana es única e indivisible”. La nación mexicana es un cúmulo de naciones, un verdadero mosaico cultural. Con sus más de 56 grupos étnicos y lenguas indígenas, no puede siquiera intentar negarse la composición pluricultural. Por otra parte, en México, el fenómeno multicultural, además de ser patente, presenta características particulares: la mayor parte de la población indígena se encuentra en los municipios y estados más pobres, que acusan los índices menores de desarrollo humano y social; los grupos indígenas mantienen una agricultura de subsistencia y autoconsumo en un medio ambiente agreste y duro; en su gran mayoría los indígenas en estas regiones son campesinos minifundistas y jornaleros. Y por encima de tales circunstancias se destaca que

en las pequeñas comunidades rurales con pocos recursos se conservan más las tradiciones y se expresa con mayor intensidad la identidad cultural de los pueblos indígenas: lengua, organización e instituciones sociales, espiritualidad y cosmovisión, ritos y ceremonias, medicina, literatura oral y otras expresiones artísticas.⁹

Aunado a lo anterior,

en el campo de la procuración y administración de justicia ... [los indígenas] denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos. Los informes recibidos señalan que muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados

⁹ *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* [1o. de diciembre de 2003], ONU, Consejo Económico y Social: E/CN.4/2004/80/Add.2, p. 8.

ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el castellano no contar con un intérprete en su lengua, a pesar de que la ley establece este derecho.¹⁰

Podríamos seguir citando algunos caracteres de esta pluralidad étnica que sustenta, en parte, la diversidad cultural existente en el Estado mexicano, pero ello carece de sentido por ser un hecho evidente para cualquier observador. Sirva al menos como justificación de la importancia de analizar las soluciones que, alternativamente, surgen en el interior de estas comunidades al problema generalizado de la seguridad pública. Estamos ciertos de que tales manifestaciones sociales representan una de las contribuciones más importantes en el debate actual sobre los problemas que surgen y las soluciones que requiere el Estado multicultural.

III. EL CASO DE LA “POLICÍA COMUNITARIA” EN EL ESTADO DE GUERRERO

El estado de Guerrero cuenta con una población superior a los tres millones de habitantes, de los cuales el último censo registra 367,110 habitantes mayores de cinco años y hablantes de una lengua indígena.¹¹ La proporción de hablantes de lenguas indígenas es de 13.9%, superior a la media nacional que se ubica en 7.1%. Dicha población indígena se concentra en las regiones conocidas como La Montaña y Costa Chica; y puede distinguirse entre cuatro grupos indígenas diferenciados: amuzgos, mixtecos, nahuas y tlapanecos, además de los grupos mestizo y afro mestizo. Tal es el contexto cultural en el que ubicaremos el análisis de la institución en estudio.

La “policía comunitaria” tiene como antecedente que en la década de los noventa, la región de la Costa Chica y Montaña de Guerrero fue asolada por una ola de robos, homicidios y violaciones por parte de delincuentes que actuaban prácticamente con impunidad y en ocasiones aparentemente coludidos con autoridades de procuración y administración de justicia.¹² Esta situación propicia la búsqueda de alguna solución entre los afectados.

¹⁰ *Ibidem*, p. 15.

¹¹ Valdés, Luz María, *Los indios mexicanos en los censos del año 2000*, México, UNAM, 2003, p. 143.

¹² La exposición de motivos del proyecto de reglamento interno del Sistema de Seguridad Pública Comunitaria ilustra al respecto: “A principios de los años 90s, los habitantes de la región de la Costa Chica y Montaña de Guerrero vimos cómo un grupo de maleantes, se

Luego de diversas reuniones y acuerdos comunitarios, con la intención de contrarrestar tales hechos delictivos, 32 comunidades de los municipios guerrerenses de Malinaltepec, Metlatónoc y San Luis Acatlán, en asamblea de delegados municipales, decidieron crear el 15 de octubre de 1995 el Sistema de Seguridad Pública Comunitaria, conocido comúnmente como “policía comunitaria”,¹³ originalmente encaminada a labores policíacas pues los detenidos eran entregados al Ministerio Público, y basada en la iniciativa y aportaciones colectivas de las comunidades que integraran el sistema de seguridad pública indígena. Es destacable que la población de los municipios en los que inició este experimento comunitario tienen una fuerte presencia indígena:

