



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIA POLITICAS Y SOCIALES**

**LA CONTRAINSURGENCIA, UNA POLITICA PUBLICA:  
EL CASO DEL EJERCITO ZAPATISTA DE  
LIBERACION NACIONAL**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA  
P R E S E N T A

**IVAN RODRIGUEZ HERRERA**

MEXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

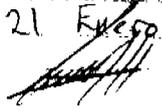
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Para mis padres, Roberto y Rosa María, en  
nombre del incuestionable amor que les  
profeso.*

Titulo 8 de la Dirección General de Bibliotecas y  
Materiales de la Biblioteca Nacional e Impreso al  
título de la Dirección General de Bibliotecas y  
Materiales de la Biblioteca Nacional

Nombre: Juan Rodríguez Herrera

Fecha: 21 Enero 2004



*Para mi hermano Daniel, con la lealtad de  
un amigo y el amor de un hermano, por  
enseñarme sin palabras que los miedos  
personales que aguardan en toda puerta se  
pueden quedar siempre afuera.*

---

*Para Velouria, por aprender juntos nociones  
básicas de perdón, olvido y memoria en las  
inmediaciones de un amor de intensidades  
ultravioleta*

*Para mi hermano Daniel, con la lealtad de  
un amigo y el amor de un hermano, por  
enseñarme sin palabras que los miedos  
personales que aguardan en toda puerta se  
pueden quedar siempre afuera.*

*Para mi hermano Erick, porque el camino  
está ahí, esperándolo.*

*Para Velouria, por aprender juntos nociones  
básicas de perdón, olvido y memoria en las  
inmediaciones de un amor de intensidades  
ultravioleta*

## Índice

<b>Introducción</b> -----	<b>3</b>
I.    Planteamiento del problema-----	3
II.   Estado actual de la investigación-----	3
III.  Marco teórico-----	4
IV.  Hipótesis-----	7
V.   Referencia capitular-----	8
<b>Capítulo 1. Antecedentes de la guerrilla en México. Definición, causas y consecuencias.</b> -----	<b>10</b>
<b>Capítulo 2. Las políticas públicas.</b> -----	<b>20</b>
2.1 El poder y las políticas públicas-----	24
2.2 La empresa privada-----	25
2.3 Identificación del problema-----	27
2.4 Formulación de soluciones-----	29
2.5 La toma de decisiones-----	30
2.6 La implementación de las políticas-----	32
2.7 La evaluación de las políticas-----	34
<b>Capítulo 3. La contrainsurgencia como política pública durante El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León.</b> -----	<b>43</b>
3.1 Identificación del problema-----	43
3.2 La formulación de soluciones-----	47
3.3 La toma de decisiones-----	49
3.4 La implementación de la política-----	50
3.4.1 Militarización-----	50
3.4.2 Paramilitarismo-----	61
3.4.3 Asistencia social-----	64
<b>Capítulo 4. Cambio de matices en la contrainsurgencia: el gobierno de Vicente Fox Quesada.</b> -----	<b>67</b>
4.1 La comunicación social-----	69
4.2 La asistencia social-----	71
4.3 El militarismo-----	72

4.4 Las acciones políticas-----	73
4.5 La marcha zapatista-----	74
<b>Consideraciones finales.</b> -----	<b>76</b>
<b>Bibliografía.</b> -----	<b>77</b>
<b>Hemerografía</b> -----	<b>82</b>
<b>Referencias en línea</b> -----	<b>82</b>

## Introducción

### I. Planteamiento del problema

El interés de esta tesis surge a partir de la simultánea abundancia y carencia de estudios sobre un tema particular en las ciencias sociales: la guerrilla. Si bien es cierto que hay multitud de trabajos que se ocupan del tema y que lo abordan como movimiento social, político o militar, también lo es que hay muy pocos estudios publicados que lo traten desde una perspectiva gubernamental. ¿Cómo comprender, interpretar o explicar las acciones del gobierno, que no niega el carácter militar de una guerrilla pero que lo relega al privilegiar su dimensión socio-política? La tarea a desarrollar es, entonces, integrar la explicación de los actos de gobierno bajo un marco teórico que describa y analice la naturaleza de las acciones públicas y su incidencia sobre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional por medio de la teoría sobre políticas públicas, que es lo que hace cualitativamente distinto el presente. Ergo, se privilegió el análisis desde el gobierno, y no desde el punto de vista de los sujetos afectados por la política pública, perspectiva desde la cual se han escrito una gran cantidad de trabajos.

### II. Estado actual de la investigación

La irrupción e historia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional han sido abordados por un importante número de autores desde distintas disciplinas. Entre los estudios más connotados se encuentran los de Carlos Montemayor<sup>1</sup>, quien aborda el fenómeno de las guerrillas en México desde una óptica de seguridad nacional, y el del zapatismo como movimiento indígena con características muy particulares. Es en este sentido en el que también se desarrollan los estudios de Yvon Le Bot<sup>2</sup>, María del Carmen Legorreta Díaz<sup>3</sup>, Daniel Barrón Pastor<sup>4</sup>, Héctor Díaz Polanco<sup>5</sup>, Marta Durán<sup>6</sup>, Gustavo Esteva<sup>7</sup>, Antonio García de León<sup>8</sup>, Julio Moguel<sup>9</sup>, Iván Molina

---

<sup>1</sup> Montemayor, Carlos. *Chiapas, la rebelión indígena de México*. Madrid, Espasa Calpe, 1998.

<sup>2</sup> Le Bot, Yvon. *El sueño zapatista*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1997.

<sup>3</sup> Legorreta Díaz, María del Carmen. *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*. México, Cal y Arena, 1998.

<sup>4</sup> Barrón Pastor, Daniel (editor). *La guerra por la palabra: a siete años de lucha zapatista*. México, Ed. Rizoma, 2001.

<sup>5</sup> Díaz Polanco, Héctor. *La rebelión zapatista y la autonomía*. México, Siglo XXI, 1997.

<sup>6</sup> Durán, Marta. *El tejido del pasamontañas: entrevista con el Subcomandante Marcos*. México, Ed. Rizoma, 2001.

<sup>7</sup> Esteva, Gustavo. *Crónica del fin de una era. El secreto del EZLN*. México, Ed. Posada, 1994.

<sup>8</sup> García de León, Antonio. *Resistencia y utopía: memorial de agravios y crónicas de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante 500 años de su historia. Vol. 3 'Nuevas corrientes, viejos cauces'*. México, Ed. Era, 1997,

<sup>9</sup> Moguel, Julio. *Chiapas: la guerra de los signos, del amanecer zapatista de 1994 a la masacre de Acteal*. México, Ed. Juan Pablos y La Jornada, 1998.

Jiménez<sup>10</sup> , Juan Rogelio Ramírez Paredes<sup>11</sup> y Neil Harvey<sup>12</sup>, entre otros que fueron de invaluable ayuda para la elaboración de este trabajo y que son citados en las referencias bibliográficas. Por otra parte, estudios como los de Jorge Lora Cam<sup>13</sup> y Carlos Tello Díaz<sup>14</sup> han resaltado la parte político-militar de la organización armada.

Por otra parte, las tesis revisadas abordan el análisis del Ejército Zapatista de Liberación Nacional desde el derecho, las relaciones internacionales, las ciencias de la comunicación, la sociología, la historia, la filosofía política e incluso la psicología. Se encontraron dos estudios que lo hacen desde la ciencia política, uno analizando la teología de la liberación y otro examinado la negociación entre el gobierno y la guerrilla a lo largo de siete años a través de un estudio hemerográfico.

### III. Marco teórico

Thomas Dye define las políticas públicas de la siguiente manera:

“Una política pública es cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Los gobiernos hacen muchas cosas. Regulan los conflictos al interior de las sociedades; distribuyen una gran cantidad de retribuciones simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad; extraen dinero de la sociedad, generalmente en forma de impuestos. [...] Razonablemente, nuestra noción de política pública debe incluir todas las acciones de gobierno y no únicamente aquéllas que los gobiernos o funcionarios dicen que van a llevar a cabo. Es deseable pensar que los gobiernos actúan bajo una tendencia ‘orientada a objetivos’, pero es más que sabido que, la mayoría de las veces, no lo hacen”.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> Molina Jiménez, Iván. *El pensamiento del EZLN*. México, Ed. Plaza y Valdéz. 2000.

<sup>11</sup> Ramírez Paredes, Juan Rogelio. *Nunca más sin rostros: evolución histórica del proyecto del EZLN*. México, Ed. Eon, 2002.

<sup>12</sup> Harvey, Neil. *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*. México, Ed. Era, 2000.

<sup>13</sup> Lora Cam, Jorge. *El EZLN y Sendero Luminoso: radicalismo de izquierda y confrontación político-militar en América Latina*. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, 1999.

<sup>14</sup> Tello Díaz, Carlos. *La rebelión de las cañadas*. México, Cal y Arena, 1995.

<sup>15</sup> “Public policy is what governments choose to do or not to do. Governments do many things. They regulate conflict within society; they organize society to carry on conflict with other societies; they distribute a great variety of symbolic rewards and material services to members of the society; and they extract money from society, most often in the form of taxes. [...] Realistically, our notion of public policy must include all actions of government and not what governments or officials say they are going to do. We may wish that governments act in a ‘purposeful goal oriented’ fashion, but we all know that all too frequently they do not Dye, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey, Prentice Hall, 1992, P.4 [la traducción es nuestra].

Empero, fue Harold D. Lasswell<sup>16</sup> quien incursionó por vez primera en una disciplina que se ocupara de la toma de decisiones desde la explicación y la interpretación, por un lado, y la elaboración e implementación, por el otro. Aquí es necesario precisar que el estudio *de y en* las políticas públicas surge seis años después de terminada la Segunda Guerra Mundial, en un contexto geopolítico donde era evidente la configuración de los dos bloques hegemónicos. La seguridad nacional entendida como la defensa de la soberanía de las sociedades occidentales orientó los trabajos académicos sobre políticas públicas para, según Lasswell, *entender los problemas fundamentales del hombre en sociedad*<sup>17</sup>.

Es bajo esta perspectiva que definir una política pública implica distinguir dos campos distintos: el que se refiere a la acción pública inmersa en un contexto democrático (en donde las relaciones entre los actores del sistema se caractericen por su horizontalidad y los sujetos afectados por dicha acción tengan una incidencia directa y abierta, garantizada por sus derechos individuales y colectivos), y aquel que se encarga de elaborar y discutir, con un discurso científico-técnico de por medio, los estudios que atañen a los problemas gubernamentales, también en los sistemas democráticos.

Esto requiere de algunas precisiones. La referencia a la democracia como una condición *sine qua non* para estudiar las políticas públicas, se explica por el hecho de que la mayoría de los estudios al respecto analizan fenómenos suscitados en sociedades occidentales cuyo Estado presenta, entre otros elementos, un régimen pluralista institucionalizado. Así, el proceso de política pública se distingue por: definir la agenda de los problemas de manera permeable y receptiva a iniciativas externas; formular y diseñar las acciones a través de la confrontación de grupos expertos y redes profesionales en el tema; implementar las acciones buscando un equilibrio entre eficiencia y legitimidad, y evaluar de manera pública, para lo cual la información gubernamental acerca de los resultados de su acción sea conocida por la opinión pública<sup>18</sup>. Cualquier proceso de toma de decisiones que presuma de ser público, pero que no reúna estos

---

<sup>16</sup> Lasswell, Harold D. **La orientación hacia las políticas**, en Aguilar Villanueva Luis (edición), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

<sup>17</sup> Ibid. P.89

<sup>18</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. **Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes**, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000. P.220.

elementos, será una **política gubernamental**, muy frecuente en regímenes totalitarios y en transición, como el nuestro<sup>19</sup>.

Otro autor cuya obra fue consultada es Carlos Ruiz Sánchez<sup>20</sup>, quien propone un método de cinco pasos para estudiar las políticas públicas, que él define como la práctica social encargada de resolver diferencias entre grupos cuyos intereses son irreconciliables: la identificación de los problemas; la recepción de dichos problemas por parte de aquel con la facultad de crear las políticas públicas; la selección de soluciones; el establecimiento de objetivos y la preselección de medios inmediatos.

Posteriormente, recurrimos a Charles Lindblom<sup>21</sup>, quien divide su estudio sobre políticas públicas en tres partes: la información, el juego de poder y el papel del ciudadano común. A partir de una concepción pluralista del sistema político, Lindblom argumenta que las políticas públicas son el fruto de la estructura de las normas, las relaciones de autoridad y los procedimientos y organizaciones de los decisores. Una política pública, sostiene, debe seguir los siguientes pasos: la recolección de problemas en la agenda gubernamental; el planteamiento de temas para la acción; el proceso legislativo, la implementación de decisiones y la evaluación de las políticas.

De manera similar, Meny y Thoenig<sup>22</sup> conciben a las políticas públicas como un conjunto de prácticas y normas emanadas de uno o varios autores públicos. Estos dos autores aportaron una premisa de capital importancia a este trabajo, que enuncia que una política pública es reconstruida gradualmente a través del análisis de elementos dispersos en la acción gubernamental. Gran parte del análisis contenido en este trabajo fue llevado a cabo siguiendo dicha premisa.

El instrumento propuesto por estos autores consta de cinco pasos: la identificación del problema; la formulación de soluciones; la toma de decisiones; la ejecución de las políticas y la

---

<sup>19</sup> Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. **Hacia un enfoque amplio de política pública**, en Revista de Administración Pública, núm 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993. P.42

<sup>20</sup> Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Plaza y Valdez y Universidad Iberoamericana. México, 1996

<sup>21</sup> Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

evaluación de las mismas. Considero que este proceso contiene las herramientas metodológicas que permiten una aproximación más precisa al objeto de nuestro estudio porque una de sus premisas fundamentales es la inevitable acción del Estado; asigna a los medios de comunicación un importante papel en todas las fases de elaboración y no aleja sus postulados de otros trabajos teóricos sobre el tema. A su vez, aportan conceptos de capital importancia, que a continuación menciono: *agenda, desafío, medios concretos, medios simbólicos, no-decisión, racionalidad absoluta, racionalidad limitada e incrementalismo disjunto.*

Con el fin de aterrizar la teoría sobre la realidad mexicana, la revisión de parte de la obra de Luis Aguilar Villanueva<sup>23</sup> fue imprescindible, pues analiza el impacto de los contextos externos a la administración pública mexicana. Primordialmente, aquel causado por la debacle del Estado de Bienestar en la década de los ochenta; estudia si a raíz de dicha crisis la forma de elaborar políticas públicas cambió sustancialmente, también en la relación sociedad-gobierno se redefinen las esferas de competencia de la autoridad pública.

Con la revisión teórica fue posible concluir que a pesar de diferentes postulados y definiciones de lo que son las políticas públicas y de qué hay que hacer para analizarlas, existe un común denominador que consiste en determinar la existencia de un problema, su análisis, la selección de soluciones para resolverlo, su aplicación y la evaluación de los resultados.

#### **IV. Hipótesis**

La hipótesis propuesta es, entonces, que *todas las acciones políticas y militares planeadas, instrumentadas y evaluadas desde el gobierno en al menos dos administraciones distintas una vez que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional irrumpe para ocupar un lugar en el escenario nacional, constituyen una política pública en tanto que gubernamental.* Así, sostenemos que hay un patrón en las acciones públicas aparentemente dispersas que puede ser reconstruido a través de un análisis minucioso. Cuando se trata de movimientos sociales que

---

<sup>22</sup>Meny, Yves y Jean Claude Thoenig. *Las políticas públicas.* Editorial Ariel, Barcelona, 1992.

<sup>23</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas.* México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996 y Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas.* México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.

cuestionan la seguridad nacional\* , y en consecuencia uno de los principios rectores de la existencia de cualquier Estado, el gobierno mexicano ha seguido una línea constante en donde el origen partidista de los decisores o sus intereses individuales o colectivos son variables dependientes.

## **V. Referencia capitular**

Es así como este trabajo de tesis se desarrolla, a lo largo de cuatro capítulos, sobre dos ejes rectores: las políticas públicas y la contrainsurgencia. La metodología seguida involucró la investigación bibliográfica y la hemerográfica, sin omitir la revisión de documentos oficiales fácilmente accesibles (informes de gobierno) que permitieron seguir puntualmente un método comparativo que estableciese un margen que delimitase los contextos que por obvias razones nos vemos obligados a tratar pero que no constituyen la esencia de este trabajo. Este trabajo no niega el valor de todos aquellos que, desde distintas disciplinas, dan cuenta de los hechos, las acciones y las estadísticas que rodean al conflicto. Una vez más repetimos que este trabajo lo aborda desde el gobierno, área central de interés para la ciencia política.

Así, en el primer capítulo se ofrece una definición de 'guerrilla' útil para este trabajo; se aportan los antecedentes de la guerrilla en México una vez establecido el régimen posrevolucionario y se analizan las características, los métodos, el desarrollo y las causas de los principales grupos guerrilleros; aborda también las primeras acciones institucionales llevadas a cabo por el gobierno en materia de contrainsurgencia.

En el segundo capítulo se establecen los lineamientos teóricos producto de la contribución de los autores arriba mencionados. El objetivo fijado en el capítulo fue examinar algunas de las distintas perspectivas de los estudios que sobre políticas públicas se han hecho con el fin de limitar el marco teórico a seguir en el trabajo, se abunda en el particular, para tener un panorama lo más amplio posible sobre la naturaleza de la contrainsurgencia como política pública en el caso que nos ocupa. Proporciona también una definición de seguridad nacional<sup>24</sup> y entra de lleno en el problema al tocar su surgimiento en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

---

\* Para propósitos del trabajo, adoptaremos el concepto "seguridad nacional " entendido como la condición en la que un país esté relativamente a salvo de ataques, ya sean internos (usurpación del ejecutivo, golpe de Estado, u otros medios violentos) o externos (invasión militar o actos de destrucción masiva).

<sup>24</sup> Concepto de capital importancia, toda vez que las acciones gubernamentales no se despegaron en ningún momento de los lineamientos dictados por la seguridad nacional, que involucra, primordialmente, el control de la disidencia interna.

En el tercer capítulo se analizan las características de las acciones de gobierno durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León; se estudia el papel del ejército como uno de los actores centrales, se aportan datos y estadísticas sobre su constitución en el conflicto y se analizan sus acciones durante el conflicto. A su vez, se indaga en el paramilitarismo desde dos perspectivas, como concepto y como fenómeno, señalando también las características particulares que adopta en el conflicto.

Finalmente, el capítulo cuarto señala los cambios en la política pública como resultado del cambio de administración producto de las elecciones del 2 de julio de 2000; expone el manejo del conflicto de la nueva administración, y explica cómo y mediante cuáles acciones políticas y militares da por concluida esa política pública.

Una vez concluido el trabajo, consideramos que la contrainsurgencia como política pública tuvo un contundente éxito al haber sobrevivido una alternancia partidista en el ejercicio de gobierno, que le permitió lograr su objetivo: cercar política y militarmente al Ejército Zapatista de Liberación Nacional sin perder legitimidad o autoridad. Es bajo esta premisa como expongo y profundizo en el pensamiento y definición de las estrategias públicas, es decir, el contenido de una política pública.

Otras investigaciones que pueden alcanzar mayor profundidad y precisión son indudablemente necesarias y algunas de las líneas que pueden seguir futuros estudios pueden ser el análisis y la medición de los cambios físicos y/o simbólicos en el espectro socio-político chiapaneco como resultado de la política pública contrainsurgente; la acción del gobierno (bajo la perspectiva teórica de las políticas públicas) hacia otros movimientos armados en México e incluso hacia movimientos sociales no necesariamente armados pero sí violentos, así como un análisis mucho más detallado de los procesos decisionales que rodearon la contrainsurgencia.

La aportación que el presente trabajo pretende lograr es la lectura de todos los actos de gobierno como consecuencia de la naturaleza pública y racional del Estado, y no como un conjunto de acciones aisladas y subjetivas realizadas a partir de la apreciación subjetiva de la clase política. Si bien es cierto que ello es parte fundamental del ejercicio de gobierno, también

lo es el hecho de que dichas acciones tiene que ser codificadas y asimiladas en función de términos público-gubernamentales.

