

La CRAC-PC: como alternativa de seguridad y justicia desde los movimientos sociales indígenas en Guerrero

The CRAC-PC: as an alternative model of security and justice emerg- ing from Indigenous social movements in Guerrero

Alfonso León Pérez | ORCID 0000-0002-2897-1963

Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la
Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco
alopez@correo.xoc.uam.mx

Elvia León Salazar | ORCID 0000-0002-6576-2781

Estudiante del Doctorado en Género, Derecho y Proceso Penal en el
Centro de Estudios de Posgrado
aleons@correo.xoc.uam.mx

Palabras clave: justicia comunitaria, autonomía indígena, pluralis-
mo jurídico, seguridad comunitaria, violencia estructural.

Keywords: Community justice, indigenous autonomy, legal plura-
lism, community security, structural violence.

Resumen: Este artículo analiza la experiencia de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias–Policía Comunitaria (CRAC-PC) como una propuesta de justicia y seguridad comunitaria surgida desde la movilización indígena en el estado de Guerrero. A partir de un enfoque sociopolítico, se reconstruyen los procesos de conformación, expansión, institucionalización y resistencia de este modelo normativo autónomo, en un contexto marcado por la violencia estructural, la criminalidad organizada y el abandono estatal. El estudio muestra cómo la CRAC-PC ha sido una respuesta eficaz ante el vacío institucional, por medio de una forma de organización que interpela al modelo estatal de justicia y reivindica el pluralismo jurídico como fundamento democrático. Se analizan sus tensiones internas, su relación ambigua con el Estado mexicano y sus desafíos actuales, con el fin de visibilizar una forma distinta de concebir la justicia, basada en la comunidad, la asamblea y la reeducación social.

Abstract: This article analyzes the experience of the Regional Coordination of Community Authorities–Community Police (CRAC-PC) as a proposal for community-based justice and security emerging from Indigenous mobilization in the state of Guerrero. Using a sociopolitical approach, it reconstructs the processes of formation, expansion, institutionalization, and resistance of this autonomous normative model within a context shaped by structural violence, organized crime, and state abandonment. The study shows how CRAC-PC has offered an effective response to institutional absence through a form of organization that challenges the state model of justice and reclaims legal pluralism as a democratic foundation. It examines the organization's internal tensions, its ambiguous relationship with the Mexican state, and the current challenges it faces, in order to highlight an alternative way of conceiving justice—one rooted in community, assembly—based decision—making, and social re-education.

Introducción

Este artículo se propone analizar la experiencia de la CRAC-PC como una forma de autogobierno indígena que desborda las categorías institucionales del Estado liberal y que, desde los márgenes,¹ plantea una reconfiguración del ejercicio de la justicia, sustentada en los usos y costumbres, la asamblea como órgano rector y la participación colectiva como fundamento de legitimidad. En lugar de reproducir un esquema punitivo basado en la exclusión, como ocurre en los sistemas penitenciarios estatales, el modelo comunitario se edifica sobre principios de justicia restaurativa, reparación del daño y reintegración social, lo que permite visibilizar otras formas de resolver los conflictos sociales.

La pertinencia de este estudio radica en mostrar cómo la CRAC-PC ha construido un sistema normativo propio en respuesta a un contexto de violencia estructural sostenida,² criminalidad organizada³ y abandono

1 En el caso de la CRAC-PC, estos márgenes son: territoriales, al operar en regiones periféricas históricamente excluidas del desarrollo institucional; jurídicos, al no estar plenamente incorporada al marco normativo oficial; políticos, al organizarse fuera de los esquemas liberales de representación; y epistémicos, al cuestionar las bases punitivas del derecho moderno y proponer una racionalidad indígena basada en la reparación, la reeducación y la asamblea como fuente de autoridad.

2 Nos referimos a aquellas expresiones de violencia profundamente incrustadas en los entramados sociales, políticos y económicos, cuyas dinámicas obstaculizan que las personas accedan a condiciones mínimas de bienestar o ejerzan plenamente sus derechos. Se puede definir como aquella violencia indirecta que opera a partir de la desigualdad social, el racismo y el despojo territorial (Véase: Johan Galtung, “Violence, Peace and Peace Reserch” en *Journal of Peace Research*, núm. 3, Sage Publications LTD, 1969, pp. 167-191, disponible en: https://www2.kobe-u.ac.jp/~alexroni/IPD%202015%20readings/IPD%202015_7/Galtung_Violence,%20Peace,%20and%20Peace%20Research.pdf). En el caso específico de Guerrero, esta forma de violencia se expresa mediante prácticas institucionales discriminatorias, mecanismos persistentes de exclusión social y una notoria omisión del Estado en la garantía de servicios fundamentales para la población.

3 En Guerrero, refiere a las estructuras delictivas con la capacidad para cooptar, intimidar o infiltrar instituciones públicas. Su accionar se vincula frecuentemente con el control territorial,

institucional. Este abandono se traduce en un “vacío del Estado” que no implica la ausencia absoluta de instituciones, sino su presencia selectiva y autoritaria, caracterizada por la militarización y la represión más que por la garantía de derechos.⁴ En este escenario, las comunidades reconstruyen su tejido social, concepto que refiere a los vínculos de confianza, reciprocidad y cooperación que sostienen la vida comunitaria.⁵

Desde un enfoque sociopolítico, el artículo examina los procesos de organización, institucionalización y resistencia de la CRAC-PC, atendiendo a su dimensión histórica, a sus principios organizativos, a sus logros en la impartición de justicia comunitaria y a los desafíos actuales que enfrenta. En su desarrollo se retoman diversos aportes teóricos y experiencias documentadas,⁶ cuyas investigaciones permiten comprender las tensiones entre legalidad estatal y legitimidad comunitaria, y aportan claves para analizar las disputas por el poder en los territorios indígenas.

La elección de la CRAC-PC como objeto de estudio responde a su carácter emblemático como sistema de justicia indígena en México. A diferencia de otras experiencias de seguridad comunitaria, la CRAC-PC ha logrado articular una estructura regional, intercomunitaria e interétnica⁷ con base en los usos y costumbres, en la rotación de cargos y en la deliberación asamblearia. La articulación de la CRAC-PC encuentra su raíz en la tradición organizativa de los pueblos mixtecos, tlapanecos y nahuas en Guerrero que han sostenido sistemas normativos basados en el servicio

la economía ilícita (como el narcotráfico o la minería ilegal) y la violencia selectiva contra comunidades organizadas o actores sociales que representan una amenaza a sus intereses.