<i>Municipio</i>	<i>Grupo étnico predominante</i>	<i>Población total</i>	<i>Población indígena</i>
Malinaltepec	tlapaneco	34,925	27,592
Metlatónoc	mixteco	30,039	24,025
San Luis Acatlán	mixteco	36,813	17,505

Fuente: Valdés, Luz María, *Los indios mexicanos en los censos del año 2000*, México, UNAM, 2003, pp. 144 y 145.

empezaban a apoderar de la voluntad de la población, así como de su economía, pero no conformes con esto, comenzaron a dañar nuestros más profundos sentimientos y moral; hombres, esposas, hermanos, padres, hijos o abuelos, vimos cómo eran ultrajadas las mujeres de la región, sin importar la edad, llegando incluso al asesinato de personas cuando se resistían a ser despojados de sus escasos recursos económicos, producto de grandes esfuerzos de trabajo. Lo que hizo intransitables los caminos a cualquier hora del día y mucho menos en la noche. // No sirvieron las múltiples quejas y denuncias ante los órganos de procuración de justicia, es más, parecía que existía contubernio entre asaltantes y autoridades, los llamados a las más altas esferas ejecutivas como jurisdiccionales, cayeron en saco roto. // Por tales razones y de conformidad con el primer párrafo del artículo 4o. de la CPEUM, los pueblos indígenas tlapaneco y mixteco, que habitamos por tiempo inmemorial esta región, junto con nuestras autoridades comunitarias y municipales de Malinaltepec y San Luis Acatlán, del Estado de Guerrero, cansados de los artentados a nuestra economía y dignidad, acordamos impulsar un sistema de seguridad pública que verdaderamente velara por nuestros intereses”. Citado por Cruz Rueda, Elisa, “Sistema de seguridad pública indígena comunitario”, en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. XI Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, 2000, pp. 17 y 18.

¹³ El nombre de policía comunitaria proviene del hecho de que este sistema de seguridad indígena actúa con el apoyo de los policías de cada comunidad. Martínez Garnelo se ocupa de analizar en conjunto instituciones que cuentan con elementos similares, entre los que incluye también la denominación *vigilante comunitario*. Destaca el interés del autor para otorgarles un marco legal acorde con el Sistema Nacional de Seguridad Pública; su

Siguiendo a Avendaño Villafuerte podríamos señalar que el hecho de que se trate de una policía intercomunitaria, intermunicipal y multicultural (conformada por tlapanecos, mixtecos, nahuas, mestizos y afroestizos) la convierten en una organización digna de seguimiento y análisis.¹⁴

La base jurídica, que se toma en cuenta para la formación de esta organización encargada de la seguridad pública comunitaria, se encuentra en la propia Constitución federal (artículos 4o. y 115),¹⁵ en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero,¹⁶ y en el Convenio 169 de la

propuesta inserta a la institución en las comisarías municipales “ya que éstos a su vez deben de cuidar de la superación profesional, técnica, moral y material de los agentes de Seguridad Pública y de tránsito municipal”. Martínez Garnelo, Jesús, *Seguridad pública nacional. Un sistema alternativo de política criminológica en México*, México, Porrúa, 1999, pp. 440-448.

¹⁴ Avendaño, Elia, *Sistemas legales de pueblos indígenas. Ejemplos, experiencias y medidas gubernamentales, administrativas y judiciales para vincular el derecho consuetudinario en los sistemas nacionales de justicia*, trabajo presentado en el Seminario de Expertos sobre Pueblos Indígenas y Administración de Justicia, Madrid, 12-14 de noviembre de 2003.

¹⁵ En la anterior redacción, que correspondería a la reforma del 28 de enero de 1992, el reconocimiento de ciertos derechos de los miembros de pueblos y comunidades indígenas se encontraba en el primer párrafo del artículo cuarto constitucional. En la actualidad, merced la reforma en materia indígena del 14 de agosto de 2001, se correspondería con el artículo segundo constitucional, luego de la derogación del primer párrafo que pasa a ser parte del artículo segundo. La redacción del artículo 4o. constitucional, primer párrafo, que se tomó en cuenta en 1995 para justificar la “policía comunitaria” era: “La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