## Capítulo 1

### Antecedentes de la guerrilla en México. Definición, causas y consecuencias

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define "guerrilla" bajo los siguientes significados:

"Pelea de poca importancia. Línea de tiradores formada de grupos poco numerosos, que hostilizan al enemigo. Partida de tropa ligera, que hace las descubiertas y rompe las primeras escaramuzas. Partida de paisanos que acosa y molesta al enemigo."<sup>25</sup>

La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales ofrece una definición más extensa, que es mucho más útil para nuestros propósitos:

"[la palabra guerrilla] se usa comúnmente para describir todos los combates de tipo militar no regular que han acompañado a las actividades de los partisanos durante guerras civiles, guerras revolucionarias, y en la resistencia popular a la invasión y la ocupación extranjera. La fuerza de guerrillas se suele considerar como un complemento táctico, irregular o brazo auxiliar del ejército regular [...]. Las guerrillas suelen atacar únicamente cuando son superiores en número, poseen ventaja táctica o tienen el éxito asegurado por otro medio cualquiera. Tradicionalmente, rehuyen batallas campales que no hayan elegido ellas mismas, se concentran rápidamente para atacar, se dispersan no menos rápidamente después del ataque, y evitan concentrarse en gran número durante largos periodos de tiempo. Tratan de no ofrecer al enemigo un blanco que pueda ser alcanzado con armamento tecnológico superior, como la artillería, los tanques y las fuerzas aéreas. Las guerrillas atacan cuando el enemigo es más vulnerable, y proyectan sus ataques de forma que se produzcan simultáneamente en varios lugares y den la impresión de una fortaleza numérica mayor de lo que es en realidad. El guerrillero pretende crear un efecto psicológico especial dentro de las filas del poder gobernante y de la población: quiere ser percibido como si estuviera en todas partes y, a la vez, en ninguna".<sup>26</sup>

La contrainsurgencia, por el contrario, es definida como *el arte y la ciencia de desarrollar y utilizar el poder político, económico, psicológico y militar de un gobierno, incluyendo a la policía y fuerzas internas de seguridad, para evitar o vencer a la insurgencia*<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Real Academia Española. *Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española*, Tomo III. Madrid, Espasa- Calpe, 1984, P.1117

<sup>26</sup> Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Volumen 5. Bilbao, Aguilar Ediciones, 1979. Pp.296-297.

El registro de los movimientos armados registrados por Baloy Mayo en el periodo 1964-1974 toma en cuenta dicho lapso de diez años por el inicio de las acciones armadas de Arturo Gámiz en Chihuahua hasta la derrota de Lucio Cabañas en Guerrero en 1974. Desde entonces, no había habido una irrupción pública guerrillera hasta 1994. En este orden de ideas, los grupos guerrilleros fueron el de Arturo Gámiz en Chihuahua; el Movimiento Armado Revolucionario(MAR); el Frente Urbano Zapatista(FUZ); la Liga Comunista Espartaco; las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo (FRAP); los Comandos Urbanos Lacandones; el Movimiento de Liberación Nacional (MLN); la Liga Comunista 23 de Septiembre (formada por cuadros del FUZ y del MAR, así como del grupo de Arturo Gámiz), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y el Partido De Los Pobres, estos dos últimos grupos de guerrilla rural.<sup>28</sup>

La aparición de la guerrilla en México, independientemente de las razones de carácter económico, puede explicarse bajo la influencia de la Revolución Cubana y el surgimiento de dictaduras militares en el Cono Sur, así como la debilidad política y falta de estrategia del Partido Comunista Mexicano y la clase proletaria, sin descartar el cisma político que representaron las masacres del 2 de Octubre de 1968 y 10 de Junio de 1971.<sup>29</sup>

Los sustentos o principios generales aportados por la Revolución cubana a la guerrilla en México, dice Baloy Mayo, son aquellos que postulan que las fuerzas populares pueden salir victoriosas en una guerra prolongada contra el Ejército, que los focos insurreccionales pueden crear condiciones para la revolución y que el terreno de la lucha armada en América Latina debe ser el medio rural.<sup>30</sup>

Una de las particularidades de los movimientos guerrilleros en México es el rompimiento total con la izquierda legalmente establecida.

Haciendo una distinción entre la guerrilla urbana y la rural, Baloy Mayo argumenta que, indudablemente, la guerrilla rural tuvo una repercusión política mucho más potente que la

---

<sup>27</sup> Klare, Michael T. y Peter Kornbluh (coordinadores). *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*. México, Grijalbo y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990. P.73

<sup>28</sup> Mayo, Baloy. *La guerrilla de Genaro y Lucio. Análisis y resultados*. México, Editorial Diógenes, 1980. P.53

<sup>29</sup> Mayo, Baloy, P.11

<sup>30</sup> Ibid, P.62

urbana, en donde *el objetivo inmediato de tales acciones* [asaltos, secuestros, atentados y asesinatos] *era el de ganar publicidad o exigir la libertad de los presos políticos, conseguir reformas para la clase trabajadora y recabar fondos para sus organizaciones [...]*<sup>31</sup>.

El grupo de Arturo Gámiz sería una de las primeras manifestaciones guerrilleras bajo estas modalidades, y tuvo una duración de Febrero de 1964 a Septiembre de 1965. Surgió por conflictos de orden agrario que cuestionaban el cacicazgo de la familia Ibarra, en Chihuahua. Los informes señalaban que la guerrilla la formaba once jóvenes, cuya acción militar más connotada fue el asalto al cuartel militar de ciudad Madera el 23 de Septiembre de 1965. La guerrilla fue aplastada mediante el empleo de aviones y centenares de soldados de las zonas militares de Chihuahua y Sonora.<sup>32</sup>

Las primeras guerrillas de magnitud considerable se dieron en el estado de Guerrero con los conflictos entre el Estado y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y el Partido de los Pobres, comandadas por Genaro Vázquez Rojas y Lucio Cabañas, respectivamente.

Genaro Vázquez ingresa al Partido Popular Socialista después de haber pertenecido al PRI. Desde posiciones ideológicas de naturaleza democrática y visión reformista radical, vio fallar la lucha cívico-democrática en el Guerrero de 1960 y optó por la lucha armada para llegar a la "democratización e independencia de México",<sup>33</sup> por lo que se valió de una organización formada a partir de la unión de diversas agrupaciones agrarias: la Asociación Cívica Guerrerense, que habría de sufrir cambios ante las circunstancias políticas.

Según Baloy Mayo, el antecedente de la guerrilla de Genaro Vázquez fue la creación de la Asociación Cívica Guerrerense en 1959, para desembocar en el movimiento armado que atravesó por las siguientes etapas: la lucha con métodos cívicos para destituir al entonces gobernador de Guerrero, Raúl Caballero Aburto, y que culmina con la desaparición de poderes en Guerrero y la consecuente represión militar (1959-1962) y una etapa de dispersión y poca organización que termina con la consolidación de la Asociación Nacional Cívica Revolucionaria (1962-1968). Debemos destacar que la ACNR experimentó los márgenes de acción política

---

<sup>31</sup> Ibid, P.71

<sup>32</sup> López, Jaime. *Diez años de guerrillas en México. 1964-1974*. México, Editorial Posada 1974, 159 Pp.

ofrecidos por el Estado Mexicano antes de devenir en un movimiento armado que tomó como fecha de su nacimiento el escape de Genaro Vázquez de la cárcel de Iguala, el 22 de abril de 1968.

Baloy Mayo resume los cuatro puntos demandados por la ACNR: el derrocamiento de la oligarquía de grandes capitalistas y terratenientes proimperialistas gobernantes; el establecimiento de un gobierno de coalición compuesto por obreros, campesinos, estudiantes e intelectuales progresistas; el logro de la plena independencia política y económica de México y la instauración de un orden social nuevo en beneficio de las mayorías trabajadoras del país.<sup>34</sup>

Por otra parte, Lucio Cabañas milita en la izquierda desde su juventud. Algún tiempo miembro de la Asociación Cívica Guerrerense, se afilia al Partido Comunista Mexicano donde tiene el cargo de Secretario General de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México. De ideología marxista, concibe la vía armada como la mejor opción para llegar a la Revolución Socialista. El movimiento guerrillero por él comandado surge el 18 de Mayo de 1967, fecha de la masacre en Atoyac. Se incorporan cuadros guerrilleros surgidos del movimiento universitarios de 1966 y algunos cuadros del ya para entonces desaparecido grupo de Arturo Gámiz. De ideas maoístas y militaristas concebidas por la guerrilla coreana, combinadas con un pragmatismo castro-guevarista, la plataforma de lucha del Partido De Los Pobres habría de debatirse entre la férrea disciplina teórico-militar enarbolada por Carmelo Cortés (un líder del Partido De Los Pobres, PDLP) y la flexibilidad y moderación para los cuadros que apoyaba Lucio Cabañas.

El ideario del PDLP se da a conocer en Marzo de 1971, más no dan a conocer sus actividades públicamente hasta el 25 de Junio de 1972<sup>35</sup>. Entre otros puntos, Baloy Mayo destaca los siguientes:<sup>36</sup>

- Conquista del poder político
- Destrucción del Estado 'burgués'
- Estado proletario
- Sociedad Nueva
- Abolición de la propiedad privada
- Expropiación y socialización de las empresas capitalistas y medios de producción
- Expropiación de latifundios
- Abolición de las leyes 'burguesas'
- Educación y ciencia populares

---

<sup>33</sup> Mayo, Baloy, op. cit. P.46

<sup>34</sup> Mayo, op. cit., P.74

<sup>35</sup> Mayo, op. cit. P.82

<sup>36</sup> Mayo, op. cit. P.76

Ante las acciones armadas del PDLP, Luis Echeverría Álvarez delineó las acciones gubernamentales a seguir por el gobierno federal<sup>37</sup>.

También fueron creadas quince nuevas partidas militares en ciudades y poblaciones del Estado que no las tenían. Había veinticuatro mil efectivos del Ejército destacados en Guerrero y ubicados en la zona de influencia guerrillera.

Otra de las formas de contrainsurgencia contra estos dos grupos que registra el autor es el envío de contingentes militares de médicos, enfermeras y "técnicos deportistas" a las poblaciones guerrerenses con el propósito de establecer un vínculo más estrecho con los pobladores de la zona de influencia guerrillera, sin descartar el reclutamiento para las campañas antiguerrilleras disfrazado de integración de equipos deportivos.<sup>38</sup>

De entre las estrategias que el Estado Mexicano empleó para combatir a la guerrilla destacan la rotación de mandos militares<sup>39</sup>, el ocultamiento de las verdaderas dimensiones del conflicto ante la opinión pública o su distorsión, el patrullaje militar, la intervención de la policía judicial, las detenciones extrajudiciales, la tortura, las incursiones de regimientos en los poblados más alejados de la región<sup>40</sup>, la existencia de unidades militares permanentes y no provisionales, el uso de tanquetas, helicópteros y avionetas del ejército y de la PGR y el Estado de sitio. En el transcurso de los años 1968-1969, se da un giro en la estrategia gubernamental al emplear fuerzas paramilitares<sup>41</sup>.

En lo concerniente a las estrategias implementadas en el ramo civil, resaltan:

- la propaganda
- el soporte técnico para cafecultores
- la asistencia social en poblados
- la creación de la CONASUPO<sup>42</sup>
- las manifestaciones de repudio a la guerrilla organizadas por el Partido Revolucionario Institucional a raíz del secuestro de Rubén Figueroa

---

<sup>37</sup> "Por medios extraoficiales se sabe que el Presidente Echeverría concierta una serie de entrevistas con el Secretario de la Defensa, Hermenegildo Cuenca Díaz, para discutir la cuestión de la guerrilla en Guerrero; el general Cuenca Díaz se traslada una y otra vez al Estado; los jefes de las zonas militares de Acapulco y Chilpancingo son relevados dos veces en casi un año, y varios comandantes de partidas son también sustituidos" Mayo, op. cit. P.83.

<sup>38</sup> Mayo, op. cit. P.86

<sup>39</sup> Mayo, op. cit. P.85

<sup>40</sup> Mayo, op. cit. P.87

<sup>41</sup> Mayo, op. cit. P.87

<sup>42</sup> Mayo, op. cit. P.89

- el uso de la violencia directa y sin justificación ante la opinión pública. Fue en este terreno donde la derrota de la guerrilla tuvo una resonancia más política que militar.

Una vez derrotada la ACNR con la muerte de Genaro Vázquez en 1972, del PDLP se desprendieron las FAR comandadas por Carmelo Cortés, defensor del maoísmo y de las estrategias coreanas. Sin embargo, aún estaban coordinadas con la Brigada Campesina de Ajusticiamiento, el brazo armado del PDLP. Las FAR fueron el último reducto guerrillero en el Estado de Guerrero. El dos de diciembre de 1974 cayó en combate Lucio Cabañas, con lo que terminaron seis años de lucha armada de esa organización.

A esto hay que agregar que después del secuestro y asesinato de Eugenio Garza Sada, el sector empresarial demandó a Luis Echeverría Álvarez *terminar con las guerrillas mediante una política implacable*<sup>43</sup>.

No obstante, el autor considera que las dos agrupaciones guerrilleras, y las que las antecedieron, no fueron más que un conjunto de movimientos aislados sin proyectos políticos concretos de largo plazo sumidos en la dinámica de la violencia y el dogma sectario.<sup>44</sup>

Por otra parte, desde nuestro punto de vista la rapidez de su eliminación consistió también en los aceitados y articulados mecanismos de represión de un sistema cuyos actores conocían su función y posición dentro del mismo, en un contexto donde la opinión pública estaba reducida a espacios de difusión muy limitados.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional es un movimiento guerrillero de reivindicación étnica cuya primera aparición pública de carácter militar tuvo lugar el primero de enero de 1994 en cuatro municipios del estado de Chiapas: San Cristóbal de Las Casas, Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas. Según datos aportados por Carlos Montemayor<sup>45</sup>, el número de sus efectivos fue calculado por el ejército mexicano en aproximadamente dos mil elementos de tropa, y bases comunitarias surgidas de sectores indígenas que rompieron con las comunidades indígenas

---

<sup>43</sup> López, op. cit. P.122

<sup>44</sup> López, op. cit. P.70

<sup>45</sup> Montemayor, Carlos. *Chiapas. La rebelión indígena de México*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1997, 195 Pp., P.44.

tradicionales de carácter cerrado, excluyente y jerarquizado o que se liberaron del sistema de fincas, según afirma Yvon Le Bot.<sup>46</sup>.

Fundado en Noviembre de 1983 o 1984<sup>47</sup> y organizado bajo el mando del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General, que es el máximo órgano de dirección político-militar compuesto por representantes de las etnias tzotzil, tzeltal, chol, tojolabal, zoque y mame y cuyas actividades fueron conocidas públicamente en noviembre de 1993<sup>48</sup>, el EZLN inició su actividad político-militar con un planteamiento guerrillero foquista desplegando *una cultura y prácticas políticas leninistas, autoritarias, militaristas y antidemocráticas*<sup>49</sup>. Sin embargo, a raíz de su contacto con las comunidades, transmuta en un movimiento comunitario armado que no se plantea la lucha por el poder y que enarbola, junto con el estallido armado, la satisfacción de 11 demandas: *techo, tierra, trabajo, pan, salud, educación, independencia, libertad, justicia, democracia y paz*<sup>50</sup>.

Se caracteriza también por sus ágiles y flexibles circuitos de comunicación nacional e internacional a través de la prensa escrita y de Internet. Es un movimiento con un enorme capacidad de convocatoria y legitimación social que goza de importantes espacios en los medios de comunicación debido, sostiene Montemayor, a los cambios suscitados por las *condiciones internacionales y nacionales que no se vivían en la década de los sesenta o setenta, particularmente en el desarrollo político de los medios de comunicación y en el surgimiento de organismos nacionales e internacionales de defensa de los derechos humanos*<sup>51</sup>.

Los antecedentes del EZLN forman parte de un crisol mucho más amplio de organizaciones, movimientos sociales y tradiciones de lucha que se inscriben en las relaciones sociales, económicas, políticas e históricas en Chiapas.

María del Carmen Legorreta Díaz, asesora de la Asociación Rural de Interés Colectivo de Chiapas, cree que el EZLN es la vertiente de un movimiento social indígena con una lucha de

---

<sup>46</sup> Le Bot, Ivonne. *El sueño zapatista*. Editorial Anagrama, Barcelona, 1997. 325 Pp. P.50.

<sup>47</sup> Ibid. P.118.

<sup>48</sup> Ibid. P.170.

<sup>49</sup> Ibid. P.65.

<sup>50</sup> Ibid. P.172.

<sup>51</sup> Montemayor, op. cit. P.169

más de veinte años en la región de las Cañadas, en donde confluyen diversos intereses políticos y sociales<sup>52</sup>.

En este punto debemos clarificar cuestiones que pueden parecer confusas al lector. La autora analiza exhaustivamente no sólo la historia de la conformación del EZLN, sino del movimiento campesino-indígena chiapaneco en su conjunto, entendiendo al ELN tan sólo como una parte de un problema mucho más complejo. Así, sostiene que existen cuatro proyectos político-ideológicos<sup>53</sup> de los pueblos indígenas que posteriormente sería recogidos por el movimiento armado:

- Cristianismo comunitario
- Reivindicación indianista o la Teología de la Liberación
- Proyecto Democrático enarbolado por Línea Proletaria en la Unión de Uniones
- Lucha armada del EZLN con carácter socialista

Es esta lucha armada a la que coloca dentro del tercer momento de todo el movimiento. El primero de estos momentos va de 1973 a 1983 y se caracteriza por la formación del movimiento campesino-indígena. El segundo momento ve la germinación, de 1983 a 1988, del movimiento armado. El tercer momento experimenta dos fases. Una de ruptura entre el movimiento social y el movimiento armado (política contra guerrilla) entre 1989 y 1992 y otra de irrupción en el escenario nacional desde el primero de enero de 1994. Las Fuerzas de Liberación Nacional, escribe la autora, se filtraron en el movimiento social indígena de las Cañadas, *“atraídos sobre todo por la fuerza y las potencialidades del movimiento que se había creado en los setenta”*<sup>54</sup>.

En los orígenes del movimiento campesino-indígena en Chiapas tiene lugar una transición que va de la Teología de la Liberación difundida por la Diócesis de San Cristóbal al ejercicio de la política promovido por Unión del Pueblo y Política Popular, de tendencia maoísta.<sup>55</sup>

Conviene destacar que fueron las asfixiantes relaciones de dominación y los conflictos de orden agrario, ambos con profundas raíces históricas, los detonantes de una organización indígena sin precedente en el país. Precisamente, el aislamiento y la accidentada geografía de Chiapas fueron

---

<sup>52</sup> “Movimiento en el cual han interactuado diversas fuerzas políticas y corrientes ideológicas, como los gobiernos federal y estatal, los grupos de la clase dominante, grupos de la iglesia católica adscritos a la teología de la liberación, militantes de izquierda de la llamada Línea de Masas, y militantes de las Fuerzas de Liberación Nacional” Legorreta Díaz, María del Carmen. *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*. México, Cal y Arena, 1998. P. 15

<sup>53</sup> Ibid, P.17

<sup>54</sup> Ibid, P.27

los componentes de la dominación política encarnada en la finca como el núcleo de las relaciones sociales en todos los niveles.<sup>56</sup>

La década de los sesenta presencia en México una crisis en el modelo de desarrollo y, por consiguiente, en el contexto chiapaneco. En la década siguiente, el auge de la izquierda a nivel mundial y nacional, así como la política populista de Echeverría con tintes legitimadores después de la sangrienta represión del movimiento estudiantil de 1968 explican la creación del Primer Congreso Nacional Indígena en octubre de 1974, en donde se abordaron cuatro temas centrales: tierra, salud, educación y comercio. Esta explicación contrasta con la que establece que el dicho Congreso pudo haber surgido como una manera de evitar el surgimiento de grupos armados en México, los cuales empezaron a proliferar a principios de la década de los sesenta.<sup>57</sup> De ser verificable, esta interpretación se insertaría en una estrategia mucho más amplia de contrainsurgencia que inevitablemente se relaciona con la elaboración de políticas gubernamentales, evidentemente insuficiente debido a la proliferación de grupos armados durante más de treinta años.

La diócesis de San Cristóbal, que la autora ubica como la institución social con más fuerza y poder político en ese espacio social, buscó el apoyo de una organización de izquierda nacida después de la represión de 1968 para que proyectara y organizara el congreso y de esta manera protegerse de las estrategias gubernamentales que devinieran en demagogia. La organización con la que estableció contacto fue Unión del Pueblo, creada entre 1969 y 1970 con cuadros provenientes de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo,<sup>58</sup> en cuya ideología confluyeron el leninismo, el maoísmo, la revolución cubana, el movimiento de los Tupamaros de Uruguay y los movimientos de Francisco Villa y Emiliano Zapata.