4 Guillermo O’Donell, “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, núm. 128, 1993, pp. 62-87, disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2290_1.pdf

5 Véase: Robert D. Putnam, *Making democracy work*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1993; Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. México, Siglo XXI Editores/Clacso.

6 Especialmente los estudios de Gasparello (2009), Fernández Christlieb (2009), Daniel Fini (2019) y Rivas Vasconcelos (2023).

7 Daniel Fini. “Grupos de defensa comunitaria, criminalidad organizada y nuevos intereses capitalistas. La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias en el escenario actual de Guerrero”. En David Benítez Rivera (coord.), *Por los laberintos del sur. Movimientos sociales y luchas políticas en Guerrero*. México. Universidad Autónoma Metropolitana, 2019, p. 50.

comunitario, el sistema de cargos y la autoridad de la asamblea como máxima instancia de decisión.⁸

El análisis se apoya en una revisión amplia de fuentes secundarias y documentales, que incluye investigaciones académicas de autorías clave, así como informes de organizaciones de derechos humanos como el Centro Tlachinollan y documentos legislativos como la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Guerrero. Esta triangulación permite describir el funcionamiento de la CRAC-PC, y comprender los procesos históricos, jurídicos y políticos que han configurado su trayectoria.

Metodológicamente, se optó por una estrategia de reconstrucción crítica del proceso histórico de la CRAC-PC, combinando el enfoque historiográfico con el análisis estructural y el reconocimiento de los elementos simbólicos que articulan su legitimidad. La narrativa privilegia las voces colectivas de los pueblos, el contexto socioterritorial en el que se desenvuelven y la mirada desde adentro hacia afuera, como afirmación epistémica de una racionalidad jurídica propia.

La revisión bibliográfica se complementa con un análisis del marco normativo nacional e internacional en materia de derechos indígenas, en especial el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las experiencias de pluralismo jurídico reconocidas en América Latina. Este contraste permite ubicar a la CRAC-PC dentro de una corriente de luchas por el reconocimiento de sistemas normativos alternativos que no buscan integrarse al modelo estatal, sino coexistir con dignidad y en condiciones de igualdad.

Asimismo, se incorporan elementos del contexto económico, político y cultural de la región para comprender los desafíos contemporáneos que enfrenta la CRAC-PC, particularmente frente a la expansión del crimen organizado, la presencia de megaproyectos extractivos y las tensiones internas derivadas del desgaste organizativo y de la cooptación institu-

8 Véanse: Marcos Matías Alonso, Aréstegui Ruiz, R., y Vázquez Villanueva, A. (comps.), *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero*, México, Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” (Congreso del Estado de Guerrero) y CESOP (Cámara de Diputados), 2014; Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1990.

cional. Estas dimensiones no pueden separarse del análisis jurídico, pues son parte constitutiva de la forma en que se ejerce —y se disputa— la justicia en los territorios.

La investigación parte del reconocimiento de que el pluralismo jurídico debe dejar de ser una fórmula abstracta y convertirse en un principio rector de la democracia mexicana, capaz de albergar las múltiples formas en que los pueblos indígenas —particularmente los mixtecos, tlapanecos y nahuas de Guerrero— entienden y practican la justicia.

Este trabajo se sustenta en una ética de análisis que asume una postura crítica frente a las representaciones estereotipadas y simplificadoras de lo indígena, y se esfuerza por construir una narrativa que reconozca la agencia política y cultural de los pueblos. La investigación se articula desde el análisis riguroso, con la convicción de que el conocimiento surge también en el acompañamiento ético a los procesos colectivos, y en la voluntad de incidir en contextos donde el derecho ha sido estructurado más como mecanismo de exclusión que como una vía real para el ejercicio pleno de la dignidad.

I. Entre el abandono y la organización: violencia estructural y emergencia de la justicia comunitaria en Guerrero

La crisis estructural de seguridad y justicia en México tiene en Guerrero una de sus expresiones más crudas. Desde mediados del siglo xx, esta entidad ha sido escenario de represión sistemática y de luchas campesinas y populares encabezadas por líderes como Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, que enfrentaron la violencia del Estado durante la llamada “guerra sucia” de la década de 1970. El estado de Guerrero ha sido una de las entidades más golpeadas por la desigualdad, la represión y la criminalización de las luchas populares, lo que la ha transformado en un terreno propicio para el surgimiento y consolidación de experiencias organizativas alternativas. Entre éstas, destaca el sistema de justicia comunitaria impulsado por los pueblos indígenas de la Montaña y la Costa Chica, que comenzó a conformarse en 1995 con la creación de la Policía Comunitaria, se institucionalizó en 1998 como sistema regional, y adoptó el nombre de Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) en 2002. A partir de 2012, frente a intentos de regulación estatal, el proyecto reafirmó su autonomía bajo la denominación CRAC-PC, consolidándose como

un modelo normativo alternativo basado en la comunidad, la asamblea y la reeducación.

Este desarrollo no puede entenderse sin considerar las condiciones estructurales que han marcado históricamente al estado de Guerrero. Ubicado en el suroeste mexicano, Guerrero se ha configurado como uno de los territorios con mayores niveles de conflictividad social, exclusión estructural y violencia institucional del país. Bajo una fachada turística que oculta la precariedad de sus estructuras sociales, educativas y judiciales, Guerrero vive una contradicción profunda: al mismo tiempo es cuna de resistencias populares y escenario de las formas más crudas del autoritarismo estatal. Las condiciones de vida en las regiones indígenas de la Montaña y la Costa Chica dan cuenta de ello: en 2020, el 66.4 % de la población guerrerense vivía en situación de pobreza, mientras que 25.5 % lo hacía en pobreza extrema. El nivel promedio de escolaridad se mantenía en apenas 8.4 años, ocupando el segundo lugar nacional en analfabetismo, con 12.5 % de personas sin saber leer ni escribir.⁹

Esta precarización material se entrelaza con un panorama alarmante en materia de seguridad pública. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), en 2021 el 23.5 % de los hogares guerrerenses reportó al menos una víctima de delito. La incidencia en extorsiones, fraudes y robos en espacios públicos ha sido constante, mientras que los homicidios dolosos continúan posicionando a Guerrero entre los estados más violentos del país, con 1,365 casos registrados en 2022.¹⁰ A estos datos se suma el desmantelamiento progresivo de los vínculos de confianza entre la ciudadanía y las instituciones encargadas de garantizar seguridad y justicia.