¹⁶ Específicamente el artículo 61 de la citada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, de 5 de enero de 1990, señala las facultades y obligaciones de los ayuntamientos guerrerenses en materia de gobernación y seguridad pública. Destacan, por su amplitud, entre tales facultades y obligaciones las reseñadas en las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, XXV y XXVI: “VI. Mantener la tranquilidad, la seguridad y orden público dentro del municipio; VII. Prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, a sus propiedades y derechos; VIII. Auxiliar al Ministerior Público y a las autoridades judiciales cuando sea requerido para ello; IX. Imponer arresto administrativo máximo de 36 horas en los casos en que las leyes, bandos, reglamentos y ordenanzas lo prevean cuando se haya quebrantado el orden público; X. Aprehender a los delincuentes en los casos de flagrante delito y en los de notoria urgencia cuando se trate de los que se persiguen de oficio y que no haya autoridad judicial que expida la orden de aprehensión... XXV. Expedir los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; y, XXVI. Todas aquellas que faciliten y ase-

Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito y ratificado por el estado mexicano.¹⁷ En aquella reunión de octubre de 1995 se levantó acta, que sellaron todas las autoridades de las comunidades participantes, misma que se registró ante notario público. El siguiente paso fue la comunicación con las autoridades estatales. Se organizó una comisión para acudir a la capital del estado y dar a conocer la decisión adoptada:

Las autoridades y los mismos involucrados decían en aquel tiempo que no era posible, que no lo permitía la ley. Sin embargo la comisión que fue dijo que no iban a pedir permiso pues llevaban los acuerdos de la voluntad del pueblo. Se respetó y trató de informar a las instancias oficiales, también se le informó a la policía judicial para que tuviera conocimiento de dicha decisión. Comenzó así a funcionar la policía comunitaria, la cual inició a escoltar a las camionetas “pasajeras”, entonces, los delinquentes se dieron cuenta de que ya no iba a ser tan fácil cometer delitos.¹⁸

En su nacimiento, esta organización recibió el apoyo del gobernador del estado, de los presidentes municipales e incluso del 48 Batallón de Infantería del Ejército Mexicano, el cual les impartió cursos para el uso de armas. En este punto cabe mencionar que la relación con distintas instancias de gobierno ha sido también continua y diversa, no exenta de conflictos.

Los primeros resultados del Sistema de Seguridad Pública Comunitaria, contrastados con la nula actuación de las autoridades competentes en relación con los presuntos responsables de la comisión de delitos, “más se tardaban los policías [comunitarios] en entregarlos que el Ministerio Público en liberarlo”, llevó a la Asamblea Regional a dar el salto de un sistema de

guren el mejor desempeño de sus tareas”. *Vid.* Cienfuegos Salgado, David, *Comentarios a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*, Chilpancingo, México, Fundación Académica Guerrerense, 2003, pp. 29, 30 y 85-87.

¹⁷ *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989). La ratificación del estado mexicano se registró ante la OIT el 5 de septiembre de 1990 y de conformidad con el artículo 38 del mismo Convenio 169, entró en vigor doce meses después, el 6 de septiembre de 1991. El Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 11 de julio de mil novecientos noventa, según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día tres del mes de agosto del propio año. El decreto promulgatorio fue firmado por el Presidente de la República el 25 de septiembre de 1990, y el texto del Convenio publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.

¹⁸ *Cuando la justicia se hace pueblo (breve historia de la policía comunitaria)*, México, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, 2001, p. 13.

seguridad a uno de mayor alcance: el Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción. Debe aclararse que el concepto de reeducación consiste en que las personas que son encontradas culpables de un delito tienen obligación de realizar trabajo social en bien de la comunidad (acarreado piedras, pintando paredes, elaborando adobe, etcétera). Trabajan quince días en una comunidad y luego son trasladadas a otra hasta que cambian de actitud. Cada semana los principales los reúnen para darles una plática sobre cómo deben comportarse.

En este esquema de seguridad pública integral, ningún acusado de haber cometido un delito, sea menor o sea grave, es remitido al Ministerio Público y se juzga tanto a indígenas como mestizos. Esta situación ha ocasionado no pocos malestares entre la población mestiza. El local en donde se asientan las oficinas centrales y la cárcel del sistema, está ubicada cerca de la presidencia municipal de San Luis Acatlán. Ahí se encuentra el sistema de radio que sirve para comunicación con las comunidades del sistema. En dicha oficina se resuelven los conflictos locales y todos los casos derivados ahí por los comisarios de comunidad, que se pretende sean sólo aquellos considerados graves según el reglamento del sistema. “Todos los casos que les son presentados y los acuerdos de conciliación alcanzados son registrados por escrito, al igual que un registro de detenidos, liberados y presos. Es un sistema tradicional, pero la memoria colectiva no depende de los ancianos, sino de la labor de la secretaria”.¹⁹

Por cuanto hace a la estructura, debemos señalar, siguiendo a Cruz Rueda, que la “policía comunitaria” tiene una estructura de amplia participación organizativa comunitaria, que puede dividirse en tres partes: la normativa, la operativa y la orgánica.²⁰

1. Por cuanto hace a la *estructura normativa* conviene señalar que se deposita en dos órganos: la Asamblea Regional General de Autoridades y Representantes de Organizaciones y el Comité de Autoridades.