Legorreta localiza el origen de la base social del EZLN en la Unión de Uniones, organización formada en 1980 y fruto de la unión de la Unión Ejidal Quiptic Ta Lecubtesel y la Unión de Ejidos Lucha Campesina, que optaron por una organización más sólida a mediados de la década de los setenta después del Congreso, que resultó un rotundo fracaso.

---

<sup>55</sup> Ibid, P.30

<sup>56</sup> Ibid, P.36

Por otro lado, Montemayor observa componentes diferentes en la conformación del EZLN: *el elemento indígena, el de la continuidad de la guerrilla en México y el eclesiástico*<sup>59</sup>.

Finalmente, es de particular importancia destacar que el EZLN es la primera guerrilla que logró negociar de manera directa con el gobierno federal<sup>60</sup>.

De acuerdo con lo anotado por Baloy Mayo, respecto a las estrategias implementadas en el ramo civil en contra de la guerrilla, opino que son políticas públicas diseñadas para desmembrar el apoyo popular a la guerrilla. Para explicarlo, a continuación se desarrolla el tema con base en los postulados teóricos de algunos autores sin otro objetivo que el de analizar posteriormente las acciones instrumentadas a partir de 1994 con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

---

<sup>57</sup> Ibid, P.58

<sup>58</sup> Ibid, P.60

## Capítulo 2

### Las políticas públicas

Definir una política pública implica distinguir dos campos distintos: el que se refiere a la acción pública inmersa en un contexto democrático (en donde las relaciones entre los actores del sistema se caractericen por su horizontalidad y los sujetos afectados por dicha acción tengan una incidencia directa y abierta, garantizada por sus derechos individuales y colectivos), y aquel que se encarga de elaborar y discutir, con un discurso científico-técnico de por medio, los estudios que atañen a los problemas gubernamentales, también en los sistemas democráticos.

Esto requiere de algunas puntualizaciones. Si nos referimos a la democracia como una condición insustituible para estudiar las políticas públicas, es debido a que la mayoría de los estudios al respecto analizan fenómenos suscitados en sociedades occidentales cuyo Estado presenta, entre otros elementos, un régimen pluralista en un sistema institucionalizado. Es en este sentido que el proceso de política pública se distingue por: definir la agenda de los problemas de manera permeable y receptiva a iniciativas externas; formular y diseñar las acciones a través de la confrontación de grupos expertos y redes profesionales en el tema; implementar las acciones buscando un equilibrio entre eficiencia y legitimidad, y evaluar de manera pública, para lo cual la información gubernamental acerca de los resultados de su acción sea conocida por la opinión pública<sup>61</sup>.

Carlos Ruiz Sánchez ofrece, en una obra titulada "Manual para la elaboración de políticas públicas" argumentos concretos acerca de la elaboración de políticas públicas para la realidad mexicana. El autor define política pública como *la práctica social ocasionada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros*.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Montemayor, op. cit., P.50.

<sup>60</sup> Montemayor, op.cit., P.172.

<sup>61</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. **Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes**, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000. P.220.

<sup>62</sup> Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México, Plaza y Vázquez y Universidad Iberoamericana, 1996., 66 Pp., P.15.

La definición no está completa, pues el autor omitió mencionar que las políticas públicas son elaboradas, instrumentadas y evaluadas en el ámbito del Estado y sus ramas administrativas, legislativas o legales. Y no necesariamente son respuestas a demandas. Para los propósitos de una definición preliminar, Ruiz Sánchez propone cinco pasos:

- Identificar y definir los problemas.
- La percepción de la problemática por aquél con las facultades de crear e implementar la política pública, como resultado de demandas políticas o sociales, necesidades, juicios de valor o compromisos políticos previamente asumidos.
- Una selección de las posibles soluciones del problema.
- El establecimiento de objetivos y metas.
- La preselección de medios inmediatos.<sup>63</sup>

Para poder identificar y definir un problema, se hace menester clarificar la manera en que la situación se altera y detectar en qué momento se expresa el cambio, con el propósito de saber quiénes son los afectados y en dónde, para cuantificar el nivel de las alteraciones.

En el mismo espíritu, Ruiz Sánchez brinda los siguientes aspectos para considerar una primera aproximación a cualquier problema. El primero de ellos es la multiplicidad en las interpretaciones de los problemas en función del intérprete y su circunstancia. El segundo tiene que ver con la posibilidad de problemas subsecuentes surgidos a partir del primero. El tercero se refiere a la existencia de problemas públicos que no están en la agenda de gobierno o de problemáticas privadas que sí son atendidas por él. Esto depende, como se acaba de mencionar, de la relevancia que dicho problema revista para el gobierno, y de la magnitud del mismo, así como de la trascendencia (esto es, la incidencia del problema entre la población o los actores involucrados), la vulnerabilidad (las posibilidades de encontrar una solución al problema a partir de métodos o herramientas cuyo uso ya haya sido probado), la factibilidad (el uso de recursos reales para la solución), la viabilidad (la compatibilidad entre el problema y el bagaje ideológico-político del gobierno) y la permisibilidad (los factores y aristas que condicionan la existencia misma de la políticas públicas).<sup>64</sup>

A partir de la elaboración de un cuadro de establecimiento de prioridades, el autor argumenta que un problema será altamente prioritario y muy probablemente solucionado si se encuentran

---

<sup>63</sup> Ibid, Pp. 15-16.

<sup>64</sup> Ibid. P.25

disponibles todos los recursos necesarios para hacerlo, y las posibilidades de solucionarlo altas si los métodos son tanto efectivos como eficientes; sin descartar la posibilidad de que el problema tenga una magnitud y trascendencia considerables. Por el contrario, si a la población no le interesa un problema porque lo considere relativamente menor y los recursos disponibles son muy limitados, sin importar que las posibilidades de solucionarlo no sean tan bajas, entonces podremos decir que una política pública difícilmente será instrumentada.

Una vez llevado a cabo, dentro del gobierno, el análisis de los aspectos mencionados, se espera la formulación de *las proposiciones políticas de la política tomando en cuenta una proyección futura del problema, el objetivo, los medios y las prioridades de dicha política pública*<sup>65</sup>. De acuerdo con el autor, esta es la última etapa de elaboración.

Como puede inferirse, el autor ofrece nociones básicas acerca del estudio de las políticas públicas, por lo tanto, no son suficientes para sustentar la teoría que se necesita para un trabajo de tesis de licenciatura.

Por lo tanto, recurrimos a Charles Lindblom, quien divide su estudio de políticas públicas en tres partes: la primera se refiere al lugar y relevancia que adquieren la información y el análisis en el proceso de elaboración de políticas públicas; la segunda analiza el juego del poder en las intermediaciones de las políticas públicas y, finalmente, en la tercera parte, se aboca a examinar el papel del ciudadano en ese juego de poder.

En un principio, Lindblom rechaza toda perspectiva legalista, que supone esquemas racionales y abstractos, para analizar las acciones gubernamentales.

Luego entonces, sugiere que la premisa para comenzar a estudiar las políticas públicas es el pluralismo de poderes y recursos repartidos inequitativamente al interior de un sistema políticos sujeto al juego del poder<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Ibid. P.27

<sup>66</sup> "Se parte del supuesto pluralista, en el que poderes y recursos se reparten de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación, etc.)de manera simultánea. Se 'burocratizan' los procesos políticos, se 'politizan' los procesos burocráticos, se 'socializan'

Lo que en realidad quiere decir que las políticas públicas dependen directamente de los juegos de poder y otros intereses.

¿Cuál es la propuesta de Lindblom en torno a los pasos a seguir para estudiar las políticas públicas?

- Recolección de problemas en la agenda gubernamental
- Planteamiento de temas para la acción
- Proceso legislativo
- Implementación de decisiones
- Evaluación de políticas

Esquema, hay que decirlo, muy parecido al que proponen Meny y Thoenig en su trabajo titulado *Las políticas públicas*<sup>67</sup>.

Lindblom está convencido de que la agenda política es producto de las interacciones libradas por los actores que tienen incidencia en un problema determinado. Asimismo, se muestra escéptico de que haya un proceso claro y definido metodológicamente hablando para estudiar las políticas públicas.

Lindblom cree que la información y el análisis asumen un rol primordial en el proceso de elaboración de políticas públicas. El tipo de análisis propuesto comprende los siguientes pasos:

- Formulación del problema
- Evaluación de soluciones
- Identificación de la solución final

Es de gran importancia destacar que el autor distingue dos componentes esenciales en el proceso de elaboración de políticas públicas: el análisis (partidista y no partidista) y la interacción política.

A pesar de la importancia que reviste el análisis, hay componentes políticos que lo hacen falible o, dicho de otra manera, la política hace evidente que las acciones gubernamentales que sólo privilegian el análisis<sup>68</sup>:

---

unos y otros." Lindblom, Charles. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, 160 Pp., P.5

<sup>67</sup> Meny, Yves y Jean Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel, 1992, 271 Pp.

- Pueden fallar
- No resuelven los conflictos de valores e intereses
- Son lentas y costosas
- No especifican los problemas a enfrentar

Lindblom reconoce el papel de la política en el proceso, pero parece no querer relegar la importancia del análisis. Luego entonces, la solución de problemas está condicionada por la interacción, elemento que resulta insuficiente y hasta ambiguo al considerar el papel de la empresa privada como el único que importa<sup>69</sup>.

Lindblom contempla la delegación de la toma de decisiones y su implementación como un camino más, una alternativa a seguir sin detallar el proceso; Meny y Thoenig lo hacen como parte de un proceso más detallado, lo cual le da un lugar metodológicamente más apropiado.

La información se concibe como un instrumento en las relaciones de poder, en el entendido de que el análisis será llevado a cabo por los actores participantes en dicho juego, conscientes de sus roles, objetivos y peso específico en la interacción, lo que nos lleva inmediatamente a

## **2.1 El poder y las políticas públicas**

*Con la denominación de 'juego de poder' nos referiremos frecuentemente a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás<sup>70</sup>.*

El juego de poder es tripartita y presenta distintas interacciones. Los *decisores*, que comprenden al jefe del Ejecutivo, el gabinete, el parlamento, la judicatura, los militares y los jefes de partidos; los *influyentes*, que son eventuales decisores y que abarcan los grupos de interés, las agrupaciones de trabajadores, los periodistas y la opinión pública, los empresarios, los gobiernos extranjeros y las unidades subordinadas de gobierno; finalmente, la tercera parte la constituyen los *receptores*, que son los simples ciudadanos.

---

<sup>68</sup>Ibid. P.30.

<sup>69</sup> Ibid.P.40

<sup>70</sup>Ibid.P.57

El sistema político, según Lindblom, es uno esencialmente normativo en donde los roles de los actores están previamente delimitados<sup>71</sup> y las normas no necesariamente gozan de un estatus legal.

La elaboración de las políticas públicas depende, entonces:

- De la estructura de las normas.
- De las relaciones de autoridad.
- De los procedimientos y organizaciones de los decisores

## 2.2 La empresa privada

Lindblom asigna a la empresa privada un papel importante:

“Aunque el gobierno puede prohibir, no puede ordenar de manera positiva a los directivos de empresa sobre cómo han de realizar sus funciones”<sup>72</sup>.

Cree que el gobierno debe ofrecer a la empresa privada ventajas para realizar sus funciones.

“La formulación de las políticas públicas [...] está especialmente controlada por las empresas privadas: los cargos públicos deben escuchar a los empresarios con sumo cuidado; deben descubrir las necesidades de los empresarios incluso cuando éstos no se preocupen de manifestarse o hablar por sí mismos: deben dar a los empresarios lo que necesitan para motivar la producción, los puestos de trabajo y el crecimiento; y deben de esta manera darle el derecho especial de consulta y participación real en el proceso de formulación de las políticas”<sup>73</sup>.

Tanto el juego de poder como el papel de la empresa privada son dos temas sobre los que Lindblom abunda, y constituyen objetos de estudio que se apartan de los objetivos de este trabajo. Tratar de analizar el rol de la empresa privada de manera exhaustiva para corroborar la hipótesis propuesta sería aventurarnos demasiado sin antes partir de estudios que afirmen la consecución de una acción gubernamental sistemática y programada. Para tal propósito, Meny y Thoenig ofrecen un cuerpo teórico más específico y enfocado a las acciones gubernamentales.

---

<sup>71</sup> “Un sistema político es en esencia un sistema de normas que especifican los diferentes papeles que han de desempeñarse [...]. Las normas especifican quiénes son elegibles y cómo han de ser seleccionadas las personas las personas para desempeñar cada papel. También especifican lo que a cada actor le es permitido o prohibido hacer en el desempeño de su papel.” Ibid.P.58.

<sup>72</sup> Ibid. P.95

<sup>73</sup>Ibid. P.96

Para Meny y Thoenig, una política pública *se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos*<sup>74</sup>. Asimismo, sostienen que una política pública se materializa en un bien o un servicio que no es divisible, que no está sujeto a los vaivenes del mercado y que se halla disponible, subrayando que una política pública es reconstruida gradualmente a través del análisis de elementos dispersos en la acción gubernamental.

Es así como distinguen dos facetas de la acción gubernamental:

- **Gestión Interna.** Es la acción de las autoridades públicas haciendo uso de recursos propios y siguiendo una pauta de costos-beneficios que permitan cumplir de manera satisfactoria las finalidades externas de su competencia.<sup>75</sup>
- **Alteración del entorno.** Esta faceta se refiere al propósito que persigue la elaboración de políticas públicas: causar impactos, cambios o variaciones en el campo de la acción gubernamental. Es necesario destacar que dichas alteraciones no tienen lugar de manera directa o unicausal. Esta función une las realizaciones a las finalidades.<sup>76</sup>

Los autores consideran cuatro postulados útiles para el análisis de políticas públicas<sup>77</sup>:

- Los objetivos
- Los sujetos afectados
- Los ejecutores de las medidas gubernamentales
- Los tipos de políticas públicas

Respecto al cuarto punto, lo autores aclaran que las distintas modalidades de políticas públicas dependen de la función que el analista quiera darles, con el único propósito de identificar ciertos parámetros, abundan sobre dos clases de tipologías en el análisis de las políticas públicas: la que se organiza bajo las pautas de la coerción y la que se edifica sobre el utilitarismo.

De acuerdo con el nivel de coerción implementado, existen cuatro clases de políticas públicas<sup>78</sup>:

---

<sup>74</sup> Meny, Yves y Jean Claude Thoenig., op. cit. P.89

<sup>75</sup> Ibid. P.93

<sup>76</sup> Ibid. P.95

<sup>77</sup> Ibid. P.98

<sup>78</sup> Ibid. Pp.99-100.

1. **Políticas reglamentarias.** La coerción pública se ejerce de manera directa sobre el comportamiento de los afectados. Se limitan las libertades individuales y los intereses se transforman.
2. **Políticas distributivas.** La coerción es indirecta pero busca incidir sobre el comportamiento de los afectados. De manera unilateral, el Estado concede a los individuos ciertos privilegios por medio de actos administrativos.
3. **Políticas redistributivas.** Manipulan los criterios generales de la acción pública sin designar específicamente los lineamientos de dichas acciones. Otorgan ventajas y derechos que los individuos tienen la posibilidad de tomar o no. Aquí la coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados de manera directa e inmediata.
4. **Políticas constitutivas.** Lidian con la definición de las reglas y procedimientos de la acción pública.

Por otro lado, si las políticas públicas son elaboradas según criterios utilitaristas, es menester partir de tres premisas que conciben al sujeto como *utilitarista y egocéntrico*<sup>79</sup>:

1. Los costos de determinada política pública son más relevantes que los beneficios.
2. El impacto inmediato adquiere una mayor relevancia que los supuestos beneficios a largo plazo.
3. El impacto que ofrece a grupos pequeños y localizados se impondrá sobre aquél que repercute en un sector más amplio.

Los autores proponen un instrumento de análisis que consiste en cinco pasos, y que es el que trataremos de seguir:

- Identificar el problema
- Formular soluciones
- Tomar decisiones
- Ejecutar los programas
- Evaluar los programas

### **2.3 Identificación del problema**

Ahora vinculamos estos aspectos metodológicos en el tema específico que nos ocupa, lo cual permite afirmar que, como se estudió en páginas anteriores, ya se habían instrumentado

---

<sup>79</sup> Ibid. Pp.101-102.

acciones en materia de contrainsurgencia, la política contrainsurgente no 'nació' con el EZLN, pero se le agregaron nuevos aspectos.

Uno de los conceptos centrales para entender la identificación de los problemas es el de *agenda*, que designa *un conjunto de programas objeto de controversias públicas*.<sup>80</sup>

La *orden del día* es el momento institucionalizado que establece una lista de tratamiento de problemas; un *programa* es una plataforma de intenciones destinada a llamar la atención de un público.

Los autores distinguen dos tipos de agenda en tanto que mecanismo selectivo<sup>81</sup>:

- **Agenda institucional.** Reúne los problemas que competen por ley a la autoridad pública correspondiente.
- **Agenda coyuntural.** A este tipo de agenda le dan forma los problemas que escapan a la esfera habitual de competencia de las autoridades públicas.

Los autores establecen una diferencia entre los tipos de actores en conflicto: las élites política, económica y cultural, y un segundo grupo más difuso y radicalizado que no tiene los recursos del primero. *Sin embargo, estos empresarios políticos especializados en una causa pierden a menudo influencia y apoyos cuando la inclusión en la agenda deja de ser la fase crítica*<sup>82</sup>.

En este orden de ideas, los autores recuperan los conceptos de, Cobb y Elder, al referirse a los objetivos perseguidos por los actores involucrados en políticas públicas:

- **Reajuste.** La acción que el actor persigue no es otra que la satisfacción de sus intereses por parte de la autoridad pública.
- **Explotación.** Es la acción orientada a los intereses de terceros involucrados en el conflicto *incorporando a su propio proyecto el reconocimiento de sus defendidos*. Es de esta manera como consideramos que el gobierno concibió en algún momento al EZLN.
- **Mejora.** Es la acción consistente en aliviar los desequilibrios sociales en nombre del interés público o de algún proyecto ideológico o político. El EZLN se concibe a sí mismo de esta manera.
- **Reacción circunstancial.** Es la acción política imperativa impulsada por la coyuntura, por ejemplo, la ofensiva militar, la creación de la Cocopa y la Ley de Amnistía.

Distinción del trabajo político según las políticas públicas:

---

<sup>80</sup> Ibid. P.114

<sup>81</sup> Ibid. P.114

<sup>82</sup> Ibid. P.117

-Definición del problema

-Estrategia de respuesta

El acceso y control de la agenda está estrictamente restringido debido al grado de influencia que otorga al que la administra. Es por ello que constituye un filtro a los problemas.

Se diferencian tres condiciones para que un problema sea incluido en la agenda<sup>83</sup>:

- Debe entrar en la esfera de competencia de las autoridades.
- Debe acentuar las diferencias entre el ser y el deber ser.
- Debe ser previamente adaptado y codificado en términos de acción gubernamental, comprendiendo las técnicas, canales y procedimientos adecuados.

#### **2.4 Formulación de soluciones**

Los autores contemplan dos tipos de respuesta a los problemas: El rechazo o la respuesta favorable; rechazar abarca desactivar, bloquear, no tomar en serio, desacreditar, ignorar o exacerbar rivalidades; responder implica mandar señales simbólicas, mostrar buena voluntad pero interponer causas de fuerza mayor en sentido contrario, posponer, establecer procedimientos sin contenido, no ir al fondo de la cuestión, tomar en cuenta la demanda o anticiparse al problema.<sup>84</sup>

La formulación y la legitimación constituyen las fases en torno a las cuales giran las actividades de los actores.<sup>85</sup> Por formulación se entiende ya sea la incorporación a la agenda de un problema o bien la solución al mismo; la legitimación comprende la acción decisoria de la actividad pública competente. A propósito de la legitimación, los autores establecen que *"consiste, pues, en aportar una solución de acuerdo con un criterio de elección que la haga aceptable a ojos de terceros"*.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Ibid. P.123

<sup>84</sup> "A partir de la formulación de su agenda, la autoridad pública se ve forzada a utilizar medios concretos, pero también y sobre todo, medios simbólicos, para responder y administrar el carácter potencialmente conflictivo de las demandas que recibe. Busca educar a los públicos, sobrepasar a los empresarios políticos, desactivar las oposiciones y codificar las críticas y las aprobaciones. La comunicación política, que utiliza abundantemente los medios de comunicación, prolonga en este sentido las técnicas más clásicas mediante las cuales el Estado y quienes lo gobiernan pesan sobre la política, no sólo proveyendo bienes y servicios públicos, sino tratando de moldear las aspiraciones de sus administrados, su contenido y la manera de traducirlas en términos de controversias políticas". Ibid. Pp. 125-127.