En este contexto, la impunidad además de ser una falla del sistema funciona como mecanismo estructural de reproducción de la violencia. Las autoridades judiciales y policiales, lejos de representar garantías, se

9 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Información por entidad. Guerrero*, México, s.f., disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=12>, fecha de consulta: 10 de enero de 2025.

10 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2022. Principales Resultados. Guerrero*, México, INEGI, 2022, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_gro.pdf, fecha de consulta: 10 de enero de 2025.

han convertido en actores que alimentan la desconfianza y perpetúan la discriminación. Informes de organismos como la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero y el Centro de Derechos Humanos de La Montaña Tlachinollan revelan que tanto el Ejército como la Policía Judicial figuran entre las principales instancias señaladas por la comisión sistemática de violaciones a los derechos humanos en la región.¹¹ Como señala Armando Bartra, Guerrero es el “estado bronco”, no por una supuesta proclividad cultural a la violencia, sino por el despliegue discrecional de un poder que se impone a partir del castigo y el miedo, desde una lógica caciquil reforzada por el Estado.¹²

La militarización, que se intensificó a partir de la década de 1970 con fines contrainsurgentes y, posteriormente, con la justificación de la “guerra contra el narcotráfico”, lejos de resolver el problema de seguridad, agudizó el clima de represión e inseguridad. El programa “México seguro”, puesto en marcha durante el sexenio de Felipe Calderón, ejemplifica esta paradoja: al ampliar la presencia de fuerzas armadas en territorios indígenas, no disminuyó la criminalidad, sino que acentuó la percepción de amenaza estatal, especialmente entre las comunidades campesinas e indígenas.¹³

Este entramado de violencia estructural no puede entenderse sin atender a los factores que la sostienen: la discriminación étnica, la exclusión sistemática de servicios básicos, el racismo institucional y el despojo de los territorios por proyectos extractivos.¹⁴ La Montaña y la Costa Chica

11 Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan” A.C., *Contra el silencio y el olvido*, Tlapa de Comonfort, Guerrero, 2004, disponible en: <https://corteidh.or.cr/tablas/29694.pdf>, fecha de consulta: 17 de enero de 2025.

12 Armando Bartra, *Guerrero bronco: campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Ediciones Era, 2015.

13 Giovanna Gasparello, “Policía comunitaria de Guerrero, investigación y autonomía”, en *Política y Cultura*, núm. 32, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 61–78, disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv16vvp3k>.

14 En 1998 inició la concesión del yacimiento Los Filos en Mezcala, uno de los complejos de oro más grandes de América Latina, posteriormente operado por Goldcorp y Equinox Gold. Ese mismo año se otorgaron concesiones para el proyecto Media Luna, en Cocula, hoy en manos de Torex Gold, que comenzó operaciones exploratorias en los 2000 y se consolidó hacia 2012 como uno de los principales complejos auríferos de la entidad. En paralelo, el proyecto hidroeléctrico de La Parota, planeado desde 2003 en el río Papagayo, generó fuerte oposición comunitaria entre 2005 y 2008, al implicar el desalojo de decenas de comunidades campesinas.

de Guerrero padecen la ausencia del Estado en su función social y en cambio, viven su presencia activa en forma de violencia, corrupción e impunidad. En estas condiciones, la justicia estatal se vuelve inaccesible y, peor aún, hostil hacia los pueblos originarios.

La respuesta de las comunidades ha sido, en muchos casos, la organización desde abajo. La creación de sistemas de justicia propios, como el impulsado por la CRAC-PC, es inseparable del contexto de colapso institucional y de la necesidad urgente de reconstruir la vida comunitaria frente al despojo y la violencia. La confianza en el sistema estatal se ha erosionado, y la autodeterminación de los pueblos emerge como una forma legítima de defensa frente a un Estado que les niega sistemáticamente sus derechos.¹⁵ Esta experiencia puede interpretarse como una reconfiguración del concepto de justicia, que se construye desde la comunidad, no desde la verticalidad institucional.

El surgimiento y consolidación de la CRAC-PC no puede leerse como una anomalía o un fenómeno aislado. Es una expresión histórica de resistencia, una apuesta política por la autonomía y una forma concreta de confrontar la desigualdad desde los márgenes del Estado. Lo que las comunidades indígenas de Guerrero han construido con toda su complejidad, es una forma contrahegemónica de habitar lo político. En medio del vacío estatal, la CRAC-PC constituye, en toda su dimensión, otra forma de vida.

La decisión de construir un sistema propio de seguridad y justicia en las regiones de La Montaña y la Costa Chica no surgió como respuesta inmediata, es resultado de un largo proceso de organización comunitaria y memoria compartida. Las comunidades que integraron este proceso enfrentaban, a inicios de la década de 1990, una escalada de violencia cotidiana: robos, secuestros, violaciones y asesinatos se volvieron parte del paisaje común, mientras las instituciones encargadas de procurar justicia se mostraban indiferentes, corruptas o coludidas con los actores criminales. Los testimonios de la época coinciden en señalar la incompetencia

nas e indígenas. Otros proyectos relevantes fueron la presa El Gallo, desarrollada en la década de 1990 en el municipio de Cutzamala de Pinzón, y las concesiones mineras entregadas a gran escala entre 2005 y 2010 que abarcaron más de un millón de hectáreas, afectando directamente territorios de la Montaña y la Costa Chica.

15 Giovanna Gasparello, "Policía comunitaria", *op. cit.*, p. 63.

institucional como una forma de violencia adicional. Además del delito en sí mismo, se sufría de la desprotección estructural.

En este escenario, más de 30 comunidades de pueblos mixtecos, tlapanecos y nahuas se reunieron en San Luis Acatlán. Durante meses, por medio de asambleas locales y regionales, se construyó un consenso que retoma las formas tradicionales de organización, los sistemas de cargos, la lógica de rotación en el poder y la centralidad de la colectividad. Este proceso se inscribe en una trayectoria organizativa resultado de décadas de prácticas comunitarias en Guerrero que han dado continuidad a los sistemas normativos propios¹⁶ de los pueblos originarios, donde el trabajo comunal, la asamblea y el cargo rotativo constituyen la base del orden social. El 15 de octubre de 1995 se formalizó la creación de la Policía Comunitaria, como cuerpo de seguridad encargado de patrullar los caminos, proteger los bienes comunales y salvaguardar la vida en los pueblos. El proyecto, sin embargo, no tardó en evolucionar, cuando, al entregar a los delincuentes detenidos al Ministerio Público confirmaron la inutilidad de los canales formales, ya que la justicia institucional no sólo era ineficaz, sino que operaba con lógica de lucro, liberando a los infractores a cambio de sobornos. Las comunidades entendieron rápidamente que era necesario construir un sistema propio de justicia.