La Asamblea Regional General de Autoridades y Representantes de Organizaciones está integrada por los comisarios municipales de cada co-

¹⁹ Hernández, Rosalva Aída y Ortiz Elizondo, Héctor, *Diferentes pero iguales: los pueblos indígenas en México y el acceso a la justicia*, trabajo presentado en la “Conference on Reforming the Administration of Justice in México”, 15-17 de mayo de 2003, p. 11.

²⁰ Cruz Rueda, “Sistema de seguridad pública indígena comunitario”, *op. cit.*, nota 12, pp. 19 y ss.

munidad; comisariados ejidales o comunales; delegados de las organizaciones sociales de la región, y autoridades municipales. Entre sus funciones y atribuciones se encuentran el conducir o dirigir el sistema de seguridad así como impartir justicia (juzgar e imponer como sanción la reeducación), elegir o nombrar entre los comisarios municipales al Comité de Autoridades y elegir a los integrantes del Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria.

El Comité de Autoridades está integrado por un presidente, un secretario y dos vocales elegidos por la Asamblea Regional, todos ellos son agentes o delegados municipales. Sus principales funciones y atribuciones son: ejecutar los acuerdos a los que ha llegado la Asamblea Regional General, orientar los trabajos del Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria y la representación ante las autoridades municipales del Sistema de Seguridad Pública Indígena Comunitaria.

2. La *estructura operativa* se deposita en el Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria y en los propios policías comunitarios.

El Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria se integra por un presidente, un secretario y un tesorero, así como dos asesores de los organismos o de las organizaciones que forman parte del Sistema de Seguridad Pública Indígena Comunitaria. La Asamblea Regional General elige a los miembros del Comité de entre los comandantes de cada comunidad. Sus funciones y atribuciones son las de dirigir y orientar al cuerpo de la policía comunitaria; de lo que resulta que bajo su responsabilidad queda la seguridad pública de la región de la Costa Chica y Montaña de Guerrero.

Por cuanto hace a los policías comunitarios debe señalarse que se integran en unidades operativas conformadas por un comandante y su suplente, así como de entre seis y doce elementos, dependiendo del número de habitantes de cada comunidad. La Asamblea Comunitaria se encarga de conseguir las armas para sus elementos.²¹ Señala Cruz Rueda que estas unidades multiplicadas por cuarenta comunidades dan un total aproximado de

²¹ Al respecto debe señalarse que en algunos casos las armas con que cuentan los miembros de la “policía comunitaria” son de su propiedad; el gobernador del estado en alguna ocasión hizo un donativo de armas y otra parte es conseguida por la Asamblea Comunitaria. En todo caso se advierte que las armas se encuentran debidamente registradas. Además, una de las aspiraciones de la organización es obtener la licencia colectiva para portación de armas.

400 elementos. Sus actividades se resumen en la vigilancia, prevención e investigación de delitos o faltas en la región o que hayan tenido lugar en ella. Los policías están bajo el mando del Comité Ejecutivo. Hernández y Ortiz describen la labor de estos elementos policiacos *sui generis*:

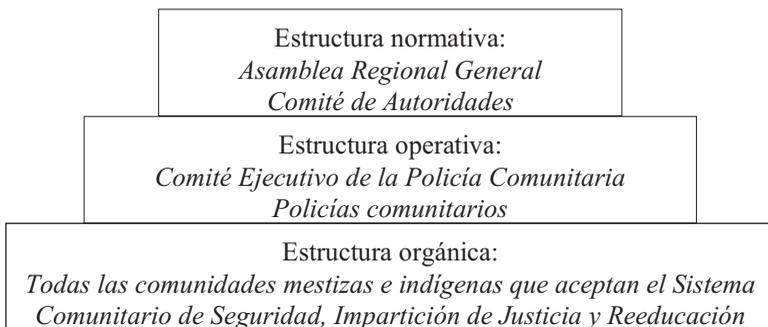
Los policías rinden servicio rotativo por comunidad en periodos de 15 días y tienen como funciones principales realizar rondines por los caminos y las comunidades, vigilar las oficinas, acompañar a los vehículos de transporte y a las personas que así lo soliciten y vigilar a los detenidos mientras realizan labores de acondicionamiento de caminos, iglesias, escuelas, etcétera, parte central del proceso de reeducación. Cada policía tiene a su cargo un rifle (por lo general de bajo calibre aunque dicen contar con algunos M1), y deben utilizar el uniforme mientras rinden servicio. Éste consta de gorras y camisetas estampadas en verde o negro, con el emblema de la corporación. Portan además credenciales emitidas por el ayuntamiento municipal con foto y fecha de vencimiento. Los traslados entre comunidades se realizan en dos camionetas seminuevas donadas por el ayuntamiento.²²