<sup>85</sup> Ibid. P.135

<sup>86</sup> Ibid. P.138

Retomando la fase de formulación, que es a la que a nuestro juicio encierra problemas más complejos, es necesario destacar que los autores enmarcan dos procesos subyacentes a la formulación: el análisis y la selección<sup>87</sup>. El análisis involucra la ponderación de las consecuencias eventuales, los efectos intencionales y los implícitos, en donde la certeza metodológica de la investigación brilla por su ausencia debido, las más de las veces, a la complejidad de los fenómenos. La selección, por otra parte, involucra todos los procesos políticos que llevan a cabo los actores para reducir, de todas las alternativas posibles, un solo curso de acción<sup>88</sup>.

No obstante, sostienen los autores, sería ingenuo pensar que una decisión pública sugiere una actividad pública. Por el contrario, la inacción implica otro curso de la política pública<sup>89</sup>. *Una no-decisión encubre un conjunto de actividades que sirven para sostener la movilización de valores, procedimientos, ritos y actores, con el fin de legitimar la no acción de una autoridad pública*<sup>90</sup>.

Se definen cuatro estrategias de no-decisión<sup>91</sup>:

1. El uso de la fuerza.
2. La sanción a los partidarios de la reforma.
3. La difusión sólo en apariencia de las nuevas normas.
4. Tardanza en los procedimientos de trabajo gubernamental.

## 2.5 La toma de decisiones

Existen dos conceptos inherentes a la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas: el de la racionalidad absoluta y el de la racionalidad limitada.

La racionalidad absoluta supone la toma de decisiones de manera estructurada y consecutiva una vez que se han analizado las opciones y considerado las alternativas con sus posibles efectos con el propósito de elegir una solución que responda a los criterios objetivos del decisor<sup>92</sup>. La racionalidad absoluta *consiste en maximizar u optimizar los resultados en relación con los costos, y las ventajas en relación con los inconvenientes*<sup>93</sup>. Para que la racionalidad absoluta pueda tener lugar, los autores establecen la conveniencia de cuatro condiciones<sup>94</sup>:

---

<sup>87</sup> Ibid. P.136

<sup>88</sup> Ibid. P.136

<sup>89</sup> Ibid. P.138

<sup>90</sup> Ibid. P.138

<sup>91</sup> Ibid. P.138

<sup>92</sup> Ibid. P.140

<sup>93</sup> Ibid. P.140

<sup>94</sup> Ibid. P.140

- La existencia de un criterio común racional al decisor.
- Preferencias estables y explícitas.
- Conocimiento de todas las alternativas posibles.
- Dedicación absoluta del intelecto del decisor al problema.

Por otro lado, la racionalidad limitada tiene postulados mucho más realistas y se encarga de refutar categóricamente el carácter normativo e ideal de la racionalidad absoluta tomando como punto de partida cuatro premisas<sup>95</sup>:

- La información nunca es absoluta y requiere retribuciones; puede ser desechada si no concuerda con los valores del decisor.
- Los criterios de elección son escasos.
- La complejidad de un problema tiene efectos distintos sobre distintos tipos de decisores
- La toma de decisiones, las más de las veces, implica tensiones y desequilibrios psicológicos en el decisor.

Resumiendo, el decisor *hace lo mejor que puede allí donde se encuentra*<sup>96</sup>. Es por ello que el análisis de las circunstancias, los procesos y los actores ofrecerán una mejor explicación acerca del tipo de discusión que arrastra una política pública. De acuerdo con los autores, en la racionalidad limitada convergen las preferencias con las obligaciones, encrucijada donde no se toma la decisión más racional, sino la más satisfactoria<sup>97</sup>. Se reduce al máximo la búsqueda de alternativas. Ante este argumento, existen dos estrategias de toma de decisiones particularmente atractivas: la primera es la adopción de una alternativa privilegiada; la segunda es la revisión de políticas públicas anteriores que ya hayan sido implementadas.

Otra dicotomía que define la racionalidad del decisor público<sup>98</sup>:

- **Racionalidad de sustancia.** La alternativa elegida está concatenada con la imagen pública del decisor.
- **Racionalidad política.** Presupone la ubicuidad de la posición respecto a la alternativa.
- 

“El individuo que ocupa esta posición, esta función, este mandato, tiene que adaptarse necesariamente [...] a los mandatos y a los valores de esa presión, salvo que se arriesgue a perder su trabajo, su credibilidad o incluso su situación[...]. El mecanismo induce efectos conservadores y compromete poderosamente la elección de las alternativas”.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Ibid. P.141

<sup>96</sup> Ibid. P.142

<sup>97</sup> Ibid. P.143

<sup>98</sup> Ibid. P.144

<sup>99</sup> Ibid. P.145

En el sector público, la decisión surge a partir de tres procedimientos<sup>100</sup>:

- Las reglas, normas o leyes.
- Los circuitos de comunicación a través de los cuales circula la información y condiciona el tipo de decisión.
- La división de tareas.
- 

Un proceso de toma de decisiones involucra cuatro elementos: problemas, elecciones, soluciones y actores. Es menester decir que dichos elementos no necesariamente presentan relaciones unilineales o causales de un solo tipo: la confluencia puede ser de diversos órdenes<sup>101</sup>.

Recuperando a March y Olsen, los autores hacen mención de tres procesos de encadenamiento decisional<sup>102</sup>:

1. La toma de decisiones final responde a un problema claro e identificable [pero los autores descartan que dicho proceso se de con frecuencia].
2. La toma de decisiones se lleva a cabo a pesar de que el problema se haya vuelto inidentificable, lo que deviene actos y no decisiones.
3. Problemas abandonados, soluciones inexistentes.

El *incrementalismo disjunto* es otro mecanismo de toma de decisiones<sup>103</sup>, y supone:

1. No remitirse a una sola solución o encerrarse en un problema.
2. Actuar oportunamente sin forzar la solución.
3. Aceptar tratar problemas implícitos en el problema central.
4. Cambiar concesiones con los actores.
5. Multiplicar alianzas sin crear divergencias.
6. Administrar el tiempo a favor.

El incrementalismo disjunto es el modelo que mejor responde a sistemas fragmentados y pluralistas.

## 2.6 La implementación de las políticas

*La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos*<sup>104</sup>.

Generalmente, los ejecutores están situados en aparatos administrativos; los decisores, en aparatos políticos.

“Los ejecutores, cuyos comportamientos están, en principio, condicionados por los proyectos técnicos y administrativos, se los apropian discrecionalmente, hasta convertirlos en soporte de su propio poder interno frente a sus jefes o subordinados y clientes exteriores”<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> Ibid. P.146

<sup>101</sup> Ibid. P.150

<sup>102</sup> Ibid. P.151

<sup>103</sup> Ibid. P.148

Aunque una implementación de arriba hacia abajo completa y sin complicaciones es prácticamente imposible, existen algunas variables que se encuentran bajo el control del decisor y que pueden atenuar las disfunciones<sup>106</sup>:

- El tiempo disponible.
- Recursos suficientes y disponibles.
- Convicción de que las cosas van a cambiar con las intervenciones públicas.
- Distancias cortas entre decisores y ejecutores.
- Ejecutores específicamente designados con márgenes de maniobra.
- Consenso en objetivos claros.
- Procedimientos estructurados y convencionales.
- Comunicación y coordinación óptimas
- Obediencia total

Empero, las dificultades de ejecución se incrementan si<sup>107</sup>:

- el decisor o la fuente de autoridad está lejos del ejecutor.
- hay ausencia de claridad y precisión en los programas formulados.
- hay falta de estímulos a los ejecutores

Algunas fuentes a considerar para llevar a cabo un análisis serio de la aplicación de una política pública:

- Discusiones no estructuradas con actores u observadores privilegiados.
- Entrevistas estructuradas
- Documentos administrativos y de prensa

Los resultados de las políticas públicas se desprenden de actividades políticas complejas en el escenario de la ejecución.

La ejecución es función de tres factores principales<sup>108</sup>:

- Las características del programa.
- Los comportamientos de los ejecutores reconocidos.
- Las reacciones de los grupos-objetivo.

Hay causas que emanan de la burocracia que retrasan o atrofian la ejecución<sup>109</sup>:

- La existencia de otras políticas públicas dirigidas a los mismos grupos-objetivo.
- La débil motivación de los agentes.
- Los criterios cualitativos abstractos que impiden la cuantificación de los objetivos.
- Las gestiones administrativas interorganizacionales muy complejas.
- El paso de transformar las reglas y los procedimientos en acciones concretas.

---

<sup>104</sup> Ibid. P.158

<sup>105</sup> Ibid. Pp160-161

<sup>106</sup> Ibid. P.161

<sup>107</sup> Ibid. P.162

<sup>108</sup> Ibid. P.183

<sup>109</sup> Ibid. P.183

## 2.7 La evaluación de las políticas

En el análisis, es importante visualizar las transformaciones o no transformaciones.

Dos actitudes de las ciencias sociales en torno a la evaluación de las políticas públicas<sup>110</sup>:

- Estudiar posibles organismos evaluadores propios del sistema político (no necesariamente gobierno).
- Elaboración de conceptos propios que permitan evaluar las políticas públicas.

Opciones para evaluar las políticas públicas<sup>111</sup>:

- **Valores de referencia.** Pueden manifestarse en los objetivos de la política pública o en los criterios subjetivos del analista.
- **Impactos observables sobre el terreno.** Se buscan observar los cambios físicos y simbólicos producto de la noción de cambio social inherente a toda política pública de manera cualitativa y cuantitativa.
- **Secuencia de tiempo.** Una vez que se asume el hecho que las políticas públicas no son implementadas en función de una secuencia unilineal de tiempo, los autores instan a los analistas a elegir los criterios de manera arbitraria tomando en cuenta factores externos eventuales como otras políticas o acontecimientos sociales, económicos o políticos.

Existen cuatro ejes de trabajo para evaluar las políticas públicas<sup>112</sup>:

- **Efectos.** El contexto sistemático juega un rol fundamental en la evaluación al arrojar elementos que la acción del Estado no espera: el cambio del entorno con el tiempo, la estructura de la acción o las consecuencias colectivas fuera de control. Al evaluar la política, se obtiene un conocimiento más profundo del concepto mismo.
- **Juicio de objetivos.** Es de suma importancia encontrar la correlación entre lo que se perseguía y lo que se obtuvo. Para tener la posibilidad de encontrar dicha relación, los autores recomiendan asumir cuatro afirmaciones:
  - Hay objetivos inequívocos perseguidos por la acción pública.
  - Los medios son administrados de manera racional en función de las coyunturas y las exigencias finales.
  - Los objetivos llevan implícitos condiciones y razones.
  - La política va a tener un impacto posible.

Si los objetivos son difíciles de asir para el analista, los autores encomian al estudioso a revertir el proceso de razonamiento: evaluar los objetivos formulados después de la intervención pública y no suponer que dicha intervención contiene objetivos previamente formulados.

- **Innovación experimental.** Aquí se generan las soluciones para las deficiencias de políticas públicas sobre la elaboración de modelos comparativos.
- **Evaluación como actividad política.** Se refiere a la evaluación como la medición del acto de recepción de los actos públicos en función de los distintos sustratos políticos, económicos y culturales que convergen en las sociedades y, por consiguiente, en los sistemas políticos. La información es irrelevante.

Es conveniente destacar de manera retrospectiva los impactos de la política pública que ya han sido generados.

---

<sup>110</sup> Ibid. P.194

<sup>111</sup> Ibid. P.197

En la práctica, la evaluación a priori prefiere los criterios y, por lo tanto, los efectos económico-financieros, abandonando los de orden social y político<sup>113</sup>. Esto se lleva a cabo tomando como base un esquema de costos-beneficios.

La evaluación *ex ante* formula las políticas públicas, la evaluación *ex post* analiza los factores del éxito o fracaso de los impactos.

Con todo ello, la evaluación<sup>114</sup>:

- Analiza el resultado de los impactos sobre el entorno elegido.
- Se lleva a cabo *ex post*.
- Es políticamente racional.
- Concibe la interacción social.
- En el curso del proceso son evidentes las estrategias de los actores.
- Tiene miras a largo plazo.
- Observa variaciones de un diferencial.
- Presenta un enfoque evolutivo y dinámico.
- Tienen lugar fuera de la organización.
- Tiene fuentes de información externas y diversificadas de naturaleza cualitativa-

En México, es Luis Aguilar Villanueva quien se ha dedicado al estudio detallado de políticas públicas; es por ello que resulta conveniente recuperar los argumentos postulados en los estudios introductorios de dos antologías de políticas públicas<sup>115</sup> lo cuales, hay que destacar, no están demasiado alejados de los propuestos por los autores mencionados, pero se distinguen por adecuarse a la realidad mexicana.

Las políticas, ante todo, deben ser *inteligentes, eficientes y públicas*<sup>116</sup>. En México, dice el autor, no se ha atendido el estudio de los procesos decisionales en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La tesis pretenderá demostrar que a lo largo de las tres administraciones que han enfrentado el conflicto de la guerrilla chiapaneca las decisiones en los distintos niveles han estado concatenadas.

Para el estudio de las políticas públicas en México, argumenta Aguilar Villanueva, es fundamental analizar el impacto de los contextos externos a la administración pública

---

<sup>112</sup> Ibid. P.199-203

<sup>113</sup> Ibid. P.205

<sup>114</sup> Ibid. P.206

<sup>115</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993 y Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996.

mexicana.: la excesiva intervención estatal del *Welfare State* y el enorme déficit económico que el gasto público provocó sin haber resuelto problemas sociales como la pobreza o el desempleo. Al desatarse la crisis económica durante la década de los ochenta como consecuencia del deficiente manejo de las finanzas públicas, el gobierno se vio impedido para alcanzar los consensos que le permitieran sortear los problemas económicos y políticos. El Estado fue cuestionado desde distintos ámbitos, no tenía recursos suficientes y las necesidades sociales reclamaban una pronta intervención.

“Es saludablemente irónico que la Era del Desarrollo, con su fantasía de abundancia y prodigalidad, con su supuesta elasticidad infinita, hay terminado en el reconocimiento de la escasez. **Y que el tiempo de la revolución, con su imagen tradicional de transformación de la sociedad entera, vuelta toda consenso y funcionalidad, haya terminado en reconocer la pluralidad y autonomía, inextinguibles en las sociedades políticas modernas, individualizadas y secularizadas**[las negritas son nuestras]”<sup>117</sup>.

Entre otras, las acciones gubernamentales subsecuentes consistieron en la cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, ajustes drásticos al gasto público, la descentralización y la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública<sup>118</sup>.

Ante la necesidad de un modo distinto de elaborar e instrumentar políticas públicas, nos dice Aguilar Villanueva, se modifica sustancialmente la relación sociedad-gobierno, pues se redefinen las esferas de competencia de la autoridad pública<sup>119</sup>.

Entonces, si surgen actores y fuerzas nuevas y diferenciadas entre sí, las políticas públicas también lo serán.

El Estado mexicano no presenta estas características en lo que a políticas se refiere. Ello se debe a que en las relaciones sociedad-Estado permanece una concepción vertical del poder, en donde no hay lugar para el quehacer democrático de su ejercicio. El Estado, pues, no es público.

---

<sup>116</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996. P.6.

<sup>117</sup> Ibid. Pp.17-18.

<sup>118</sup> Ibid. P.19.

<sup>119</sup> “...se descartan o devalúan ciertos asuntos e intereses (ciertos grupos de interés), se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, **pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas antes claves para el consenso**. Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, el

Hay apenas signos de una incipiente democracia visibles en el sistema electoral y en el parcial acceso a la información pública.

La elaboración de la agenda en contextos como el mexicano es hermética, esto es, los problemas sociales son codificados por especialistas gubernamentales poseedores de gran parte de la información técnica. Bajo esta lógica se rigen también las fases de formulación, implementación y evaluación<sup>120</sup>. El Poder Ejecutivo Federal, a través de la Administración Pública Federal, es el poder facultado para diagnosticar problemas, definir la agenda, formular las soluciones, implementarlas y evaluarlas.

Las políticas públicas han resultado de capital importancia para el caso que nos ocupa, pero al estudiar un fenómeno inmerso en una sociedad cuyo Estado no es democrático, según los elementos inherentes a las democracias mencionados al comienzo de este capítulo, lo que tenemos ante nosotros es una política gubernamental, que no pública, toda vez que la política seguida por el gobierno mexicano, en tanto que autoridad jurídicamente pública, siguió estrategias de acción del gobernante en turno y sus subordinados<sup>121</sup>.

Este parece ser el caso con el ejército Zapatista de Liberación Nacional. Más adelante veremos que la contrainsurgencia como política es diferente, por ejemplo, de las políticas públicas en materia de asistencia social.

Si se tiene un programa claro y definido de la contrainsurgencia, su contenido no podrá ser dado a conocer debido a la importancia de la categoría *seguridad nacional*, que consiste, según una aproximación de Gene Sharp, en

“...la condición en la que un país esté relativamente a salvo de ataques, ya sean internos (usurpación del ejecutivo, golpe de Estado, u otros medios violentos) o externos (invasión militar o actos de destrucción masiva).”<sup>122</sup>

---

'adelgazamiento' del Estado. Al mismo tiempo emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos, con líderes nuevos". Ibid. P.100.

<sup>120</sup> Cabrero Mendoza, op. cit. P. 201.

<sup>121</sup> Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. **Hacia un enfoque amplio de política pública**, en Revista de Administración Pública, núm 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, P. 45.

<sup>122</sup> Aguayo Quezada Sergio y Bruce Michael Bagley (compiladores). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1990. Pp.416. P.92

Para entender el manejo y la concepción de la seguridad nacional en México para propósitos de este trabajo de tesis, la revisión de un artículo de Sergio Aguayo fue de gran utilidad<sup>123</sup>. En dicho artículo, el autor sostiene la idea de que en la interpretación de lo que es la seguridad nacional en México ha privado una visión represiva del control de la disidencia interna.<sup>124</sup> Fue así como el gobierno reprimió los movimientos armados surgidos en distintos puntos del país y de los que se han dado cuenta en los antecedentes de esta tesis. Sergio Aguayo menciona que fue durante la represión de los movimientos armados y políticos a lo largo del sexenio de Luis Echeverría Álvarez que aparece en un documento burocrático el concepto de *seguridad nacional*<sup>125</sup>. La estrategia del gobierno de ese sexenio no se desarrolló únicamente en el frente militar, sino también en el político y el social. El órgano de gobierno encargado de la información y análisis relativos a la seguridad nacional fue la desaparecida Dirección Federal de Seguridad<sup>126</sup>.

Esto quiere decir que la conformación en ese entonces del sistema político permitía que todas las acciones contrainsurgentes se enfocaran en un solo organismo. La identificación del problema, el análisis y la elección de soluciones estaban concentrados en la DFS, que se remitía a controlar y suprimir por medio del uso de la fuerza discrecional en coadyuvancia con otras instituciones (Ejército, PGR) cuyas funciones constitucionales tienen que ver con la seguridad interna.

La integración de la seguridad nacional como parte de una política pública tiene lugar a partir de una serie de sucesos nacionales e internacionales acontecidos a mediados de la década de los ochenta: las guerras de liberación centroamericanas y su impacto en los territorios fronterizos del sur, en donde las condiciones económicas y sociales eran (y son) muy favorables para la proliferación de movimientos armados<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> Ibid. Pp.107-138.

<sup>124</sup> Ibid. P.115

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> "Formalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación, en realidad obedecía al presidente y actuaba con autonomía del Congreso o del sistema judicial. Fue relativamente eficaz (aunque nada respetuosa de los derechos humanos) en el control de los movimientos opositores que fueron surgiendo periódicamente en diferentes partes de México". Ibidem.

<sup>127</sup> "Los dos primeros planes de desarrollo regional que se aprobaron durante el gobierno de Miguel de la Madrid fueron el del Sureste y el Chiapas (lo que confirmaba la prioridad que el PND de 1983 daba a la frontera sur). Así, para desactivar los problemas domésticos e internacionales se canalizaron enormes recursos al desarrollo y se incrementó la presencia federal, en parte con un aumento sustancial pero discreto de la presencia militar. Así pues, puede afirmarse que la 'política integral' de seguridad de que hablaba el PND se ensayó en la frontera sur. La política tuvo éxito en lograr una relativa normalización

Asimismo, resulta muy conveniente recuperar la definición que del concepto *seguridad nacional* dio a finales de la década de los ochenta el general Gerardo Clemente Ricardo García Vega, actual Secretario de Defensa, y que Aguayo recupera<sup>128</sup>.