El 15 de octubre de 1995 se formalizó la creación de la Policía Comunitaria, concebida como un cuerpo de vigilancia comunal que retomaba los sistemas de cargos rotativos, la asamblea como forma de decisión, y el principio de servicio como fundamento ético. Desde sus primeros patrullajes, el proyecto se distinguió por su organización territorial, su legitimidad interna y su carácter profundamente comunitario.

La experiencia acumulada llevó a la creación de un sistema de justicia indígena integral, regido por las asambleas, la deliberación y los usos y costumbres de los pueblos. En 1998 se constituye formalmente el Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción Comunitaria (SSJRC), ampliando las funciones de la Policía Comunitaria e institucionalizando la participación colectiva en la resolución de conflictos, la sanción de delitos y

16 María Teresa Sierra, "Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento", en *Justicia y diversidad en América Latina: pueblos indígenas ante la globalización*, Ecuador, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social /Flacso Ecuador, 2011.

la reeducación de los infractores. Ese mismo año, se conforma un órgano de coordinación entre autoridades comunales bajo el nombre de Coordinadora Regional de Autoridades Indígenas (CRAI), con la finalidad de garantizar el carácter colectivo y representativo del sistema. La CRAI funcionó como estructura intermedia para consolidar las Casas de Justicia, articular la toma de decisiones a nivel regional y generar normas comunes entre comunidades. Hacia el año 2002, esta instancia sería renombrada como Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), en un momento en que el sistema se fortalecía territorialmente y comenzaba a ser reconocido más allá de su ámbito local.

Este modelo constituye una forma radicalmente distinta de concebir la seguridad y la justicia. En lugar de centrarse en el encierro o en la exclusión, como ocurre en los sistemas penales estatales, el sistema comunitario apuesta por la transformación del infractor mediante el trabajo colectivo, la reflexión ética y la restitución social. El castigo, cuando existe, se concibe como un medio para la reconciliación colectiva.

Es hasta 2012 que la organización adopta formalmente el nombre de Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias–Policía Comunitaria (CRAC-PC), como una estrategia para reafirmar su identidad frente a los intentos estatales de regular e incorporar las estructuras de justicia comunitaria sin reconocer su raíz indígena. Este cambio de denominación también buscó marcar una diferencia con otras organizaciones como la UPOEG, surgida en ese mismo año, cuya lógica de acción y composición social difieren sustancialmente del modelo original. Bajo la figura de la CRAC-PC, el proyecto se consolida como una afirmación política de autonomía, continuidad histórica y soberanía comunitaria frente al avance del extractivismo, la militarización y la violencia estructural.

La CRAC-PC no es una simple respuesta coyuntural ante el vacío estatal, es el resultado de un largo proceso de acumulación organizativa, de reivindicación del derecho propio y de resistencia ante la imposición de un orden jurídico ajeno. En un país donde el acceso a la justicia permanece restringido, las comunidades de Guerrero construyeron su propia legalidad desde abajo, desafiando el monopolio del castigo y demostrando que otra justicia es posible. Las y los policías comunitarios ejercen sus cargos sin remuneración, como parte de un compromiso con sus comunidades, y son electos por asamblea. Las Casas de Justicia, por su parte, operan como espacios de deliberación donde se juzga a los infractores, se recon-

cilian agravios y se dicta reeducación en lugar de castigo,¹⁷ con el objetivo de restaurar el tejido social y evitar la fragmentación comunitaria.

La consolidación de la CRAC-PC no puede entenderse sin reconocer su anclaje en las prácticas históricas de autogobierno indígena. Su existencia se legitima tanto por la necesidad como por el derecho: el artículo 2 constitucional y el Convenio 169 de la OIT avalan el derecho de los pueblos indígenas a ejercer sus propios sistemas normativos, siempre que no contravengan los derechos fundamentales. No obstante, el Estado mexicano ha oscilado entre la tolerancia ambigua y la criminalización abierta, reconociendo parcialmente a la CRAC-PC sólo cuando ello no implica ceder control real sobre el territorio.

II. La CRAC-PC como sistema político-jurídico indígena: autonomía, conflicto y legitimidad

La CRAC-PC representa una experiencia singular de seguridad ciudadana en México; concreta una propuesta alternativa de justicia enraizada en las formas de organización indígena. Su relevancia reside en la eficacia operativa del modelo y en su capacidad para subvertir, desde la práctica, los marcos hegemónicos del derecho estatal y las formas impuestas de administración de la justicia. La CRAC-PC no busca replicar el orden institucional, lo reconfigura desde sus cimientos, al partir de una racionalidad comunitaria que coloca en el centro la reparación del daño, la participación colectiva y la reintegración social, en lugar del castigo, la exclusión o la criminalización.

El SSJRC, como parte medular de esta experiencia, opera con principios organizativos que contrastan radicalmente con los fundamentos del sistema penal estatal. La justicia que promueve la CRAC-PC es, antes que nada, restaurativa y reeducativa; no se concibe como una simple imposición de sanciones, es un proceso complejo de reconciliación comunitaria. En este sentido, el castigo pierde su función punitiva tradicional y se convierte en una herramienta pedagógica, orientada a la transformación del infractor y a la recomposición del tejido social dañado.