3. La *estructura orgánica* se hace consistir en alrededor de 40 comunidades,²³ tanto indígenas (aproximadamente 80%) como mestizas (aproximadamente 20%), que en asamblea general han decidido integrarse al Sistema de Seguridad Pública Indígena Comunitaria. Llama la atención que algunas comunidades cuya población mayoritaria es mestiza hayan aceptado incorporarse a este sistema de seguridad. El conjunto de estas comunidades son la base orgánica por la cual la “policía comunitaria” toma vida, pues no sólo proporcionan los elementos humanos necesarios sino que vigilan el buen funcionamiento del sistema, y salvaguardan la seguridad y alimentan a los detenidos, apoyando a la policía comunitaria cuando a aquéllos les toca dar servicio en la comunidad en turno.

Siguiendo el modelo señalado por Cruz Rueda, puede advertirse una jerarquización entre los diferentes niveles de esta estructura:

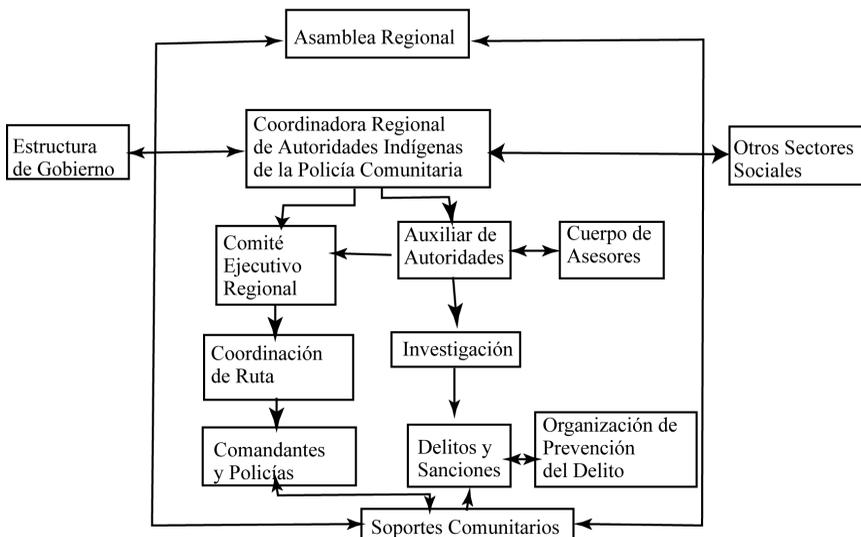
²² Hernández y Ortiz, *Diferentes pero iguales: los pueblos indígenas en México y el acceso a la justicia*, op. cit., nota 19, p. 11.

²³ Para 2001 se mencionaban 60 comunidades en las cuales la “policía comunitaria tiene su radio de acción. Tales comunidades corresponden a los municipios de San Luis Acatlán, Malinaltepec, Azoyú, Metlátanoc y Atlamajalcingo del Monte.



Por supuesto, la organización de la policía comunitaria resulta de una complejidad de factores y elementos que convendría estudiar atentamente, como puede desprenderse del siguiente organigrama:²⁴

Organigrama de la Policía Comunitaria



²⁴ Tomado de *Cuando la justicia se hace pueblo (breve historia de la policía comunitaria)*, op. cit., nota 18, p. 21.