El EZLN no ha cuestionado de manera directa los principios de autoridad, legitimidad y soberanía del Estado Mexicano pero sí ha puesto en tela de juicio al gobierno añadiendo, al menos, cuatro elementos importantes: la lucha armada, la comunicación política, la movilización social y la creación de municipios autónomos. Por consiguiente, la contrainsurgencia como política pública no acepta de manera abierta cuestionamiento alguno de otros sectores o actores porque se inquiera sobre su naturaleza misma.

Otro punto que habría que destacar de los argumentos de Aguilar Villanueva se refiere a la multidimensionalidad de los problemas que son atendidos por la autoridad pública:

“Un problema, es decir, un hecho calificado como problema, particularmente si problema significativo, cristaliza toda una historia cultural; es resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también resultado de la evolución de las percepciones y valores de una sociedad”.<sup>129</sup>

¿Por qué entonces el EZLN en tanto problema tiene un “pasado social multidimensional”?

Para intentar dar respuesta a esta pregunta, se hace necesario recuperar a Enrique Florescano, quien escribe que

“...la perspectiva histórica muestra que la tensión entre las etnias, el Estado y la nación es antigua y ha sido persistente en México. Cada una de esas entidades reclamó autonomía e identidad propias, y generó así una relación antagónica con las otras. Al no ser superadas por una organización política comprensiva, las controversias dieron paso al enfrentamiento y la intolerancia mutuas, que a su vez desembocaron en violentas conflagraciones sociales”.<sup>130</sup>

---

de la problemática creada por lo refugiados y en la reducción de tensiones con Guatemala. Sin embargo, fracasó en el objetivo de integrar a Chiapas en los niveles de desarrollo del resto del país y en desagregar las tensiones políticas. En ello influyeron tres elementos: la ineficiencia y/o corrupción de algunas burocracias federales; la resistencia al cambio de las clases políticas y económicas locales, y la imposibilidad de reconocerle a las organizaciones independientes la cuota de poder a la que por su fuerza tenían derecho.” Ibid. P.119.

<sup>128</sup> “[la seguridad nacional] es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la federación, [en el plano nacional] acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos actores de la población y del propio país, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.” Ibid. P.128

<sup>129</sup> Aguilar, op. cit. P.49.

<sup>130</sup> Florescano, Enrique. *Etnia, Estado y Nación*. México, Editorial Taurus, 2001.P. 16

Es necesario hacer algunas puntualizaciones con respecto a la política pública en materia de contrainsurgencia instrumentada hacia el EZLN. Si bien es cierto que el EZLN rebasó cualitativamente cualquier alcance de la acción gubernamental al convocar a amplios sectores sociales que se adhirieron a su proyecto o simpatizaron con sus demandas sociales, también lo es el hecho de que el Estado mexicano nunca perdió ni se cuestionó su legitimidad. Ergo, la política pública instrumentada es también legítima y muestra claros signos de continuidad. Esto puede constatarse a través del análisis de tres hechos. El primero de ellos es que, al momento de la insurrección, el EZLN identificó a su adversario: el gobierno priísta con Carlos Salinas de Gortari a la cabeza. **Nunca se cuestionó al Estado.**

Como la legitimidad estatal no se puso en entredicho, el Estado pudo mantener el papel de **único interlocutor**. Estos dos factores permitieron al Estado llevar a cabo el tercer hecho. Dado que el EZLN reconocía al Estado como su interlocutor legítimo, ello permitió a las tres administraciones que han enfrentado el conflicto **suspender definitivamente el reparto agrario**, implementando con ello acciones en otros rubros, como educación, alimentación, salud y vivienda, todos regidos bajo la óptica de la militarización sustentada en una visión de seguridad nacional que privilegia la seguridad interior y la eliminación de la disidencia interna.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue informado de la guerrilla chiapaneca en julio de 1993<sup>131</sup>. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) informó a Presidencia de la República sobre la existencia de células armadas, su preparación militar e incluso el número de milicianos<sup>132</sup>. Por esas fechas, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional reconocerían a su vez la existencia de un grupo subversivo en ese estado del sureste<sup>133</sup>. A pesar del flujo de información, el surgimiento de la guerrilla sorprendió al gobierno y a la opinión pública nacional e internacional el primero de enero de 1994. Carlos Salinas declaró entonces que la transmisión de información adolecía de severas fallas debido a la 'ineficiencia' del sistema de inteligencia mexicano, y que por eso no se tomaron decisiones

---

<sup>131</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Grijalbo, 2001, 413Pp. P. 275.

<sup>132</sup> Ibidem.

<sup>133</sup> Montemayor, Carlos. *Chiapas, la rebelión indígena de México*. México, Joaquín Mortiz, 1997. 191Pp. P.24.

oportunas. La postura del CISEN al respecto es que el presidente no analizó o interpretó la información<sup>134</sup>.

Las acciones en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari no serán analizadas en un capítulo aparte por dos razones: a) la convergencia de la guerrilla con su gobierno duró sólo el último año y b) las acciones implementadas fueron de carácter coyuntural y no pueden ser ubicadas en un espectro más amplio de políticas públicas.

Aún a pesar de haber estado informado, las decisiones tomadas por Salinas de Gortari reflejan la carencia de un curso de acción que persiguiera un objetivo claro. Mientras se denunciaban bombardeos el día 5 de enero de 1994 por parte de la Fuerza Aérea Mexicana, el presidente negó el carácter subversivo del conflicto y concedió el 'perdón' a quienes desistieran de las acciones armadas<sup>135</sup>. El día 10 de enero del mismo año nombró a Manuel Camacho Solís Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas y dos días después, el 12 de enero, decretó el cese al fuego unilateral mientras una marcha de decenas de miles de personas tuvo lugar en el Distrito Federal, exigiendo al gobierno la suspensión de las acciones militares contra el EZLN. El 16 de enero envió al Congreso de la Unión una propuesta de Ley de Amnistía.

Fue el 12 de enero cuando el recién nombrado comisionado llegó a Chiapas con la finalidad de establecer un diálogo con la guerrilla. Una vez que se fijaron las condiciones y las propuestas de puntos de negociación para el diálogo, Manuel Camacho anunció el 1 de febrero el establecimiento de dos zonas francas, una en San Miguel y otra en Guadalupe Tepeyac<sup>136</sup>, en los municipios de Ocosingo y Las Margaritas, respectivamente.

El resultado de las conversaciones entre el gobierno federal y la guerrilla zapatista iniciadas el 21 de febrero de 1994 y concluidas el 2 de marzo del mismo año fue la presentación de un documento de 34 compromisos asumidos por el gobierno federal: dos sobre la situación nacional

---

<sup>134</sup> Aguayo Quezada, *op. cit.* P.275

<sup>135</sup> [www.ezln.org/ezln/cronologia.htm](http://www.ezln.org/ezln/cronologia.htm)

<sup>136</sup> *Ibidem*.

y el resto sobre la situación chiapaneca. Pero las intervenciones militares y paramilitares no dejaron de ser denunciadas durante todo el mes de abril<sup>137</sup>.

Después del rechazo de las propuestas gubernamentales por parte del EZLN y de un cambio de comisionado para el diálogo (Jorge Madrazo Cuéllar sustituyó a Manuel Camacho el 23 de junio de 1994), durante los tres últimos meses de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, septiembre, octubre y noviembre de 1994, los señalamientos sobre incursiones y cercos militares en la zona de conflicto fueron la constante<sup>138</sup>.

¿Qué lectura es posible tener del último año de gobierno de Carlos Salinas a partir de decisiones que oscilaron entre la militarización, la amnistía, los cambios de funcionarios gubernamentales y un diálogo cuyas propuestas fueron rechazadas? Acciones públicas, pero no sistematizadas. Es necesario destacar que nos estamos refiriendo al titular del poder Ejecutivo, quien en última instancia es el principal decisor en este país. Se actuó coyunturalmente, no estructuralmente. Hubo un manejo del conflicto para contenerlo, no para solucionarlo. La solución desde el gobierno sería propuesta en el período de Ernesto Zedillo Ponce de León.

---

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Ibidem.

## Capítulo 3

### La contrainsurgencia como política pública durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León

#### 3.1 Identificación del problema

Para definir los objetivos de una política pública, es de capital importancia identificar el problema a resolver. Una de las premisas centrales de esta tesis es la propuesta de que para el gobierno el problema principal no son las carencias socio-económicas en Chiapas, o la marginación en estos órdenes que sufren las etnias indígenas residentes en ese estado, sino las acciones que genera y alienta la existencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En otras palabras, el problema es de gobernabilidad.

Las líneas de acción del gobierno de Ernesto Zedillo exploraron caminos que oscilan , a nivel estatal y federal, entre lo político y lo represivo-preventivo-militar. En el ámbito político, señalaremos las acciones en materia de asistencia social. En el ámbito represivo-preventivo-militar, las acciones legales (intervención del ejército federal, policía judicial federal, cuerpos estatales de seguridad pública) e ilegales (paramilitarismo). Por consiguiente, el EZLN representa *un conflicto de un núcleo armado ajeno a la región*<sup>139</sup> cuyos medios eran eminentemente violentos y fines claramente revolucionarios. Así lo calificó el propio presidente Zedillo el 13 de febrero de 1998, tres años después de haber anunciado órdenes de aprehensión a la dirigencia zapatista, durante una entrevista al diario estadounidense *The New York Times*<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Montemayor, Carlos. La Jornada, 11 de febrero de 1995, P.11.

<sup>140</sup> "Creo que tenemos que [...]recordar qué era el EZLN al principio: era un grupo que apareció repentinamente [el subrayado es nuestro] con una proclama revolucionaria. Dijeron que estaban ahí para derrocar al gobierno y para establecer una república socialista en México. Al principio utilizaron la violencia. Mataron a un número importante de personas en los primeros días de su aparición, y el gobierno reaccionó utilizando la fuerza contra ellos. Afortunadamente, después de unos días, el gobierno se dio cuenta de que el enfoque no era el apropiado para resolver el problema, y declaró unilateralmente que no usaría la fuerza e invitó al EZLN a sentarse a negociar. Esto se logró por un tiempo. Un hecho fundamental es que no ha habido violencia entre el gobierno federal y el EZLN. Cuando asumí la presidencia, dije muy claramente que no utilizaríamos la violencia. De hecho, desde que fui declarado presidente electo, inicié negociaciones personales con el EZLN. Volví a intentar esas negociaciones al asumir la presidencia, pero una y otra vez este grupo no honraba sus compromisos o su palabra y detectamos que continuaban comprando y **fabricando** armas. De hecho descubrimos algunos sitios donde almacenaban armas y municiones. En ese momento decidí que teníamos que cambiar las condiciones para la negociación, recurriendo a la ley y señalando que los íbamos a procesar. Creo que la decisión fue acertada, porque poco después, ellos regresaron a la mesa de negociaciones [...]. Llegamos a acuerdos importantes, pero entonces el EZLN utilizó ciertas excusas y circunstancias para abandonar la mesa de negociación. Y desde entonces, no ha habido negociaciones. Es falso que el gobierno mexicano no haya cumplido sus compromisos. Creo que hemos honrado cada compromiso hecho y hemos dado todas las pruebas de nuestra voluntad de negociar y de no utilizar la violencia para enfrentar la situación." La Jornada, 13 de febrero de 1998, P.12.

Toda vez que dicha entrevista sintetiza la percepción institucional del conflicto armado en el ocaso del sexenio, llama la atención que el entonces presidente declaró que el EZLN fabrica o fabricaba armas. Dicha aseveración no ha sido comprobada por ninguna fuente. Consideramos que el propósito de esta acusación fue magnificar el problema guerrillero para justificar el enorme despliegue militar y político en Chiapas.

El objetivo de este capítulo será analizar las acciones de gobierno bajo los lineamientos teóricos del estudio de las políticas públicas. Los sujetos afectados por la política pública son el grupo guerrillero y las comunidades indígenas que los apoyan en la región y los decisores y ejecutores los gobiernos federal y estatal en sus distintas instancias. Se considera también una combinación en la modalidad de la política pública entre los tipos coercitivo y utilitarista mencionadas con mayor detalle en el capítulo que se ocupa del análisis teórico de las políticas públicas.

Una vez que Ernesto Zedillo toma posesión como presidente de México el 1º de Diciembre de 1994, resulta aventurado afirmar que su gobierno ya había identificado el problema, debido a que el clima postelectoral y los conflictos en la clase política orientaron las acciones a la consolidación y legitimación del gobierno por medio de una intensa gestión interna. Esto puede apreciarse en el hecho de que el 23 de diciembre, tan sólo 22 días después de la toma de posesión, la Secretaría de Gobernación reconociera a la Comisión Nacional de Intermediación como la instancia mediadora para el diálogo con el EZLN, y que incluso su titular tuviera un encuentro con el grupo armado en la Selva Lacandona, en donde se comprometió a privilegiar una solución pacífica. El 9 de febrero de 1995 la percepción cambió radicalmente, pues el Presidente apareció en televisión en cadena nacional anunciando órdenes de aprehensión contra los guerrilleros, desechando repentinamente las acciones de diálogo impulsadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari<sup>141</sup>. El primero de marzo de 1995, como consecuencia de la capacidad de convocatoria social que despertó el conflicto en Chiapas(es imprescindible recordar la marcha de miles de personas al zócalo de la Ciudad de México el 12 de febrero de 1995, en demanda de la detención de la escalada de violencia y de la reanudación de la vía política<sup>142</sup>), el

---

<sup>141</sup> [www.ezln.org/ezln/cronologia/htm](http://www.ezln.org/ezln/cronologia/htm)

<sup>142</sup> *Ibidem*.

gobierno y el poder legislativo firmaron la iniciativa de Ley titulada Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, en lo que sería el último y definitivo cambio en la percepción del EZLN: un grupo armado potencialmente violento que abanderó demandas debido a las carencias socio-económicas de las etnias indígenas chiapanecas y que estaba protegido por la diócesis de San Cristóbal\*.

Al violar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y los códigos penales federal y estatal, el EZLN entró en la esfera de competencia de las autoridades; al promover acciones guerrilleras en un contexto histórico-específico, acentuó la diferencia entre el ser y el deber ser delineado por el Estado y, ya que sus acciones fueron codificadas en términos de acción gubernamental a través de las iniciativas de paz y de diálogo, de los programas intersecretariales, de la creación de la comisión de Concordia y Pacificación y del establecimiento de una figura de representación a nivel federal (figura que en el sexenio de Salinas de Gortari estaba centrada en una persona, Manuel Camacho Solís, a quien se le facultó con capacidades resolutorias, situación que el gobierno modificaría a partir de la designación de Marco Antonio Bernal, quien fue despojado de la capacidad resolutoria y supeditado a un equipo que operaba desde la Secretaría de Gobernación), cumplió con las tres condiciones que requiere un problema para ser incluido en la agenda gubernamental en espera de una solución: 1) entró en la esfera de competencia gubernamental, 2) acentuó las diferencias entre el ser y el deber y 3) fue codificado en términos gubernamentales . A partir de esta concepción habría de desplegar su estrategia usando agendas institucionales y agendas coyunturales, cuyas características han sido ya señaladas en el capítulo correspondiente.

En este orden de ideas, y aunque es innegable que una de las premisas centrales de este trabajo de tesis es que el EZLN conforma el núcleo central del conflicto según el gobierno, la política pública desplegada nos permite concordar con la identificación del problema que llevan a cabo los autores del libro titulado *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*<sup>143</sup> , donde sostienen que el gobierno ha identificado el problema y desplegado su estrategia (que, aunque no la analizan bajo la perspectiva que ofrece la teoría de políticas

---

\* Adelante se detallará el porqué el gobierno ve a la Diócesis de San Cristóbal ligada al EZLN.

públicas, sí lo hacen a partir de un enfoque sistemáticamente represivo, sin estar enmarcado teóricamente) a partir de la ubicación de siete actores:

- Las bases de apoyo civiles establecidas en las comunidades simpatizantes del EZLN.
- Las redes informáticas que procesan y difunden información sobre el conflicto en medios locales, nacionales e internacionales.
- Las redes sociales de apoyo humanitario.
- El Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General del EZLN (CCRI-CG- EZLN) y las fuerzas regulares de guerrilleros.
- La diócesis de San Cristóbal de Las Casas y las redes que la misma ha creado o incentivado.
- El Partido de la Revolución Democrática.
- Organismos de defensa de los derechos humanos.

María del Carmen Legorreta Díaz, en una obra titulada *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*<sup>144</sup>, ubica a la Diócesis de San Cristóbal de las Casas como la institución social con más fuerza y poder político en Chiapas, y sostiene que buscó el apoyo de una organización de izquierda nacida después de la represión de 1968 para la organización y proyección del Congreso Nacional Indígena en 1974. Esto tenía el propósito de protegerse de las estrategias gubernamentales que devinieran en falsas expectativas y pocas soluciones efectivas. La organización con la que se estableció contacto fue Unión del Pueblo, creada entre 1969 y 1970 con cuadros provenientes de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo,<sup>145</sup> en cuya ideología confluyeron el leninismo, el maoísmo, la revolución cubana, el movimiento de los Tupamaros de Uruguay y los movimientos de Francisco Villa y Emiliano Zapata. Es por ello que en los orígenes del movimiento campesino-indígena en Chiapas tiene lugar una transición que va de la Teología de la Liberación difundida por la Diócesis de San Cristóbal al ejercicio de la política promovido por Unión del Pueblo y Política Popular, de tendencia maoísta<sup>146</sup>. El trabajo comunitario de la Diócesis de San Cristóbal penetró el tejido social en la zona de los Altos y las Cañadas en Chiapas<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> Anaya Gallardo, Federico et. al. *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*. México, Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria y Centro de Comunicación Social, A.C. 2000. 279 Pp. P.120

<sup>144</sup> Legorreta Díaz, María del Carmen. *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*. México, Cal y Arena, 1998

<sup>145</sup> Ibid, P.60

<sup>146</sup> Ibid, P.30

<sup>147</sup> "La liberación de las fincas y la integración de nuevas comunidades condicionadas por la obtención de tierras ejidales, se acompañó de un desarrollo rápido de los postulados de la teología de la liberación. De manera totalmente paralela, la emancipación ideológica y social promovida por la palabra pastoral se infiltró a las Cañadas justificando los esfuerzos hechos por los indígenas para conseguir su bíblica tierra prometida. Resultó de ello un proceso coincidente que permitió que avanzará coordinadamente la marcha de los indios hacia la tierra y la del evangelio libertador hacia los indios.[...]La difusión de la teología pastoral en las Cañadas, acompañó fielmente el mensaje de emancipación social que dio cuerpo al proceso de reparto agrario, por lo cual la adscripción religiosa al catolicismo promovido por el obispo de San Cristóbal de las Casas, llegó a ser parte fundamental de la identidad indígena, recubriendo e incluso borrando las formas antiguas de representación religiosa inscritas en los cultos nativos que habían acompañado a los indios durante sus años de servilismo." Marion, Marie-Odile. **Religión, identidad y rebelión en las Cañadas**, en Masferrer Kan, Elio, y Sylvia Marcos

Carlos Montemayor afirma que el primer reconocimiento que hace el gobierno de la Diócesis de San Cristóbal en el conflicto tiene la forma de una acusación directa en un comunicado, en donde el gobierno chiapaneco sostuvo que

“...algunos de los sacerdotes católicos de la Teología de la Liberación y sus diáconos se han vinculado a estos grupos [la guerrilla zapatista] y les facilitan el apoyo con el sistema de radiocomunicación de la diócesis de San Cristóbal” a lo que la diócesis respondería que “...ni ahora, ni antes, ni en ningún momento, la diócesis de San Cristóbal de las Casas ha promovido entre los campesinos indígenas el uso de la violencia como medio para solucionar sus demandas sociales y humanas ancestrales”<sup>148</sup>.

De cualquier forma, la diócesis de San Cristóbal está identificada por la inteligencia mexicana como una variante del EZLN, que a su vez está enmarcado en la misma categoría que otros grupos guerrilleros en el Servicio Ejecutivo de Información (SEI) del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)<sup>149</sup>.