Una de las claves para comprender este modelo es la centralidad de la comunidad como sujeto de la justicia. A diferencia del sistema estatal,

17 Daniel Fini, "Grupos de defensa...", *op. cit.*, p. 50.

que individualiza la sanción y delega en órganos especializados la administración de los conflictos, el sistema comunitario de la CRAC-PC establece que las asambleas son la máxima autoridad: éstas no sólo eligen a los policías y autoridades, deliberan sobre los casos relevantes, vigilan el cumplimiento de las sanciones y participan en la reeducación de quienes han cometido infracciones. Se trata de un sistema que responde a una lógica cultural distinta, en la que prevalecen los principios de reciprocidad, corresponsabilidad y equilibrio social.¹⁸

Los infractores, en lugar de ser enviados a cárceles estatales, son sometidos a procesos de reeducación que incluyen el trabajo comunitario, la reparación directa a la víctima o a la colectividad afectada, y la participación en actividades orientadas a la reflexión ética, cultural y social.¹⁹ Estas tareas son supervisadas por las autoridades comunitarias y se desarrollan bajo la vigilancia colectiva de las asambleas, que fungen como espacios de evaluación y seguimiento. En lugar de expulsar al infractor del tejido social, la justicia comunitaria lo reincorpora por medio de un proceso reparador y transformador, orientado a restaurar la convivencia y el equilibrio en la comunidad.²⁰

Este modelo ha demostrado, además, una eficacia tangible en la reducción de la violencia y la criminalidad en los territorios bajo su cobertura. Los índices delictivos en las regiones donde opera la CRAC-PC son significativamente más bajos que en otras zonas de Guerrero,²¹ particularmente aquellas controladas por el crimen organizado o por cuerpos policiales estatales.²² Esta disminución se explica por la reconstrucción del orden social desde la comunidad, por la legitimidad de las autoridades, y por la

18 Paulina Fernández Christlieb, “Hacia otra justicia: policía y autoridades comunitarias en Guerrero”, en *Estudios Políticos*, núm. 17, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009, pp. 43-60, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439976003>, fecha de consulta: 20 de enero de 2025.

19 Maribel Rivas Vasconcelos, “La participación de civiles en tareas de seguridad: entre el riesgo y la utilidad. El caso de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC)”, en *Revista de Seguridad Pública*, vol. 12, núm. 4, 2023, pp. 34-60.

20 Paulina Fernández Christlieb, “Hacia otra justicia...”, *op. cit.*, p. 47.

21 Véase el Semaforo Delictivo del estado de Guerrero en <https://guerrero.semaforo.com.mx/>

22 Véase Teresa Santiago y Carlos Illades, “La guerra irregular en Guerrero, 2007-2017”, en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, vol. 40, núm. 157, 2019, pp. 249-275.

credibilidad del sistema de sanciones, que es inmediato, visible y orientado a la transformación y no por la coerción.

En este sentido, la CRAC-PC se presenta como una experiencia descolonizadora de justicia, que rompe con las lógicas de dominación inscritas en los sistemas jurídicos estatales. Este modelo desafía el monopolio estatal de la coerción y plantea una relectura del derecho desde las epistemologías indígenas.²³ El sistema comunitario, lejos de ser un simple complemento de la justicia oficial, constituye una práctica jurídica autónoma que se legitima en su origen, en su funcionamiento y en su eficacia social. Su base normativa no es el Código Penal, sino la historia compartida, los acuerdos colectivos y la racionalidad propia de los pueblos originarios.

En términos organizativos, la CRAC-PC se estructura a partir de tres Casas de Justicia ubicadas estratégicamente en San Luis Acatlán (región Costa), Espino Blanco (Montaña Baja) y Zitlaltepec (Montaña Alta).²⁴ Desde estas sedes se coordina la administración de justicia y las labores de seguridad, los procesos de formación de los policías comunitarios, y las decisiones estratégicas que afectan a toda la región. Cada Casa de Justicia actúa como un espacio soberano, donde confluyen la memoria, la deliberación y la acción colectiva. Ahí se analizan los casos, se realizan audiencias públicas, se establecen las sanciones y se vigila su cumplimiento. Son también espacios de pedagogía social, donde se reafirman los valores comunitarios y se reproduce la lógica del servicio, no del poder.

La función de la CRAC-PC va más allá de la seguridad: constituye un modelo de gobernanza alternativo, en el que la comunidad retoma el

23 Giovanna Gasparello, "Policía comunitaria...", *op. cit.*, p. 68.

24 Las Casas de Justicia se organizan como sedes regionales del ssjrc. En su interior cuentan con coordinadores regionales elegidos en asamblea, un consejo de ancianos y principales que orienta las decisiones, comandantes y policías comunitarios responsables de la seguridad, así como comisiones de trabajo para áreas específicas como salud, educación o comunicación. Los cargos no son remunerados, con duración variable de uno a tres años, y sujetos a relevo inmediato si se pierde la confianza comunitaria. Los procesos judiciales se desarrollan en audiencias públicas, donde los casos son discutidos colectivamente y se privilegia la reparación del daño y la reeducación mediante trabajo comunitario, talleres culturales o labores en beneficio de la colectividad. Cada Casa de Justicia rinde cuentas ante la ARAC y la transparencia se asegura mediante revisiones periódicas en asambleas públicas (Paulina Fernández Christlieb, "Hacia otra justicia...", *op. cit.*, pp. 45-46).

control de los asuntos públicos. En una época donde las democracias formales enfrentan crisis de legitimidad, esta experiencia evidencia que otros modos de autogobierno son posibles, y que la política puede volver a enraizarse en la vida cotidiana de los pueblos. En su despliegue organizativo la CRAC-PC garantiza la seguridad y refuerza la identidad colectiva, protege los bienes comunes y articula proyectos de futuro.

La CRAC-PC, sin embargo, enfrenta tensiones internas, divisiones políticas, intentos de cooptación por actores externos y conflictos derivados del desgaste organizativo. No obstante, ha logrado mantener una legitimidad entre las comunidades, precisamente porque se percibe como una institución propia, construida desde las necesidades concretas de los pueblos y no impuesta desde arriba.

El modelo de la CRAC-PC nos obliga, en última instancia, a repensar los marcos epistemológicos desde los cuales analizamos la justicia y la seguridad. Invita a cuestionar la naturalización del castigo, el encierro y la criminalización como formas universales de sanción. Nos confronta con la posibilidad de imaginar sistemas jurídicos no estatales, fundados en el diálogo, la reparación y la dignidad. Y nos recuerda que, allí donde las instituciones fallan, los pueblos pueden construir, con sus propios medios, con su memoria y su voluntad colectiva, otras formas de justicia, no se trata de idealizar su modelo, sino de comprender su complejidad y a partir de ello, entender que otras formas de gobierno y de justicia son posibles.

Desde su surgimiento en 1995, la CRAC-PC ha mantenido una relación extremadamente ambivalente con el Estado mexicano. Esta tensión oscila entre la tolerancia estratégica y la represión directa, reflejando la incomodidad institucional frente a su existencia y una disputa radical sobre el poder, la soberanía y la legitimidad de los sistemas jurídicos no estatales. Al ejercer funciones de seguridad y justicia con base en sus usos y costumbres, la CRAC-PC cuestiona el monopolio estatal de la coerción y abre el debate sobre el pluralismo jurídico²⁵ en México.