Como afirma Avendaño, la “policía comunitaria” es un sistema, ello puesto que cuenta con órganos específicos de tipo colegiado como los reseñados, “garantías de audiencia para los implicados, métodos para las sanciones y la verificación de su cumplimiento y, sobre todo, normas de cohesión y control social con base en la tradición”. A tales características habrá que añadir que entre sus principios se encuentran el “investigar antes que procesar, conciliar antes que dictar sentencia, reeducar antes que castigar, todo sin distinción de edad, sexo, color” u otra circunstancia.²⁵

IV. DERECHO, LEY Y MULTICULTURALIDAD

Algunas de las preguntas que el jurista se hace en relación a la actuación de la “policía comunitaria” son: ¿qué leyes la facultan? ¿quién les dio permiso? ¿de qué autoridad estatal dependen? Se trata de cuestiones que se justifican en la formación de un imaginario acorde con el sistema legal aprendido en las aulas universitarias. Sin embargo, la respuesta a tales cuestiones queda alejada del fenómeno jurídico y habría que recurrir al análisis sociológico.

Precisamente derivado de las gestiones en torno a la recomendación 14/2003, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), hay un reconocimiento de la legitimidad de la “policía comunitaria”, pero no de su legalidad. El argumento de la CNDH se reduce a que su actuar se ajusta al marco jurídico, fuera justo o no.

Éste es precisamente el segundo aspecto que debe referirse para abordar el análisis de caso sobre la seguridad pública en un estado multicultural, es decir, el relativo al distanciamiento de los conceptos de derecho y ley. Con acierto Grossi refiere que al ciudadano común le nace una desconfianza hacia el derecho. Una desconfianza basada en la convicción de que el derecho es algo diferente a la justicia, algo que se identifica con la ley; “el derecho se le presenta sólo como ley, y la ley es el mandato autoritario que desde arriba llega a la inerte comunidad de ciudadanos sin tener en cuenta los fermentos que circulan en la conciencia colectiva, indiferente a la variedad de las situaciones que intenta regular”.²⁶

²⁵ Avendaño, *Sistemas legales de pueblos indígenas...*, op. cit., nota 14, p. 4.

²⁶ Grossi, Paolo, *Mitología jurídica de la modernidad*, Madrid, Trotta, 2003, p. 21.

Al ser la “policía comunitaria” una institución ilegal, el Estado ha instado diversos mecanismos tendentes a su disolución. El relator especial de la ONU en su Informe de diciembre de 2003 señaló que

la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la Montaña y Costa Chica de Guerrero se queja que las autoridades estatales y federales han intentado dismantelar a la policía comunitaria y que en el marco de este conflicto se han cometido diversos abusos contra varios miembros de las comunidades indígenas (amenazas, hostigamientos, detenciones arbitrarias, fabricación de delitos), aunque también hay quejas contra la propia Policía Comunitaria por sus procedimientos.²⁷

Los propios miembros de la “policía comunitaria” se manifiestan por la necesidad del reconocimiento por parte del marco jurídico estatal: “Consideramos que nuestra organización social debe ser reconocida en las leyes estatales y municipales como una forma interna de organización social de los pueblos indígenas, como una institución indígena. Ese es nuestro pensamiento y en ese camino proseguiremos con nuestra lucha”.²⁸

Si bien la Constitución reconoce ciertos derechos a los pueblos y comunidades indígenas, el reto es ir más allá de tal reconocimiento y empezar a consensar las prácticas jurídicas que se encuentran fuera del marco legal del Estado mexicano, para dar mayor sustento a nuestro Estado de derecho.

²⁷ *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, op. cit., nota 9, p. 14. En el mismo documento se señala que “un patrón recurrente en las regiones conflictivas es la criminalización de las actividades de protesta, denuncia, resistencia y movilización social de los involucrados, lo cual implica con frecuencia la imputación de múltiples delitos, la fabricación de delitos difíciles o imposibles de demostrar, la detención ilegal de los acusados, los abusos físicos, la dilatación en el proceso judicial comenzando por las averiguaciones previas, etcétera. Se reportan detenciones, allanamientos, acoso policial, amenazas y enjuiciamientos a autoridades y líderes comunitarios, a dirigentes y miembros de organizaciones indígenas y sus defensores. Se han denunciado ‘desaparecidos transitorios’, personas privadas ilegalmente de su libertad por algún tiempo, con lo cual se busca desarticular la actividad social legítima e intimidar a sus participantes”. *Ibidem*, p. 17.

²⁸ Citado en Avendaño, *Sistemas legales de pueblos indígenas...*, op. cit., nota 14, p. 7.

V. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO MULTICULTURAL

Primero que nada debe señalarse que el concepto de seguridad pública es un concepto que un gran sector de la doctrina hace depender del Estado,²⁹ lo cual impide *ab initio* plantear una institución ajena al mismo. A pesar de tal circunstancia el concepto de seguridad pública ha iniciado una mutación hacia conceptos más amplios como el de seguridad ciudadana, cuya principal característica es que “la seguridad de los ciudadanos se entiende, primeramente, como la vigencia estricta de un Estado constitucional y de derecho, además de un estándar mínimo de bienestar de los miembros de la sociedad en materia de salud, educación, vivienda, ingreso etcétera”.³⁰ De ello deriva la necesidad de que “la conducción de las políticas y la supervisión de las estrategias en materia de seguridad pública se deben hacer de manera conjunta entre la sociedad civil y las autoridades, por lo que el policía, bajo la conducción de la sociedad civil organizadas, se vuelve un ciudadano más”.³¹

Sin embargo, en fechas recientes se han advertido profundos cambios económicos, políticos, criminológicos y sociales (incluso religiosos), que nos permiten advertir la necesidad de un Estado multicultural, a la manera mencionada *supra*: un Estado que reconozca la pluralidad sin menoscabo de su integridad. Hay pues necesidad de un interculturalismo. Es evidente que el fenómeno multicultural ha empujado la transformación política mexicana, y ello puede desprenderse del hecho de que la clave para interpretar

²⁹ Siguiendo a Martínez Garnelo, la seguridad pública “se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que *el Estado* establece una gran diversidad de aspectos legales, operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc., con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supraespecialización dentro de estos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo marca la ciencia del derecho, dentro de un conglobante sistema de vigilancia nacional, estatal o municipal” [la cursiva es nuestra]. Martínez Garnelo, *op. cit.*, nota 13, p. 56.

³⁰ Carranza, E., *Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina*, México, Siglo XXI, 1997, citado por Romero Vázquez, “Notas para un modelo alternativo de seguridad ciudadana”, *op. cit.*, nota 4, p. 107.

³¹ *Ibidem*, p. 119.

numerosas prescripciones constitucionales pasa por el reconocimiento subjetivo y colectivo de la diversidad cultural.

En el ámbito administrativo los derechos de las minorías indígenas deben verse como lo que en realidad son, derechos de los administrados, de los gobernados y, por tanto, derechos que la administración está obligada a respetar siempre y cuando cumplan con los límites constitucionales coherentes con la idea de un Estado multicultural, como el que refleja el artículo segundo de la Constitución mexicana.

Ello nos remite a temas abordados por algunos sectores de la doctrina nacional, es el caso de los fueros que podrían establecerse en materia indígena. La especificidad cultural de estas naciones justifica el reconocimiento de parámetros distintos que los del grupo cultural dominante. No puede dejar de señalarse que en México la Constitución ha reconocido un cúmulo de derechos a los miembros de pueblos y comunidades indígenas, pero con escasa concreción legal.³² Ello conduce a que la situación no esté aun reflejada en las *sentencias nuestras de cada día*, dictadas en los ámbitos jurisdiccionales federales y locales.

Más que conclusiones me permito presentar interrogantes que desde la perspectiva de un Estado multicultural, como el mexicano, merecen ser contestadas a la brevedad:

- Las políticas de seguridad pública en México, ¿deben modificarse frente al surgimiento y desarrollo de un nuevo tipo de organizaciones comunitarias, como lo es la “policía comunitaria”?
- ¿Cómo podría incorporarse el modelo de “policía comunitaria” al sistema nacional constitucional de seguridad pública?

Si bien debe admitirse que en estricto sentido la “policía comunitaria” es una institución ilegal, no menos cierto resulta que puede procurarse una respuesta simple a las anteriores preguntas desde el ámbito legal. Para ello debe partirse del hecho de que en términos del mandato contenido en la Constitución mexicana se presenta una confrontación entre los artículos 2o. y 21.

³² Por poner un ejemplo, sobre el tema de los derechos lingüísticos puede verse mi trabajo “El ejercicio del derecho a la lengua en el ámbito procesal mexicano”, *Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 3, otoño de 2003, pp. 41-66.

En el artículo segundo encontramos un reconocimiento del derecho a la libre determinación de las formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural de los pueblos y comunidades indígenas; así como la posibilidad de aplicación de sistemas normativos propios en la regulación y solución de sus conflictos internos, condicionando esto último al respeto a los principios generales de la Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres. También se reconoce la autonomía para 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.