### **3.2 La formulación de soluciones**

Como hemos mencionado en el capítulo referente a las políticas públicas, la formulación de soluciones está determinada por el análisis de los problemas y la selección de un solo curso de acción. Así, considero que el gobierno federal optó por una solución que combinara el asistencialismo con la intervención militar, la negociación con la represión, orquestando una estrategia de comunicación social que mostrara cohesión en torno a la justeza de las demandas de las etnias indígenas no sólo de Chiapas, sino de México, y que presentara al EZLN como un intransigente grupo que había ‘secuestrado’ los intereses de las etnias indígenas. Resulta claro que una salida exclusivamente militar le hubiera causado al gobierno serios problemas de legitimidad tanto en el país como en el extranjero, sin contar con el hecho de que la posición geográfica de la guerrilla habría suscitado una aparatosa derrota militar para el Ejército Mexicano. El asistencialismo por sí sólo hubiera cuestionado al mismo tiempo la legitimidad del

---

(coordinadores) *Revista Académica para el Estudio de las Religiones, Tomo II. "Chiapas: el Factor Religioso"*, México, Instituto Nacional Indigenista y Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1998, Pp. 22-23.

<sup>148</sup> Montemayor, Carlos. *Chiapas, la rebelión indígena de México*. México, Ed. Joaquín Mortiz, 1997. Pp. 44-45.

<sup>149</sup> Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México* México, Ed. Grijalbo, 2001. P.268.

gobierno al no hacer uso de la facultad exclusiva de ejercer la violencia, y permitir a un grupo guerrillero hacerlo. El análisis, pues, llevó al gobierno a seleccionar ese curso de acción que será explicado con mayor detalle.

Pero los autores del libro citado también mencionan dos tipos de formulación de soluciones que son apropiados para el caso que nos ocupa: el rechazo y la respuesta favorable. Y la administración de Ernesto Zedillo hizo uso de ambas modalidades. Dado que rechazar implica desactivar, bloquear, no tomar en serio el problema, ignorar o exacerbar rivalidades, nos hallamos en la posibilidad de afirmar que el gobierno en este periodo trató de bloquear el avance y la consolidación del EZLN mediante el uso de la fuerza militar, policiaca y paramilitar en las comunidades donde tiene presencia; desacreditó el papel de observadores internacionales del conflicto mediante su expulsión, exacerbó las rivalidades existentes y creó otras nuevas entre las comunidades bases del EZLN y las que no lo son a través de la entrega selectiva y discriminatoria de recursos para el desarrollo social y el paramilitarismo en zonas donde no tenía presencia. La respuesta favorable, por otra parte, implica, como ya hemos dicho, mandar señales simbólicas, mostrar buena voluntad, posponer, no ir al fondo de la cuestión, anticiparse al problema. Para encontrar ejemplos de dichas acciones, recordemos que cuando Francisco Labastida era el Secretario de Gobernación en turno, declaró, recién que asumió el cargo a partir de la renuncia de Emilio Chuayffet como resultado de la masacre de diciembre de 1997, que se estaba trabajando en una estrategia para el problema chiapaneco, pero que aún no se tenía contemplada una reunión con el EZLN<sup>150</sup>, o cuando afirmó, tan sólo tres días después, que se reuniría con un grupo de juristas destacados para obtener nuevas opiniones sobre los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que ya habían sido firmados por el gobierno<sup>151</sup>. Para el 25 de enero el funcionario sostendría que en dichos acuerdos había cuatro puntos relacionados con la autonomía de los pueblos indios que resultaban inaceptables para el gobierno<sup>152</sup>.

Estas acciones concuerdan perfectamente con las estrategias de no-decisión, pues se usó la fuerza (la militar, la policiaca y la paramilitar), se sancionó a los partidarios de la reforma (en este caso el EZLN) ante la opinión pública, se difundieron sólo en apariencia las nuevas normas

---

<sup>150</sup> La Jornada, 8 de enero de 1998, P. 6.

<sup>151</sup> La Jornada, 11 de enero de 1998, P.7

(el 15 de marzo de 1998 el Ejecutivo Federal enviaría a la Comisión Permanente de Congreso de la Unión una iniciativa sobre derechos y cultura indígena objetada de manera tajante por el EZLN) y ha tenido lugar una tardanza en los procedimientos de trabajo gubernamental (las dilaciones de la comisión gubernamental para regresar al diálogo desde 1996 mientras la ofensiva militar avanza).

### **3.3 La toma de decisiones**

Sería muy difícil afirmar que el conflicto en Chiapas fue la prioridad número uno en la agenda de gobierno y más difícil aún suponer que Ernesto Zedillo, haciendo uso de toda su capacidad intelectual, encontró una solución unilateral, inobjetable y definitiva después de un proceso de toma de decisiones estructurado y consecutivo. Pero no fue así. Es poco probable que el Presidente en turno haya conocido absolutamente todas las alternativas posibles o que en el sistema político hubiese existido un criterio común respecto al problema de la guerrilla en Chiapas.

Una vez que los enfrentamientos militares entre las dos partes cesaron los primeros días del conflicto y de que se suspendió la causa judicial contra los zapatistas, el gobierno procedió a hacer uso de fuerzas paramilitares y de seguridad pública del estado, dando inicio a una nueva fase de la contrainsurgencia.<sup>153</sup>

Es en esta coyuntura en la que se da una significativa muestra de adhesión de amplios sectores sociales. Es por ello que el gobierno da un ligero pero significativo giro en su estrategia al privilegiar el aspecto político cuando se firman los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en febrero de 1996, liberando con esto un poco de presión social y política al interior del sistema.

En el trabajo *Siempre cerca...* los autores argumentan que la firma de dichos acuerdos obligó al gobierno a buscar nuevas justificaciones para las intervenciones militares y de otros cuerpos represivos. Consideramos que esto no es necesariamente cierto. Tenemos que recordar que,

---

<sup>152</sup> La Jornada, 25 de enero de 1998, P.3

<sup>153</sup> Asimismo, las acciones se trasladaron a la zona norte del estado. Algunos de los grupos paramilitares a lo que la obra consultada se refiere son los siguientes: Paz y Justicia, Chinchulines, Alianza San Bartolomé de los Llanos, Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista, entre otros. En un apartado subsecuente nos ocuparemos más detalladamente de este fenómeno. Ibid. P.126.

según la teoría del incrementalismo disjuncto, quien instrumenta una política pública y sigue un proceso de toma de decisiones va a buscar cuando menos seis objetivos: 1) no remitirse a una sola solución o encerrarse en un solo problema. La militarización como única estrategia hubiera sido una pérdida para el gobierno en términos de costo-beneficio; 2) actuar oportunamente sin forzar la solución. A pesar de que hay sectores dentro del sistema que han optado por una salida militar, la presión social ofreció al gobierno la oportunidad de aprovechar la coyuntura y no aparecer como cerrado y excluyente; 3) aceptar tratar problemas implícitos en el problema central. Una de las premisas centrales de este trabajo es que para el gobierno el conflicto en Chiapas está concentrado en la existencia y actividades del EZLN. Para el gobierno la cuestión indígena nunca ha representado un problema serio. Es por ello que sostengo que la firma de los Acuerdos de San Andrés trata un problema 'implícito' (la situación de las etnias indígenas) para resolver el problema central (el Ejército Zapatista de Liberación Nacional); 4) cambiar concesiones con los actores. ¿No puede verse bajo la óptica de la concesión la firma de dichos acuerdos al comprometerse el gobierno a seguir determinadas líneas de acción que benefician a actores que no gozaban tales beneficios?; 5) multiplicar alianzas sin crear divergencias y 6) administrar el tiempo a favor.

### **3.4 La implementación de la política: militarización, paramilitarismo y asistencia social**

#### **3.4.1 Militarización**

Sostenemos que el gobierno de Ernesto Zedillo privilegió el uso de la fuerza militar en su calidad de violencia legítima y dejó obrar discrecionalmente a las fuerzas armadas en el empleo de fuerzas paramilitares mientras orquestaba acciones en materia de asistencia social a través de las Secretarías competentes y desplegaba una intensa campaña de comunicación social al interior y al exterior, acotando los márgenes de acción de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), de las comunidades que constituyen las bases de apoyo del EZLN, de las organizaciones de derechos humanos nacionales y extranjeras y otras organizaciones sociales simpatizantes del EZLN.

Es común que en la inmensa mayoría de los análisis que se han hecho sobre el conflicto que nos ocupa predomine la idea unicausal de que la mera existencia del EZLN provoque una escalada

militar sin precedentes proveniente del poder Ejecutivo. Esto es parcialmente cierto. No obstante, se debe entender que la formulación de soluciones no es espontánea ni se transmite de manera verbal a los ejecutores, pues existen leyes, manuales, programas, disposiciones y códigos que orillan a pensar más en una decisión programada y sistematizada que en una decisión tomada con base en la subjetividad de los decisores o funcionarios de distintos niveles. Una muestra de dichas decisiones es el comportamiento del gasto militar, determinado por la contrainsurgencia y el narcotráfico. Los recursos destinados al gasto militar mexicano aumentaron en 1994, 1996 y 1998, coincidiendo con las apariciones del EZLN, el EPR y el ERPI<sup>154</sup>. Algo particularmente notorio en el crecimiento de la participación del gasto militar en el PIB es que fue de 0.56% en 1995 a 0.60% en 1999<sup>155</sup>. Ya en 1995, tras el estallido abierto de la crisis en Chiapas, el gasto se elevó a 0.68 por ciento del PIB y 5.2 por ciento del gasto de gobierno<sup>156</sup>.

Otro dato aún más significativo lo constituye el hecho de que, de las 12 regiones militares, la VII, que abarca Chiapas y Tabasco, haya recibido en el año 2000 la estratosférica cantidad de 1,104, 213,049 millones de pesos, el 2º presupuesto más alto sólo para dos estados de la federación<sup>157</sup>.

Otra muestra de ello es que el personal de las Fuerzas Armadas, que comprenden a las secretarías de Defensa Nacional y de Marina, ascendía a 217, 859 efectivos en 1994; en 1995, a 225,200<sup>158</sup>. El aumento de 7,341 efectivos responde a la aparición del EZLN.

Otra razón que nos lleva a pensar que la acción gubernamental obedece a una sistematización al momento de ofrecer una respuesta que previamente se ha traducido en códigos gubernamentales es la existencia de los tres planes de guerra que rigen las acciones de las fuerzas armadas. El primero de ellos es el DN-I, que establece la preparación en caso de una invasión externa; el DN-II, **que garantiza la seguridad interna y la paz social** y el DN-III,

---

<sup>154</sup> Ibid. P.12.

<sup>155</sup> Ibid. P.57.

<sup>156</sup> Ibidem.

<sup>157</sup> Ibid. P.66

<sup>158</sup> Ibid, P.20.

que consigna la ayuda de las fuerzas armadas a la población civil en caso de desastre<sup>159</sup>. Como veremos más adelante, la actuación de las fuerzas armadas en Chiapas obedece a lo establecido por los planes DN-II y DN-III<sup>160</sup>.

Fue en este sentido que a principios de la década de los noventa el Ejército Mexicano modificó de manera sustancial los cuerpos de combate, pues de batallones numerosos instrumentó la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFEs) destinados a labores de contrainsurgencia de acuerdo con lo dispuesto por el plan DN-II.<sup>161</sup>

“En 1995, cuando [el Ejército Mexicano] echó a andar el proyecto de dotar a las [12] regiones [militares] con su respectivo GAFFE, quedaron instalados 10 de dimensión regional y, el siguiente año, también contaron con uno las regiones XI y XII. Hacia 1997 la expansión de los GAFEs abarcaba ya a las 40 zonas militares y se agregó la Fuerza de Intervención Rápida. En 1998 se sumaron GAFEs al Cuerpo de Policía Militar y a la Brigada de Fusileros Paracaidistas, además de crearse el Grupo Aeromóvil de la 41 zona militar que había nacido ese mismo año, y 36 grupos anfibios de fuerzas especiales”.<sup>162</sup>

Por si quedase alguna duda en torno a la sistematización de las acciones militares, existen diez objetivos que consigna la SEDENA en un documento dado a conocer en 1996 titulado *Programa de Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana*, y a los que la obra consultada se refiere<sup>163</sup>.

Antes de proceder a analizar las modalidades de acción militar en Chiapas a lo largo de la administración de Ernesto Zedillo, resulta necesario acotar que ningún nivel de gobierno ha aceptado abiertamente realizar labores de contrainsurgencia y niegan tajantemente que sea esa

---

<sup>159</sup> Ibid. P.23

<sup>160</sup> “El plan DN-II contempla dos marcos de acción. Uno, el preventivo y de inteligencia, que se sostiene en el despliegue territorial del ejército y la acción cívica. Otro, la contención de amenazas. Por eso el ejército es directamente responsable de detener a los grupos insurgentes que han declarado la guerra al Estado, como el EZLN, el EPR y el ERPI [aquí hemos de puntualizar que el EZLN no ha declarado la guerra al Estado, pero sí al gobierno], y sus acciones las emprenden en coordinación estrecha con la Secretaría de Gobernación. Cuando se trata de narcotráfico o de seguridad pública, donde hay que sustituir a los ineficaces cuerpos de seguridad pública federal a estatales y municipales, su coordinación es con la PGR”. Ibid. P.24.

<sup>161</sup> Ibid. P.25

<sup>162</sup> Ibid. P.25

<sup>163</sup>“1) Organización del Ejército en pequeños comandos altamente sofisticados, con gran movilidad, precisión y eficacia; 2) Conformación de un verdadero sistema de inteligencia militar; 3) Establecimiento de las bases para la creación futura de un órgano unificado que coordine las acciones de la fuerza aérea, la marina y el ejército; 4) Realización de operaciones conjuntas con la Armada de México pues las últimas se llevaron a cabo en 1964; 5) Desarrollo de la Fuerza Aérea, proveyéndola de equipo; 6) Adquisición de armamento y equipo sofisticado; 7) Revolución tecnológica e informática dentro de las fuerzas armadas; 8) **Creación de escuadrones de fuerzas especiales dotados de armamento y equipo sofisticado en cada región militar, con particular énfasis en Chiapas y Guerrero**; 9) Incorporación de civiles a la nómina del ejército y 10) Redefinición radical del concepto de seguridad nacional asumida por la jerarquía castrense [las negritas son nuestras]” Ibid. P. 27.

la función del ejército en ese Estado. Sean decisores o ejecutores, los distintos funcionarios hacen declaraciones en el sentido de que la contrainsurgencia es una política pública en Chiapas que implica:

- la aplicación de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos.<sup>164</sup>
- la acción vigilante del ejército para frenar conflictos intercomunitarios y así garantizar la soberanía y el Estado de derecho.<sup>165</sup>
- la instrumentación de distintos programas de dependencias federales en materia de ayuda social para aliviar la severa marginación del estado.<sup>166</sup>

Sin embargo, la Secretaría de la Defensa Nacional considera como prioritario la creación, capacitación y adiestramiento de escuadrones contrainsurgentes en zonas donde históricamente han proliferado grupos guerrilleros, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca<sup>167</sup> a través de la descentralización de la autoridad militar de manera que cada región y zona militar definan la logística, la capacitación y las estrategias propias de su contexto regional, originando políticas de defensa específicas para cada una de las 12 regiones y 41 zonas militares.

Es también notorio el hecho de que se niegue rotundamente la existencia de grupos paramilitares. Pero al respecto nos habremos de pronunciar en un apartado subsecuente. Ahora se desglosarán las características de las fuerzas que han llevado a cabo acciones militares en el estado, sede de la VII región y en dónde se localizan 3 zonas militares (la 31, la 36 y la 39)<sup>168</sup>:

- Chiapas concentra el mayor número de GAFEs (grupos especializados en contrainsurgencia), cada uno compuesto de 100 elementos.
- Chiapas cuenta con la primera Fuerza de Intervención Rápida (FIR).
- Hasta agosto de 1997 había 14 agrupamientos de Fuerza de Tarea Arcoiris en 22 zonas de influencia zapatista.
- Existen 20 batallones de infantería.
- 7 regimientos de caballería motorizada.
- 2 batallones de artillería motorizada.
- 1 batallón de transporte.
- 3 Bases Aéreas Militares
- 10 Bases de Operaciones Mixtas (BOM) que cubren la zona de conflicto.
- Gran parte de los generales destacados en Chiapas, y que han comandado acciones en contra del EZLN, recibieron parte de su entrenamiento en la Escuela de Las Américas.
- Las Patrullas de Operaciones Especiales (POE) fueron adiestradas por el ejército guatemalteco en tácticas de Guerra de Baja Intensidad (GBI).
- El grupo "Agujas Negras", compuesto de subgrupos de 15 elementos, recibieron entrenamiento antiguerrillero de la milicia brasileña.
- La existencia grupos de "Boinas Verdes" entrenados en Estados Unidos.

---

<sup>164</sup> La Jornada, 22 de enero de 1998, P.3.

<sup>165</sup> La Jornada, 9 de enero de 1998. P.3

<sup>166</sup> La Jornada, 21 de enero de 1998, P.8

<sup>167</sup> Anaya, op. cit. P.63.

<sup>168</sup> Ibid. Pp.112-114.

Por otra parte, la Armada de México es la segunda fuerza militar con más presencia en Chiapas, cubriendo diez posiciones en todo el estado.<sup>169</sup>

Antes de señalar la participación del ejército en funciones competentes a los cuerpos de seguridad pública federal, estatal y municipal, resulta pertinente mencionar que cuerpos de seguridad de otros países han contribuido a la capacitación de los mismos tal como se menciona a continuación<sup>170</sup>:

“En el caso de Chiapas, por ejemplo, la policía nacional francesa aceptó la propuesta de su agregado de la Embajada de Francia en México, Bernard Sérágé, y en los últimos dos meses de 1999 [ya al final de la administración de Ernesto Zedillo] capacitó a 60 policías judiciales y agentes del ministerio público en: investigación y rastreo policiaco; entrenamiento físico; tiro de reacción; vigilancia y seguimiento; antiterrorismo; técnicas de conducción de vehículos; etcétera [...] Hay reportes de la presencia en Chiapas de la Central Intelligence Agency (CIA) y de que el Federal Bureau of Investigations (FBI) entrenó a la policía chiapaneca”.

Si la contrainsurgencia no fuera un tema prioritario que mereciese una agenda específica, la creación de soluciones y la toma de decisiones, no se hubieran erogado tantos recursos ni se hubiera solicitado la cooperación internacional. Resulta irónico que durante los años en los que se ha desarrollado el conflicto el gobierno federal arguya el principio de no intervención para resolver los conflictos internos pero recurra a la ayuda externa para afinar mecanismos que no tienen otro fin que el de ejercer la violencia legítima y contener la violencia que no se ajusta a sus códigos políticos o jurídicos.

Los cuerpos de seguridad pública pertenecientes a los tres niveles de gobiernos son piezas fundamentales en el despliegue de la contrainsurgencia. No han sido pocas las voces que se han lanzado en el sentido de que se hallan supeditadas completamente a la autoridad militar, lo cual no podemos afirmar. En cambio, sí podemos decir que es el ejército el que capacita, cuando menos, a los cuerpos de seguridad estatales y municipales en rubros de contrainsurgencia y el que coordina los operativos con la Procuraduría General de la República y otros cuerpos

---

<sup>169</sup> Ibid. P.113.

<sup>170</sup> Ibid. P.115.

competentes en materia de seguridad pública, según los autores de la última obra que aquí se retoma, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública Presidido por la Secretaría de Gobernación<sup>171</sup> (función que desaparecería con la creación, a nivel federal, de la Secretaría de Seguridad Pública, que asumiría la tutela de la Policía Federal Preventiva , órgano no militar compuesto en sus niveles ejecutivos y operativos por militares con licencia).

Un hecho apreciable de la fuerza de la estructura estatal en esta materia puede verificarse en la existencia, para 1997, a tres años transcurridos de conflicto, de teléfono y fax en aproximadamente la mitad de las cabeceras municipales del estado, a su vez conectadas a la Red Nacional de Cómputo y Comunicaciones, que agrupaba a diversas dependencias federales de seguridad pública, seguridad nacional, y procuración de justicia<sup>172</sup>:

En Chiapas, la policía del estado está integrada por cuatro corporaciones: policía judicial, de seguridad pública, tránsito y auxiliar. Cada municipio dispone de su 'comandancia de policía' a cargo del presidente municipal y entre sus atribuciones está la de coordinarse con las policías judicial del Estado (PJE), la Judicial Federal (PJF), la de Seguridad Pública (PSP) y otros cuerpos policiacos. Incluso los mismos agentes y subagentes municipales tienen por mandato de ley coordinarse con las autoridades judiciales (según la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas en sus artículos 67, 68 y 69). Sin embargo, fue hasta 1997 cuando muchas presidencias municipales incorporaron estas funciones. Aprovechando el esquema de coordinación con el ejército, se teje un sistema complicado pero efectivo de vigilancia sobre las comunidades indígenas<sup>173</sup>.