25 Refiere a la coexistencia de diversos sistemas normativos dentro de un mismo espacio estatal, reconociendo la legitimidad tanto del orden jurídico oficial como de los sistemas normativos indígenas. En el caso de la CRAC-PC, este principio se traduce en el ejercicio de la justicia co-

En una primera etapa, la CRAC-PC fue vista como un actor funcional para enfrentar la inseguridad que el Estado no lograba contener en la Montaña y la Costa Chica de Guerrero. Incluso existieron momentos de cooperación informal entre gobiernos estatales y comunitarios, en los que se ofreció asesoría técnica o tolerancia institucional, reconociendo tácitamente la efectividad de la organización para reducir los índices delictivos. No obstante, esta apertura no significó un reconocimiento pleno ni garantizó su continuidad sin persecuciones.

A partir de 2013, con el surgimiento de nuevos grupos armados que se autodenominaron policías comunitarias o de autodefensa, el gobierno federal endureció su posición. Las campañas mediáticas y declaraciones oficiales comenzaron a equiparar a la CRAC-PC con actores vinculados al crimen organizado o al paramilitarismo, diluyendo intencionadamente las diferencias entre un sistema indígena legítimo y organizaciones sin base comunitaria. Esta criminalización se tradujo en operativos de desarme, detenciones arbitrarias y procesos judiciales sin garantías mínimas, como ocurrió en los casos documentados por el Centro de Derechos Humanos Tlachinollan y diversas organizaciones de la sociedad civil.²⁶

El marco jurídico mexicano reconoce formalmente el derecho de los pueblos indígenas a ejercer sus propios sistemas normativos.²⁷ Sin embargo, en la práctica, estos derechos son severamente limitados por restricciones que subordinan la autonomía a la validación judicial, lo que implica una forma de subordinación institucionalizada. La Constitución

munitaria conforme a los usos y costumbres de los pueblos Me'phaa, Na Savi y afroamericanos. Aunque la Constitución mexicana reconoce este derecho, en la práctica enfrenta múltiples obstáculos, como la resistencia institucional, la criminalización de autoridades comunitarias y los intentos por subordinar su funcionamiento al marco legal estatal.

26 La criminalización de la CRAC-PC se intensificó en 2013, evidenciada por detenciones arbitrarias de sus miembros, como la de Nestora Salgado, comandanta de la Policía Comunitaria de Olinalá, el 21 de agosto de 2013, acusada de secuestro y delincuencia organizada; y la de seis policías comunitarios en El Paraíso el mismo día, enfrentando cargos similares. Estas acciones fueron documentadas por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan en su informe anual.

27 La legitimidad de la CRAC emana de las propias comunidades que la reconocen como autoridad en su territorio, mientras que su fundamento jurídico se sustenta en los artículos 2 y 39 de la CPEUM, así como en los artículos 1 al 9 del Convenio 169 de la OIT, junto con otras disposiciones nacionales e internacionales aplicables. Así lo establece expresamente el artículo 2 de su Reglamento Interno.

del Estado de Guerrero ni siquiera incorpora el derecho indígena a su marco normativo, reproduciendo una visión indigenista que invisibiliza la autodeterminación y reduce la autonomía a expresiones folclóricas o culturales.²⁸

La estrategia del Estado se caracteriza por una dualidad perversa: mientras tolera el reconocimiento parcial cuando le resulta útil para sus fines de gobernabilidad, niega la legalidad plena de la CRAC-PC cuando su autonomía representa una amenaza al control político o territorial. Esta relación basada en la lógica de “utilidad-riesgo”, ha sido descrita como un intento del Estado mexicano por instrumentalizar las experiencias comunitarias, sin permitirles consolidar un poder alternativo real.²⁹

En este contexto, las acusaciones judiciales han incluido cargos por portación ilegal de armas, secuestro y delincuencia organizada. Estos procesos no surgen de hechos delictivos comprobables, sino del ejercicio mismo de la autoridad comunitaria, lo cual revela una disputa ontológica sobre quién tiene derecho a juzgar, castigar y proteger en los territorios indígenas. Lo que se criminaliza es una forma de organización que desafía los pilares del derecho estatal moderno, no un acto en sí. A ello se suma el vacío normativo que rodea a la CRAC-PC. No existe un marco legal claro que regule ni reconozca su existencia como sistema de justicia indígena. Esta ambigüedad legal permite al Estado utilizar los márgenes jurídicos como herramienta de presión o castigo, en función de sus intereses coyunturales.

La disputa entre legalidad y legitimidad refleja una visión monista del derecho, marcadamente colonial. En esta visión, sólo el derecho estatal es legítimo, mientras que los sistemas normativos indígenas son tolerados en la medida en que se mantengan en la periferia, sin alterar el orden dominante.³⁰ La CRAC-PC rompe con esta lógica, al asumir funciones penales y fundar su autoridad en el consenso asambleario, la participación colectiva y la experiencia histórica de los pueblos.

Lejos de aceptar un reconocimiento condicionado, la CRAC-PC ha sostenido que no busca integrarse a las estructuras policiales o judiciales del

28 Giovanna Gasparello, “Policía comunitaria...”, *op. cit.*, p. 69.

29 Maribel Rivas Vasconcelos, “La participación de civiles en...”, *op. cit.*, p. 364

30 Giovanna Gasparello, “Policía comunitaria...”, *op. cit.*, p. 68.

Estado. Reivindica el respeto, no la subordinación. En palabras de sus autoridades, cualquier intento de legislar sobre su funcionamiento debe partir del principio de coordinación en condiciones de igualdad, no de imposición. Por eso, ha rechazado las propuestas de “registro” o “reconocimiento parcial” impulsadas por los gobiernos estatales, que buscaban subordinar su modelo al esquema de seguridad pública vigente.

Esta posición ha generado presiones externas e internas. El intento de cooptación política, a partir de recursos públicos o cargos gubernamentales ofrecidos a líderes comunitarios, ha fragmentado la organización. Algunas comunidades se han escindido, debilitando la estructura colectiva y dando lugar a disputas por la legitimidad del proyecto original. A ello se suma la presión del crimen organizado, que en algunos casos ha intentado infiltrar o desvirtuar el modelo comunitario, generando desconfianza entre las comunidades y confusión entre la población.