Por otra parte, en el artículo 21 de la Constitución federal mexicana se establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que señala la Constitución; mismo documento normativo que establece para la actuación de las instituciones policiales los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Agrega además que habrá una coordinación entre Federación, Distrito Federal, estados y municipios, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Al mandato constitucional habrá que aunar el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que, siendo derecho interno, en virtud del 133 constitucional, insta a que los métodos de represión de los delitos o derecho consuetudinario sean reconocidos, en la medida que no contravengan los principios del orden jurídico nacional.³³

Ciertamente estamos usando el fundamento legal utilizado por las comunidades indígenas guerrerenses para aprobar, en 1995, el Sistema de Seguridad Pública Comunitaria. Pero ello no debe resultar extraño: es exactamente el marco jurídico que consideramos necesario para sustentar ésta y muchas otras propuestas de participación comunitaria en materia de seguridad pública. La academia y la sociedad tienen que participar en la elaboración de estas propuestas, de interés manifiesto para el sistema jurídico nacional, pues el bagaje que puede resultar de tal ejercicio de justificación no tendría parangón.

³³ Puede ponerse como ejemplo el caso del estado mexicano de Quintana Roo, donde los jueces tradicionales tienen jurisdicción limitada a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad.

Para nosotros resulta claro: el reconocimiento de la policía comunitaria en el marco legal es viable; sea a través de la labor del legislador local, sea a través del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado mexicano al suscribir el convenio mencionado *supra*. El relator especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas señaló acertadamente en su informe que el caso de la policía comunitaria “pone en evidencia un tema de gran actualidad en el país, a saber, la discusión entre el ejercicio de los sistemas normativos internos, la aplicación del derecho positivo penal, y el respeto a las garantías individuales en materia de derechos humanos”.³⁴ Más adelante recomienda que el gobierno federal y los gobiernos estatales deben “reconocer, respetar y apoyar a las policías comunitarias, juzgados indígenas y otras formas de solución de conflictos propias de los pueblos indígenas”.³⁵

La situación del derecho frente a los fenómenos multiculturales está apenas esbozándose. Con mayor razón puede afirmarse que el derecho va a la zaga de la dinámica social, y las soluciones alternativas a los problemas jurídicos da cuenta de ello. La aparición de la policía comunitaria como se explicó *supra* es ejemplo de cómo la sociedad puede responder de manera paralela a problemáticas que en principio, y al menos formalmente, corresponde atender en exclusiva al Estado y sus órganos especializados.

Habrá que recordar nuevamente, y casi a manera de colofón, que la reforma constitucional en materia indígena, de agosto de 2001, incluyó en el artículo segundo el texto de que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera rele-

³⁴ *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, op. cit.*, nota 9, p. 14. En este informe se señala que “entre los tzeltales de Bachajón, municipio de Chilón, Chiapas, un esfuerzo comunitario procura aplicar el sistema jurídico de usos y costumbres para la solución local de los conflictos y la procuración de justicia en las comunidades. Mediante negociaciones con las autoridades gubernamentales y judiciales a nivel municipal y estatal, con la ayuda de los ‘arregladores de problemas’, se ha logrado el respeto al funcionamiento de este sistema en diversos casos”.

³⁵ *Ibidem*, pp. 32 y 33.

vante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Quizá esta circunstancia haga énfasis en el hecho de que el Estado mexicano debe consolidarse como un Estado de derecho, y para ello debe, siguiendo las corrientes tradicionales que lo definen, ser una organización política que cree y garantice un ordenamiento jurídico. Pero, por encima de todo, que también sea fiel observador de ese ordenamiento jurídico que crea y garantiza. Teniendo una normativa constitucional y compromisos internacionales claros, resulta ineludible que el Estado mexicano, en todos sus niveles de gobierno, contribuya al cumplimiento de la normativa que le legitima y sustenta.

Siguiendo a Rosalva Aída Hernández y Héctor Ortiz Elizondo, podemos decir finalmente que el problema más relevante en cuanto a ficciones en nuestro sistema jurídico lo constituye la existencia de sistemas de derecho indígena, como el de la “policía comunitaria”, que persisten a pesar de la persecución de que son objeto por el sistema judicial estatal y la negación que sufren frente a funcionarios de gobierno y operadores del derecho,³⁶ y, lo que es más lamentable, sin contar con el reconocimiento que formalmente les otorga la Constitución mexicana.

³⁶ Hernández y Ortiz, *Diferentes pero iguales: los pueblos indígenas en México y el acceso a la justicia*, op. cit., nota 19, p. 9.