En un ámbito estrictamente estatal, durante 1997 se dieron las siguientes transferencias de recursos federales y otras acciones de capacitación y entrenamiento:

“En 1997, el gobierno federal transfirió a Chiapas 42 millones 488 mil 483 pesos bajo un convenio de coordinación en materia de seguridad pública. Al mismo tiempo, el gobierno del estado se comprometió a aportar 24 millones 80 mil 17 pesos para complementar los recursos del Sistema Nacional de

---

<sup>171</sup> Ibid. P.114.

<sup>172</sup> Ibid. P.115.

<sup>173</sup> Ibid.P.115

Seguridad Pública de Chiapas. La transferencia del gobierno federal consistió sobre todo en patrullas equipadas, equipos antimotines, equipo de cómputo y comunicaciones, capacitación policiaca y construcción de nuevos centros penitenciarios”<sup>174</sup>.

En 1998 el gobierno interino de Roberto Albores Guillén inyectó recursos por más de 45 millones de pesos a los cuerpos policiacos y de procuración de justicia<sup>175</sup>; creó un cuerpo antimotines conformado por 500 mujeres (“Como parte del proceso de reestructuración del sistema de seguridad pública en el estado, se conformará un cuerpo antimotines de 500 mujeres que no contarán con armamento para desempeñar su labor, a fin de evitar enfrentamientos”, declaró entonces el gobernador)<sup>176</sup>y despidió a funcionarios de programas de ayuda municipal.

Otro de los aspectos visibles de la contrainsurgencia como política pública es que el gobierno federal prefiere canalizar sus acciones a través del gobierno estatal que actuar abiertamente, ya sea dentro o fuera de su competencia, tomando ventaja de un sistema político férreamente centralista, autoritario y vertical. En el ocaso del gobierno de Zedillo, el secretario del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Chiapas reconoció que 70 por ciento de los recursos ejercidos durante 1998 procedían de la federación<sup>177</sup>.

“Como parte de la reestructuración de las corporaciones policiacas en el estado, el gobierno [federal] diseñó entonces a través de un **grupo especial del Estado Mayor Presidencial y del ejército**, un programa de adiestramiento en manejo de armas, explosivos, ‘derechos humanos’, y psicología de movimientos sociales, para los 4 mil 500 policías de seguridad pública. Además, el estado mayor capacitó a 50 oficiales en el manejo de radio transmisión, control de tomas de edificios públicos y reducción de activismo político de guerrillas rurales, urbanas y movimientos similares al margen de la ley”.

Para septiembre de 1999, el propio gobierno del estado reconocería la existencia de 6,300 elementos de fuerzas de seguridad estatal en todo Chiapas<sup>178</sup>; tres mil de ellos se coordinarían con el ejército para llevar a cabo el “Operativo Milenio” en diciembre de 1999, que consistió en

---

<sup>174</sup> Ibid. P.116.

<sup>175</sup> Ibid. P.116.

<sup>176</sup> La Jornada, 2 de febrero de 1998, P.5

<sup>177</sup> Anaya, op. cit. P.117

<sup>178</sup> Anaya, op. cit. P. 117

patrullajes permanentes en zonas de influencia zapatista, e incluso en zonas donde no tiene presencia<sup>179</sup>.

El ejército tiene a su vez márgenes de acción propios muy bien delimitados. Prueba de ello es la existencia de la Fuerza de Tarea Arcoiris, destinada al combate producto de la declaración de guerra del EZLN al gobierno el 1º de enero de 1994 (declaración que no ha sido retirada, hecho que es tomado muy en cuenta por los militares) y que contaba 14 agrupamientos hacia 1999. Con todo ello, el tercer secretario de Gobernación de ese sexenio, Diódoro Carrasco Altamirano, declararía que el gobierno reconocía únicamente la naturaleza 'política' del conflicto, por lo cual mantendría tres líneas de acción: la 'voluntad' para reiniciar las pláticas de paz; la certidumbre de las condiciones de seguridad y el Estado de derecho y la continuidad de una política social que, como ya se ha visto, no resuelve las contradicciones inherentes al conflicto en ninguna de sus aristas<sup>180</sup>.

La obra que se ha citado también documenta las acciones que llevó a cabo el ejército a lo largo del conflicto. Para no ser repetitivos, hemos de enmarcar adecuadamente estas acciones en un esquema que nos permita interpretar el porqué constituyen parte de una política pública. Si bien es cierto que en el caso que nos ocupa los tres presidentes de la república que hasta el momento han enfrentado el conflicto armado en Chiapas son los grandes decisores del sistema, la burocracia encargada de administrar y aplicar los recursos destinados a lograr determinados efectos, así como las corporaciones policiacas que están tan cerca de la población como el ejército, son los ejecutores de dicha política. Si una de las premisas de la disciplina militar es la obediencia a las órdenes superiores sin cuestionamientos, podemos deducir entonces que algunas de las siguientes acciones forman parte de un proceso de toma de decisiones de las que el ejército sería el último peldaño. No obstante, también enlistaremos acciones militares de las que sería difícil pensar que son directrices institucionales, razón por la cual recordamos al lector que la distancia entre un decisor y un ejecutor es directamente proporcional a la modificación de la política pública concebida originalmente. Dicho de otra forma, los ejecutores guardan para sí

---

<sup>179</sup> Ibid, P.117.

<sup>180</sup> Ibid. P.120.

cuotas de poder o márgenes de acción que se sustraen parcial o totalmente a la vigilancia del decisor.

A continuación, una lista de acciones militares clasificada bajo esta perspectiva<sup>181</sup>:

### **Acciones de ejecutores dentro de los lineamientos de una política pública**

- Interrogatorios en comunidades indígenas sobre preferencias electorales.
- Interrogatorios sobre presencia de extranjeros.
- Interrogatorios sobre el EZLN, sus armamentos, sus formas de organización.
- Sobrevuelos rasantes sobre comunidades.
- Patrullajes terrestres permanentes todo el día.
- Servicio médico y dental.
- Cortes de cabello.
- Repartos de despensa.
- Construcción de caminos.
- Remodelación de inmuebles públicos.
- Instalación de sistemas de agua potable.
- Repartición de libros escolares en comunidades
- Reforestación
- Gestión de tierras a grupos campesinos oficialistas.
- Transportación de café y otros productos de organizaciones oficialistas (que en ocasiones son organizaciones paramilitares disfrazadas de 'organizaciones sociales')
- Realización de actos cívicos.
- Utilización de maestros rurales como informantes.
- Entrenamiento de paramilitares.
- Grabación de misas religiosas
- Registro de datos personales y placas vehiculares en retenes militares.

### **Acciones de ejecutores fuera de los lineamientos de políticas públicas**

- Hostigamiento sexual a mujeres en comunidades.
- Portación de armas de cargo en lugares públicos .
- Robo de bienes diversos.
- Deterioro del medio ambiente.
- Destrucción de hortalizas y siembras.
- Detenciones sin órdenes judiciales.
- Tolerancia ante violaciones a los derechos humanos.
- Tráfico de especies que cohabitan en el ecosistema.
- Fomento al uso de drogas ilegales y alcohol

El 9 de febrero de 1995 marca de manera formal el inicio de acciones gubernamentales dirigidas a la guerrilla chiapaneca. Fue en esa fecha cuando, aún sin reconocer su naturaleza guerrillera, la administración de Ernesto Zedillo anunció que había instruido a la Procuraduría General de la República que hiciera efectivas órdenes de aprehensión contra la dirigencia zapatista por la violación de diversos delitos del fuero federal, con todo el apoyo del ejército. Posteriormente habrían de suspenderse las órdenes de aprehensión, pero el gobierno ganaría posiciones al

identificar zonas de influencia zapatista en el estado e instrumentar las acciones en consecuencia. En este sentido, fue en marzo de 1995 que se establecieron las Bases de Operaciones Mixtas (BOM), que funcionan bajo un esquema de coordinación entre las fuerzas militares y las policiacas bajo la batuta de las primeras.

A la firma de los acuerdos siguieron otras acciones como el combate al narcotráfico, la vigilancia en comunidades, la ayuda humanitaria a desplazados y la cooperación financiera internacional en rubros militares como fue la transferencia de 50 millones de dólares en equipo militar que se llevó a cabo en abril de 1995.<sup>182</sup>

“Hasta agosto de 1997, los puntos con presencia militar y policiaca habían aumentado en 16, haciendo un total de 209 en todo el estado. Por la concentración de éstos destacan los municipios de Altamirano, Amatán, El Bosque, Chenalhó, San Andrés, Las Margaritas, Ocosingo, Venustiano Carranza y Tila. Las tres fuerzas, ejército, armada, y fuerza aérea mexicanas, así como las policías y otras fuerzas especiales, se encontraban en por lo menos 63 municipios, que representan más de la mitad del total (56.7%) de la entidad chiapaneca, distribuidos de la siguiente manera: ejército, en 136 lugares (65.07 % del total); policía de seguridad pública, en 40 (19.13%); migración, en 20 (9.56%); Procuraduría General de la República y policía judicial estatal, en 10 (4.78%) y cuerpos especiales en 3 (1.43%). Los 12 municipios con mayor presencia militar y policiaca en Chiapas por el número de posiciones o de efectivos, eran: Ocosingo, con 37 puntos de tal presencia; Las Margaritas con 13; Motozintla con cinco; Palenque, Tapachula y San Andrés, con cuatro cada una; Tila, Angel Albino Corzo y Cintalapa, con tres en cada lugar; San Cristóbal de las casas, Altamirano y Venustiano Carranza, con dos en cada sitio”<sup>183</sup>.

Después de la masacre de Acteal, durante el primer semestre de 1998, las acciones gubernamentales son resumidas de la siguiente manera: se aumentó el número de efectivos militares en 5 mil, se construyen dos edificios y 30 campamentos militares más; se militarizaron ocho municipios más; se construyeron dos nuevos centros penitenciarios y se expulsaron a más de 100 extranjeros. Aquí habría que puntualizar la importancia que reviste para el gobierno las expulsiones de extranjeros al instrumentar acciones represivas no militares acompañadas de un efectivo manejo de los medios de comunicación, para lo cual durante dicho semestre se canalizaron mayores recursos financieros a anuncios en radio y televisión, a la página *web* de la Secretaría de Gobernación y al Instituto Nacional de Migración.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Ibid. Pp.121-123

<sup>182</sup> Ibid. P.127.

<sup>183</sup> Ibid. P.128.

<sup>184</sup> Ibid.P.130. “Con la detención de tres mujeres, una alemana, una estadounidense y una suiza, suman ocho los extranjeros que han sido detenidos y deportados a sus países de origen en el último mes, presuntamente por realizar actividades ‘no autorizadas’ o ‘políticas’ en el estado de Chiapas”. La Jornada, 14 de marzo de 1998, P.8

“El gobierno mexicano aplicará de manera estricta la ley a los extranjeros que intenten realizar actividades políticas en el país prohibidas por la Constitución, advirtió Fernando Solís Cámara, subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, luego de informar que son investigados al menos 15 que se encuentran en Chiapas. Anunció que si se demuestra que realizan actividades políticas se procederá a la expulsión inmediata o a dictarles un oficio de salida del territorio nacional”.<sup>185</sup>

Hasta el segundo semestre de 1999, no hubo acciones militares significativas. Donde había grandes yacimientos de recursos naturales tuvo lugar un posicionamiento en más de 30 campamentos y retenes militares en Ocosingo.<sup>186</sup> Asimismo, se implementó el “Operativo Milenio” en diciembre de 1999 ante la supuesta amenaza de una alianza entre los grupos guerrilleros a nivel nacional. En los primeros momentos del año 2000, el ejército declaró como inválida la declaración de guerra del EZLN, en lo que pareció ser a todas luces una acción simbólica más que real.<sup>187</sup>

“El comandante supremo de las fuerzas armadas del país, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, entre enero de 1995 y enero del 2000, visitó 30 veces Chiapas, principalmente las regiones selva, norte y altos. El último enero, ya el poder ejecutivo había expulsado a los aproximadamente 500 extranjeros que llegaron al país y a Chiapas como observadores de los derechos humanos, especialmente por las acciones militares y sus efectos en las comunidades indígenas”<sup>188</sup>

A final del sexenio se concretarían los manuales de Participación del Ejército y Fuerza Aérea en los Conflictos de Orden Interno y de Procedimientos Sistemático de Operar para las Unidades de Fuerzas Especiales y Aeromóviles y se reestructuró la división territorial de zonas militares, actualmente conformada por 12 regiones militares, 3 regiones aéreas, 44 zonas militares, 18 bases aéreas y 24 guarniciones militares *para la coordinación y conducción de las acciones para la defensa de la soberanía y la seguridad interior*<sup>189</sup>

---

<sup>185</sup> La Jornada, 12 de febrero de 1998, P. 12.

<sup>186</sup> Anaya., op.cit. P.131.

<sup>187</sup> Ibid. P.132.

<sup>188</sup> Ibidem.

### 3.4.2 Paramilitarismo

Andrés Serra Rojas<sup>190</sup> define el paramilitarismo de la siguiente manera:

“Se dice de algo parecido o paralelo a lo militar. Así, una organización paramilitar es un cuerpo que tiene semejanza con los que componen las fuerzas armadas de un Estado, pero sin que oficialmente sean parte de éstas. Bien puede tratarse de un cuerpo público o, incluso, privado”.

En el mismo orden, los autores de *“Siempre cerca, siempre lejos...”* ofrecen las siguientes nociones de paramilitarismo<sup>191</sup>:

“...referirnos al término paramilitar nos lleva a establecer conexiones directas entre grupos armados ilegales y fuerzas armadas legales, militares y civiles, que dependen directamente del Estado.”

“La definición del concepto paramilitar es la que considera que los paramilitares son aquellos que actúan junto a la institución militar, pero que al mismo tiempo ejercen una acción desviada, deformada de lo militar, en un doble ambiente”.

En este trabajo, el papel que tienen los paramilitares encaja en el proceso de toma de decisiones en su aspecto político-represivo: por un lado, los grupos paramilitares se subordinan a los mandos militares para llevar a cabo acciones que no son compatibles con la doctrina militar; por otro lado, dichos grupos tienen la fachada de organizaciones sociales, lo que permite al gobierno canalizar recursos y presentar las cifras de asistencia social en el estado cuando la mayoría de las veces los recursos son usados para capacitación militar y compra de armamento.

En Chiapas fue el General Mario Renán Castillo el encargado de insertar grupos paramilitares en la política pública contrainsurgente, pues cuando menos de 1996 a 1998 surgieron seis grupos paramilitares en la Séptima Región Militar, que se encuentra bajo su mando desde febrero de 1995. Renán Castillo es egresado del Centro de Entrenamiento en Guerra Psicológica, Operaciones Especiales y Fuerzas Especiales de Fort Bragg, Estados Unidos. Fue uno de estos grupos el que perpetró la matanza de 45 indígenas en Chenalhó.

---

<sup>189</sup> Poder Ejecutivo Federal. Sexto Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República, Septiembre 2000. Pp.35-36.

<sup>190</sup> Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1999, P. 824.

<sup>191</sup> Anaya, op. cit. P. 139.

Los vínculos que guardan estos grupos con el Partido Revolucionario Institucional han sido constantemente señalados por la prensa y organismos de derechos humanos, pero el gobierno niega su existencia como tales y los llama “grupos de civiles armados”.<sup>192</sup>

No obstante, el uso de grupos paramilitares es concebido desde mucho antes de la entrada de Renán Castillo al escenario de conflicto. El Plan de Campaña Chiapas 1994 establece como uno de sus objetivos centrales adiestrar, apoyar o crear fuerzas de autodefensa y de desarrollo.<sup>193</sup>

Se consigna la existencia de al menos 15 grupos paramilitares en Chiapas que son mencionados a continuación<sup>194</sup>:

1. **Desarrollo Paz y Justicia.** Caracterizados por militar en el PRI, actúan principalmente en los municipios de Sabanilla, Tila, Salto del Agua, Yajalón y Palenque.
2. **Los Chinchulines.** También denominado ‘Frente Cívico Luis Donald Colosio’, sus integrantes son militantes del PRI. Apareció en el municipio de Chilón. Se sabe de su existencia desde 1988. Tiene influencia en los municipios de Chilón, Yajalón y Ocosingo. Posteriormente cambiarían su nombre por el de Unión de Ejidatarios de Bachajón.
3. **Movimiento Indígena Revolucionario Antizapatista.** Su aparición fue difundida por la prensa en octubre de 1997. Sus militantes pertenecen y su principal centro de operaciones está en el municipio de Oxchuc. Dicha agrupación tiene presencia en los municipios de Las Margaritas, Oxchuc, San Juan Cancuc, Sitalá, Ocosingo y Huixtán. Se han denunciado sus nexos con un diputado federal priísta, Norberto Sántiz López. Presumiblemente, se les pagaba \$ 750 pesos mensuales con apoyo del gobierno del estado.
4. **Máscara Roja.** Aparecen públicamente una vez que el gobierno federal y el EZLN rompen negociaciones en septiembre de 1996. Sus acciones están enfocadas hacia las bases de apoyo del EZLN. Se les señala como los perpetradores de la masacre de Acteal en Diciembre de 1997.

---

<sup>192</sup> Wood, Darrin. *Bajo la doctrina Fort Bragg*. En Masiosare No. 8, Domingo 11 de enero de 1998, P.8 *La Jornada*, 11 de enero de 1998.

<sup>193</sup> *Proceso*, No. 1105, 4 de enero de 1998, Pp.6-11.

<sup>194</sup> Anaya, op. cit. Pp.141-149.

5. **Alianza San Bartolomé de los Llanos.** Fundada en 1995, ha atacado a la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ). Se les señala como copartícipes de un ataque en Venustiano Carranza el 26 de mayo de 1998, junto con la policía y los caciques locales.
6. **Los Quintos.** Se dan a conocer en el municipio de Venustiano Carranza el 13 de mayo de 1998.
7. **Los Puñales.** Organizados desde julio de 1997, pero conocidos públicamente desde el 14 de enero de 1998, es conocido el hecho de que han recibido recursos económicos del gobierno federal y entrenamiento y armamento de parte del ejército, así como una concesión para operar un aserradero.
8. **Organización Campesina Obrero Popular del Estado de Chiapas (OCOPECH).** Considerado más un grupo de choque afiliado al Partido del Trabajo, se les ha denunciado como responsables de ataques a bases de apoyo zapatistas desde 1996 en los municipios de Simojovel, Huitiupán, El Bosque y el municipio autónomo San Juan de la Libertad.
9. **Los Plátanos.** Integrado por 80 jóvenes priístas entrenados por el ejército federal y vinculados políticamente a los diputados Alonso López Gómez y Norberto Sántiz López.
10. **Frente Civil.** Grupo heterogéneo conformado por habitantes de distintas rancherías y comunidades cuyo objetivo fue contrarrestar las acciones del municipio rebelde 'Tierra y Libertad', que fue atacado durante el primer semestre de 1998 y desbaratado de manera contundente a través de un operativo conjunto entre el ejército, fuerzas de seguridad pública del estado y militantes priístas, formando una fuerza de aproximadamente mil elementos.
11. **Organización Clandestina Revolucionaria.** Operando en el municipio de Sitalá, sus ataques se han dirigido contra militantes del Partido de la Revolución Democrática.
12. **Grupos de Priístas en Chenalhó.** Militantes perredistas y simpatizantes zapatistas han señalado que son atacados por priístas armados en este municipio. Con motivo del marcha zapatista a la ciudad de México en septiembre de 1997, priístas tomaron represalias en comunidades de Chenalhó, que culminaron con la matanza de 45 indígenas de la organización Las Abejas en diciembre de 1997.

### 3.4.3 Asistencia social

El gobierno siempre puso un especial énfasis en sus acciones de asistencia social en la zona de conflicto, con el objetivo de inyectar

“un fuerte impulso al desarrollo social para atender las causas del conflicto y en la búsqueda permanente de diálogo con el EZLN”<sup>195</sup>No obstante, el informe en este apartado se torna un poco menos pacífico al señalar que “se ha puesto en marcha una estrategia sustentada en la articulación de una política de disuasión de la violencia, de aplicación de la ley y promoción de la vigencia del Estado de Derecho”<sup>196</sup>.