Frente a estas amenazas, la CRAC-PC ha insistido en que su autonomía no es negociable. Plantea que el verdadero reconocimiento debe surgir de un nuevo pacto jurídico que respete las particularidades de los pueblos indígenas y no los obligue a adaptarse a esquemas diseñados desde una lógica ajena. El dilema no se resuelve con reformas legales aisladas, sino con una transformación del imaginario jurídico que permita reconocer el pluralismo legal como base de la democracia. Ello implica, necesariamente, una apertura del Poder Judicial a nuevas formas de entender y practicar la justicia.

En definitiva, la relación entre la CRAC-PC y el Estado mexicano revela una tensión no resuelta entre autonomía y control, entre legitimidad comunitaria y legalidad formal. Es, al mismo tiempo, una expresión de los límites del constitucionalismo multicultural y una ventana para imaginar formas distintas de convivir en un país atravesado por desigualdades históricas, conflictos territoriales y resistencias que no piden permiso para existir.

Conclusiones

A casi tres décadas de su creación, la CRAC-PC continúa enfrentando un escenario desafiante que pone en riesgo su permanencia, misma que es el resultado de una práctica política que se reinventa constantemente desde las comunidades, adaptándose y evolucionando en un entorno marcado

por la violencia estructural, la expansión del crimen organizado, el avance de los proyectos extractivos y una relación ambigua con las instituciones del Estado mexicano.

La disputa generada por la presencia de grupos criminales en la Montaña y la Costa Chica, es uno de los retos más importantes que la CRAC-PC enfrenta. Este fenómeno se intensificó entre 2005 y 2012, cuando distintos cárteles comenzaron a posicionarse en zonas que históricamente habían sido protegidas por los sistemas comunitarios. En este contexto, la CRAC-PC inició un proceso de reterritorialización, es decir, de expansión y reorganización en comunidades más allá de su ámbito original, articulando nuevas estrategias normativas, organizativas y culturales para hacer frente a una violencia más compleja.

En paralelo, la entrega de concesiones mineras en territorios indígenas desde 2010 introdujo un nuevo frente de disputa: el despojo, disfrazado de desarrollo económico, mismo que encontró respuesta en las Asambleas Regionales de Autoridades Comunitarias (ARAC), que organizaron una defensa integral del territorio, con herramientas jurídicas, acciones colectivas y redes de apoyo interregional. La CRAC-PC se convirtió así en un actor central en materia de justicia, seguridad y en la construcción de propuestas alternativas de desarrollo y soberanía territorial.

Estas transformaciones generaron a su vez tensiones internas. Entre 2010 y 2012 emergieron desacuerdos sobre la amplitud del proyecto: mientras algunos sectores impulsaban una evolución hacia formas de gobierno comunitario más integrales, otros sostenían que la CRAC-PC debía concentrarse en sus funciones originales. Este debate dio lugar a la escisión que derivó en la creación de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), con una estructura más flexible y una base social más diversa.

La discusión no fue solamente organizativa. También reflejó un dilema más profundo: el fuerte anclaje de la CRAC-PC en los sistemas normativos indígenas, que si bien ha sido una de sus principales fuentes de legitimidad, ha limitado su capacidad de articularse con sectores mestizos y afrodescendientes que habitan en condiciones similares de marginación. La aprobación de la Ley 701 en 2011, que reconoce los sistemas de justicia indígena en Guerrero, no resolvió esta exclusión. El marco legal validó las formas tradicionales de impartición de justicia, pero dejó fuera a co-

comunidades que no encajan en la categoría jurídica de “pueblos indígenas”, a pesar de compartir las mismas condiciones de vulnerabilidad.

A medida que creció el número de comunidades involucradas en el sistema, surgieron conflictos para sostener el modelo rotativo, no remunerado y basado en la asamblea. Las diferencias culturales, lingüísticas y organizativas entre pueblos mixtecos, tlapanecos, nahuas, afromexicanos y mestizos han complejizado la toma de decisiones, generado disputas sobre los criterios para juzgar y afectando la operación cotidiana de las Casas de Justicia. En ciertos casos, estas diferencias han derivado en la creación de autoridades paralelas o en la desvinculación de comunidades que no se sintieron representadas por los acuerdos regionales.

La relación con el Estado ha sido otro factor de desestabilización. Lejos de garantizar un reconocimiento respetuoso, las autoridades han favorecido divisiones mediante estrategias de cooptación política, uso discrecional de recursos públicos y reconocimiento legal diferenciado a grupos escindidos. Estas intervenciones han fragmentado las estructuras comunitarias y debilitaron el principio de representación colectiva sobre el que se asienta la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria.

Estas tensiones no han debilitado el proyecto en su conjunto, ya que las comunidades que integran la CRAC-PC han logrado recuperar su cohesión organizativa, revisar sus normas internas y sostener su vigencia mediante procesos de deliberación democrática, formación ética y actualización política. Lo anterior se debe a que su legitimidad no proviene del marco estatal ni de su formalización jurídica, sino de su eficacia cotidiana, de su arraigo en las prácticas comunitarias y de su capacidad de responder con dignidad frente a la descomposición institucional que atraviesa al país.

La existencia de la CRAC-PC permite plantear, desde los territorios, una crítica estructural al modelo de justicia vigente. Mientras el sistema penal estatal responde a una lógica de exclusión, castigo y encierro, la justicia comunitaria se orienta hacia la reparación, la reeducación y la reconciliación. No se defiende una tradición inmutable, sino una apuesta ética por otra manera de entender la justicia: más cercana, más humana, más responsable.

Este tipo de experiencias también interpelan los límites de lo que puede llamarse *multiculturalismo constitucional*. Conviene precisar que, en México, el artículo 2 de la CPEUM reconoce a la nación como *pluricultural* y no como *multicultural*. El término pluricultural alude a la coexistencia de diversos pueblos dentro del Estado sin modificar la centralidad del orden jurídico nacional; en contraste, el multiculturalismo, se vincula con esquemas de autonomía más amplios y con el reconocimiento de derechos diferenciados. En este sentido, el constitucionalismo mexicano se acerca más a un modelo de tolerancia limitada que a un pluralismo jurídico efectivo, la autonomía reconocida es, muchas veces, tutelada; los derechos colectivos, condicionados; y las prácticas comunitarias son toleradas sólo mientras no contradigan las lógicas del Estado.

La CRAC-PC ha demostrado que los pueblos pueden construir formas de justicia legítimas, eficaces y profundamente arraigadas en sus territorios. Ha sostenido, desde sus contradicciones y con una notable capacidad de reinención, una forma de organización que no se limita a responder a la violencia, sino que propone formas de vivir, organizar y gobernar desde la comunidad. Más que una excepción, constituye un ejemplo vivo de lo que el pluralismo jurídico puede llegar a ser si se abandona la lógica vertical y se abre paso al diálogo horizontal entre sistemas.

En un país atravesado por la militarización, el debilitamiento institucional y la violencia estructural, la CRAC-PC permanece como un símbolo de resistencia, autonomía y dignidad. Nos invita a imaginar que el derecho, lejos de ser un instrumento de control, puede transformarse en una herramienta para sostener la vida. Ahí donde el Estado se ha retirado o actúa con violencia, las comunidades siguen organizándose, ejerciendo justicia, cuidando sus territorios. Ahí, es donde florece la esperanza de otra forma de vida.

Anexos

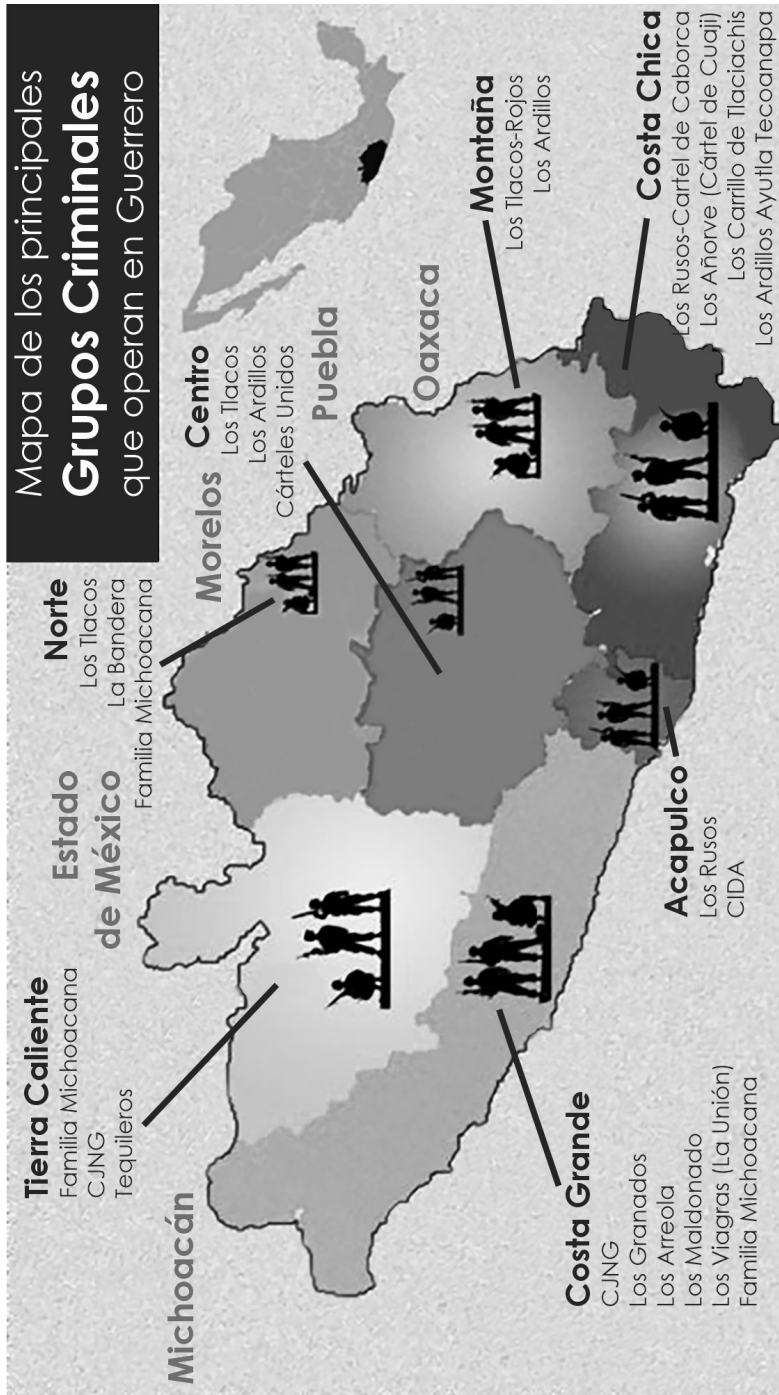
1. Cronología crítica de la CRAC-PC

Año	Evento clave	Proceso histórico o de transformación interna
1995	Fundación de la CRAC-PC en San Luis Acatlán	Inicio del modelo de justicia comunitaria articulado regionalmente entre pueblos indígenas de La Montaña y la Costa Chica
1998	Creación formal del Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducación Comunitaria	Consolidación de un sistema normativo autónomo basado en usos y costumbres.
2001–2012	Apertura de nuevas Casas de Justicia (Espino Blanco, El Paraíso, Zitlaltepec).	Expansión territorial y legitimación comunitaria del modelo.
2010	Aumento del crimen organizado en Guerrero y concesión de proyectos mineros.	Inicio de la reterritorialización y de un nuevo ciclo de conflictividad.
2011	Aprobación de la Ley 701 en Guerrero.	Reconocimiento legal parcial de los sistemas de justicia indígena.
2012–2014	Escisiones internas y surgimiento de la UPOEG.	Fragmentación organizativa vinculada a tensiones sobre el alcance político de la CRAC-PC.
2015–2024	Reorganización, defensa del territorio y desafíos frente a militarización y criminalización.	La CRAC-PC reafirma su autonomía frente a las amenazas externas e internas, resistiendo mediante prácticas colectivas y alianzas estratégicas.

2. Mapas



Fuente: José Ramón González Chávez. *Las policías comunitarias en Guerrero: algunas reflexiones*, México, 2018, <https://jrglezch.wordpress.com/2018/06/01/las-policias-comunitarias-en-guerrero-algunas-reflexiones/>, fecha de consulta: 20 de marzo de 2025.



Fuente: Luis Daniel Nava. "Guerrero: un estado al margen de la legalidad". Proceso. México, 2023.
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/8/3/guerrero-un-estado-al-margen-de-la-legalidad-312089.html>,
 fecha de consulta: 20 de marzo de 2025.