El lenguaje se torna eufemístico, codificado para justificar, al menos, la intervención militar. La asistencia social, entonces, se llevó a cabo sobre tres ejes reconocidos por el gobierno: las acciones interinstitucionales y la coordinación entre los niveles municipal, estatal y federal, la concentración del gasto en zonas altamente marginadas y las disposiciones de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.<sup>197</sup> Como puede inferirse, acciones institucionales dirigidas a minar la legitimidad del EZLN y no a resolver los problemas estructurales arraigados históricamente.

Estos son algunos de los datos de las acciones que en materia de asistencia social se llevaron a cabo en Chiapas<sup>198</sup>:

- **Educación.** Tuvo lugar un aumento de 15,432 maestros en seis años. Se construyeron 5,775 escuelas en todos los niveles educativos. El número de escuelas indígenas aumentó 68 por ciento. Hubo un aumento de 266 mil becas educativas canalizadas a través del PROGRESA.
- **Salud.** Se construyeron 140 centros de salud y seis hospitales en seis años. Respecto a 1994, se contrataron 1,155 médicos y enfermeras más. La cobertura de vacunación alcanzó el 95 por ciento.
- **Agua potable.** En el periodo 1995-2000 se construyeron 24 sistemas de agua potable en zonas urbanas y 1216 en zonas rurales. Aún cuando no contamos con datos

---

<sup>195</sup> Poder Ejecutivo Federal, op. cit. P. 108

<sup>196</sup> *Ibidem.*

<sup>197</sup> *Ibidem.*

<sup>198</sup> *Ibid.* Pp. 109-112.

confirmados al respecto, presumimos que dichos sistemas en zonas rurales responden a la ubicación de campamentos militares o comunidades prístas en el estado.

- **Comunicaciones.** La red carretera de la entidad se amplió 1,018 kilómetros, alcanzando un total de 20 mil kilómetros. Es curioso destacar que los tramos ampliados corresponden a la comunicación entre la zona de conflicto y el centro de la república: se ampliaron las carreteras México-Chiapas, Frontera Sur-San Cristóbal, Ocosingo-San Quintín-Las Margaritas y se construyó una que va de Tuxtla Gutiérrez a San Cristóbal. Esta tesis sostiene que la red carretera fue reestructurada con el fin de que las movilizaciones militares fueran más ágiles entre los focos de conflicto.
- **Reforma agraria.** Sin especificar qué organizaciones fueron parte de dichos acuerdos, el informe señala que se suscribieron acuerdos en los rubros de tenencia de la tierra y desarrollo productivo con 60 organizaciones campesinas y 112 grupos independientes por un total de 245,480 hectáreas.
- **Agricultura, ganadería y desarrollo rural.** El informe únicamente suscribe que *“en el periodo 1995-2000 se observaron crecimientos de 70 por ciento en maíz, 165 por ciento en mango 25 por ciento en cacao y 300 por ciento en palma de aceite”*. No aporta datos subsecuentes.
- **Protección a los recursos naturales.** El informe privilegia las acciones de reforestación, que se reflejó en la plantación de 12 millones de árboles en la reserva de Montes Azules, al este de la zona de conflicto.
- **Empleo.** A través del Programa de Empleo Temporal se crearon 300 mil empleos en 6 años en cultivo de granos básicos y cafetales, rehabilitación y conservación de caminos, instalación de panaderías y tortillerías, tiendas de abasto y producción de hortalizas.
- **Vivienda.** Se otorgaron 137 mil créditos para vivienda.
- **Electricidad.** El informe estipula que el 86 por ciento de la población chiapaneca cuenta con servicios eléctricos gracias a los logros de la administración federal.

Con el objetivo de ‘ampliar la oferta de servicios básicos’, se creó durante esa administración el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el PROGRESA consigna cifras de atención a 288 mil familias pobres en 5,131 localidades en 110 municipios.

Como puede inferirse de lo arriba expuesto, las acciones en lo político, lo social, lo económico, lo jurídico, lo militar e incluso lo paramilitar ,durante el gobierno de Ernesto Zedillo, sin duda constituyen más claro ejemplo de cómo instrumentar una política pública que cumplió su objetivo, al menos parcialmente: si no extinguir, sí cercar al EZLN política y militarmente.

## Capítulo 4

### Cambio de matices en la contrainsurgencia: el sexenio de Vicente Fox Quesada

El primer acto de Vicente Fox Quesada como presidente electo para el periodo 2000-2006 fue incorporar el conflicto con el EZLN, en calidad de problema identificado y definido, a un primer lugar en de agenda nacional manera institucional: ordenó el acuartelamiento de 18 mil efectivos militares desplegados en la zona y el retiro de 53 retenes militares en las Cañadas, zona Norte y Altos<sup>199</sup>. Con un nuevo gobierno, también iniciaría una postura diferente ante el conflicto y una percepción también distinta de los sujetos afectados por la política pública. Si la administración anterior vio en el EZLN a un grupo guerrillero con objetivos político-militares definidos, y trasgresor de la ley, el gobierno encabezado por el nuevo presidente panista le devolvió al movimiento su dimensión político-social. A partir de esa nueva percepción se habría de instrumentar una política pública con matices distintos, que culminaría con la aprobación de la ley indígena (enviada por Fox al Senado y modificada por la Cámara de Diputados en abril del año 2001). Fue una política corta en su duración y efectiva en sus resultados, pues tuvo lugar de diciembre de 2000 a abril de 2001 y el gobierno consiguió reducir la presencia del EZLN.

Las siguientes declaraciones de Fox sustentan el punto:

“...el propio Marcos en Chiapas ha logrado lo que ha logrado, darse a conocer, levantar todo un movimiento, echar a andar todo un proyecto, enlazar a todas las comunidades indígenas, no sólo del país sino del mundo entero y lograr el reconocimiento para los indígenas, para los diez millones de indígenas que hay en nuestro país, gracias a esto mismo, a la información, a poder difundir información”<sup>200</sup>.

“Las expresiones del cambio que estamos viviendo nos hacen reconocer que el EZLN desea contribuir al desarrollo del país y apoya la iniciativa de derechos indígenas que nosotros, que este gobierno, ha puesto en manos del Congreso federal”<sup>201</sup>.

Las instituciones y actores a través de los cuales el gobierno desplegó su nueva política son los siguientes: la Secretaría de la Defensa Nacional, a cargo del general Ricardo Clemente Vega García; la Secretaría de Gobernación, encabezada por Santiago Creel Miranda; la Procuraduría General de la República, dirigida por Rafael Macedo de la Concha; la Secretaría de Desarrollo

---

<sup>199</sup> Milenio Diario, 2 de diciembre de 2000, P.4

<sup>201</sup> Milenio Diario, 23 de febrero de 2001, P.10

Social con Josefina Vázquez Mota al frente y la Secretaría de Seguridad Pública con Alejandro Gertz Manero dirigiéndola. Bajo la misma tesitura, el gobierno delegó responsabilidades y otorgó espacios de maniobra a la comisión para la Paz operada por Luis H. Álvarez; a Comunicación Social de la Presidencia, manejada por Marta Sahún; a las coordinaciones de Alianza Ciudadana y Desarrollo Social de la Presidencia, encabezadas por Rodolfo Elizondo y José Sarukhán, respectivamente, y a la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República, con Xóchitl Gálvez, una indígena otomí, como titular<sup>202</sup>.

Con un reconocimiento tácito por parte del gobierno, un diario del Distrito Federal consignó la existencia de un grupo encargado de poner fin al conflicto chiapaneco. El diario en cuestión señaló a los integrantes del 'Grupo Chiapas' en este orden: Luis H. Álvarez, comisionado para la paz; Adolfo Aguilar Zinser, consejero de seguridad nacional; Marta Sahún, vocera de la presidencia; Rodolfo Elizondo, coordinador de Alianza Ciudadana; Clemente Vega, secretario de la Defensa; Alejandro Gertz, secretario de Seguridad Pública; Santiago Creel, secretario de Gobernación; Rafael Macedo, procurador General de la República y Jorge G. Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores<sup>203</sup>. Según la versión periodística, Rodolfo Elizondo y Luis H. Álvarez tuvieron en ese momento la tarea de ofrecer argumentos para la aprobación sin cambios de la ley de derechos y cultura indígena ante el Congreso de la Unión; Santiago Creel tenía asignado monitorear todas las actividades del EZLN y mantener informado al presidente, así como cabildear ante el Congreso de la Unión la iniciativa presidencial; a Adolfo Aguilar Zinser le fue encomendada la parte de análisis y planteamiento de estrategias, y mantener contacto con sectores cercanos al EZLN; Jorge G. Castañeda enviaba a todas las embajadas de México en el extranjero la información generada por el gobierno acerca del conflicto, además de cabildear ante la comunidad extranjera las intenciones del gobierno de solucionar el conflicto (visitó Francia, Bélgica y España, países donde tocó el tema de Chiapas); Clemente Vega recibió órdenes de dar su diagnóstico sobre la situación militar en Chiapas; Rafael Macedo fungió como operador de las liberaciones de presos zapatistas; Alejandro Gertz fue el encargado de la

---

ገ Milenio Diario, 23 de febrero de 2001, P.10

ገ Milenio Diario, 21 de febrero de 2001, P.12 La función de dicha oficina es “construir los mecanismos de transversalidad, intersectorialidad, participación y multiculturalidad para la acción institucional del Ejecutivo Federal en beneficio de las comunidades indígenas”.[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

ገ Milenio Diario, 20 de marzo de 2001, P.12

logística de resguardo y supervisión de la marcha zapatista acaecida en los meses de marzo y abril de 2001 y, finalmente, Marta Sahún debía recopilar toda la información referente al conflicto difundida por los medios y entregar al Presidente un informe<sup>204</sup>.

Este trabajo sostiene que la política pública en este sexenio concluyó basada en cuatro ejes que a continuación serán explicados: 1) la comunicación social, 2) la asistencia social, 3) el militarismo y 4) las acciones políticas.

#### 4.1 La comunicación social

Se detectaron los siguientes elementos concatenados en la comunicación social del gobierno foxista:

- **Un énfasis en la realización de la paz y el diálogo en Chiapas.** La 'paz sólida y duradera' estuvo presente en el discurso oficial desde el primer día de gobierno<sup>205</sup>. El presidente declararía ante el ejército buscar una solución que tuviera 'la reconciliación nacional y la paz' como prioridades<sup>206</sup>. En la toma del posesión del gobernador de Chiapas, dijo:

"Juntos tenderemos los puentes de confianza y de esperanza; de la confianza que es necesaria para las comunidades indígenas que se levantaron en armas hace ya siete años, se sienta a la mesa a negociar sus demandas, a ganar dignamente la paz; una paz honorable que le de a Chiapas la oportunidad de justicia y desarrollo que no ha tenido"<sup>207</sup>. Asimismo, en una entrevista televisiva declaró que el ejército tiene como principal prioridad "buscar la paz en Chiapas, porque nadie quiere violencia y mucho menos esta institución"<sup>208</sup>. En el mismo sentido, el secretario de Gobernación declaró que en el gobierno "queremos la paz y es por ello que estamos siguiendo todas estas acciones hasta conseguir la pacificación"<sup>209</sup>.

En Francfort, Alemania, Fox afirmó que *los indígenas quieren la paz, la gente quiere paz. Estamos tratando un asunto mucho más serio que meros protagonismos. Nuestro propósito*

---

γ Milenio Diario, 20 de marzo de 2001, P.12  
γ Milenio Diario, 2 de diciembre de 2000, P.4  
γ Milenio Diario, 3 de diciembre de 2000, P.6  
γ Milenio Diario, 9 de diciembre de 2000, P.4  
γ Milenio Diario, 6 de enero de 2001, P.6

*es absoluto, definitivo, radical y total: queremos la paz en Chiapas*<sup>210</sup>. Entre el primero de diciembre de 2000 y el 28 de abril de 2001 hubo aproximadamente 30 convocatorias al diálogo con el EZLN por parte del gobierno<sup>211</sup>. El número no es de extrañarse si la coyuntura en ese entonces la definió la marcha de un grupo de zapatistas a la Ciudad de México con el propósito de cabildear ante el Congreso de la Unión la aprobación de la iniciativa de ley de derechos y cultura indígenas elaborada por la Cocopa a partir de los Acuerdos de San Andrés rotos en 1996. *Paz, diálogo, desarrollo, respeto, estado de derecho* fueron los ejes conceptuales de dichos llamados. La iniciativa de ley referida es modificada y aprobada el 28 de abril de 2001 y publicada el 14 de agosto del mismo año<sup>212</sup>, pero para entonces el presidente ya no se ocupó de reunirse con el EZLN. Quien sí lo hizo, en cambio, fue Luis H. Álvarez, quien entre Marzo de 2002 y enero de 2003 se pronunció por un diálogo únicamente 6 veces. 6 veces en 10 meses<sup>213</sup>.

- **La difusión ante la opinión pública de la versión de un EZLN aliado del gobierno.**

Es posible ubicar el primer signo de este elemento en febrero de 2001 cuando Vicente Fox ante el ejército que el gobierno compartía el objetivo de la reivindicación indígena<sup>214</sup>. Fue en este tenor que dijo algunos días después que la marcha desarmada de una parte del grupo guerrillero a la Ciudad de México era para sumarse a la iniciativa del gobierno federal: *Mientras la marcha por la paz va en camino de Chiapas a la Ciudad de México, a la gran Tenochtitlán (sic) para buscar trabajar juntos el gobierno federal, el presidente de la República, el subcomandante Marcos, el EZLN, e intentar que el Congreso federal apruebe la denominada Ley Cocopa...*<sup>215</sup>. A su vez, en entrevista a un diario español durante una gira por Colombia, declaró que tenía en el *subcomandante Marcos* a un amigo<sup>216</sup>.

---

γ Milenio Diario, 21 de enero de 2001, P.5

γ Milenio Diario, 30 de enero de 2001, P.7

γ Con información del periódico Milenio durante ese periodo.

γ Milenio Diario, 1 de enero de 2002

γ La cantidad de llamados se obtuvo a partir de la revisión de los periódicos, La Jornada, Milenio y el Financiero durante ese periodo.

γ Milenio Diario, 20 de febrero de 2001, P.4

γ Milenio Diario, 28 de febrero de 2001, P.8

γ Milenio Diario, 2 de abril de 2001, P. 11

- **La convicción del Plan Puebla Panamá como el detonante del desarrollo económico y social de las etnias indígenas de México.** Chiapas juega un papel central en el Plan Puebla-Panamá debido a la riqueza de sus recursos naturales. Dicho proyecto económico consiste en

“potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica. Se plantea así, una estrategia integral para la región, la cual, apuntala y fortalece los esfuerzos de integración de Centroamérica al incluir al Sur-Sureste de México dentro del concepto de Región Mesoamericana. Se reconocen también los logros de la región en materia de cooperación y vinculación. Por ello, se inscribe en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. El Plan hace explícita la necesidad de lograr una inserción externa más efectiva que mejore la competitividad de la región, como lo es el mejoramiento sustancial de las condiciones de la población, incorporando a las pequeñas y medianas empresas en la estrategia de exportación y en general, al mejoramiento del entorno económico”<sup>217</sup>.

Bajo esta perspectiva, entonces, y en el contexto de la existencia de un grupo guerrillero en Chiapas, Fox declaró que el gobierno no esperaría la paz para promover el desarrollo contemplado por este plan, pero que tampoco promoverían la inversión y el desarrollo con el objetivo de llegar a la paz<sup>218</sup>. Para el gobierno, el establecimiento de una zona comercial en el Istmo se traduce en una infraestructura básica de servicios y en empleo para las poblaciones excluidas de dicho desarrollo<sup>219</sup>, que serían, en este caso, los indígenas chiapanecos y de otros estados del sureste. El razonamiento parecería ser el siguiente: dando un lugar relevante al Plan Puebla -Panamá en el desarrollo económico de una región con guerrilla, tratando de incorporar en el discurso al grupo armado como copartícipe de su proyecto de desarrollo y permitiendo su tránsito por la capital del país habiendo mandado una iniciativa de ley finalmente modificada (y que no respondía a los intereses del grupo armado) por un poder distinto, el gobierno redujo la presencia del grupo armado en el escenario nacional y lo eliminó de su agenda de seguridad nacional .

#### **4.2 La asistencia social**

Para el gobierno, según consta en el primer informe de gobierno<sup>220</sup>, los pueblos indígenas son una parte fundamental de sus políticas en materia de asistencia social. Veamos algunas de las

---

γ [www.expoinversión2002.presidencia.gob.mx](http://www.expoinversión2002.presidencia.gob.mx)

γ Milenio, 10 de febrero de 2001, P.8.

γ Milenio, 27 de febrero de 2001, P.10

γ Primer informe de Gobierno, Presidencia de la República. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

acciones aplicadas en Chiapas en el rubro de asistencia social a grupos indígenas a través de instancias federales:

- Desde la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se han establecido programas educativos, culturales y de atención a mujeres indígenas.
- En la SEP se estableció una Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe.
- Se han otorgado créditos como parte de dos programas nombrados Manos que Trabajan y Programa Nacional de Atención.
- Un Fideicomiso para la Educación, Alimentación y Salud de los Pueblos Indígenas<sup>221</sup>.

Respecto al reparto agrario, que es una de las causas principales del alzamiento guerrillero y un factor de efervescencia social, el gobierno no instrumentó ninguna acción, a excepción de la restitución de un predio en Amador Hernández. En Durango, en cambio, se llevó a cabo una entrega de títulos de propiedad agraria<sup>222</sup>, aunque la fuente no especifica si dicha entrega fue a grupos indígenas o no.

#### **4.3 El militarismo.**

Sin tomar en consideración las movilizaciones militares ordenadas por el presidente el día en que tomó posesión, y que según el gobierno estaban encaminadas a cumplir con las señales que pedía el EZLN para reiniciar el diálogo, podemos decir que desde abril del 2001 (mes en el que el EZLN dejó la Ciudad de México después de haber estado en el pleno de una sesión ordinaria de la Cámara de Diputados) a enero del 2002, el organismo internacional Global Exchange<sup>223</sup> registró 259 operativos militares, 35 por ciento de los cuáles se concentra en el municipio autónomo Ricardo Flores Magón. En el mismo periodo se registraron:

- 68 patrullajes
- 59 hostigamientos
- 46 interrogatorios
- 33 sobrevuelos rasantes
- 38 reinstalaciones de retenes

En el mismo tenor, comunidades de la zona de Las Cañadas denunciaron en abril de 2002 incursiones militares en coordinación con la Policía Federal Preventiva (PFP)<sup>224</sup>. Cuando la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena es ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en

---

<sup>221</sup> Milenio, 12 de enero de 2001, P.6

<sup>222</sup> Milenio Diario, 12 de marzo de 2001, P.16

<sup>223</sup> Milenio Diario, 25 de marzo de 2002, P.12

<sup>224</sup> Milenio Diario, 27 de abril de 2002, P.16

agosto de 2002, el Ejército Mexicano busca un reposicionamiento e instala un campamento militar en el municipio de Chilón, sin interrumpir las acciones militares anteriormente mencionadas.

#### **4.4 Las acciones políticas**

Las acciones políticas fueron una parte consustancial de la estrategia de gobierno y sostenemos en este trabajo que el aspecto político de la contrainsurgencia en este sexenio consistió en delegar la responsabilidad política al Congreso de la Unión. El gobierno foxista en repetidas ocasiones sostuvo que la paz en Chiapas dependía en gran medida de la aprobación de una iniciativa de ley de derechos y cultura indígenas por parte del Congreso de la Unión. La iniciativa enviada por el Ejecutivo federal fue elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación y estaba sustentada en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Dicha iniciativa fue modificada por el entonces presidente Ernesto Zedillo y posteriormente enviada al Congreso de la Unión. La iniciativa nunca se votó. Fox mandó la misma iniciativa como una forma de eliminar el conflicto de la agenda: si se aprobaba la ley sin cambios, el gobierno ganaba legitimidad ante la opinión pública y el EZLN; si la ley era modificada (como en efecto lo fue), el responsable directo era el Congreso de la Unión, no el Ejecutivo, que no perdería el capital político obtenido en las elecciones del 2 de julio y haría ver al EZLN como intransigente. Como ejemplo de ello, Luis H. Álvarez declaró que la aprobación de la iniciativa de ley no estaba en manos del poder Ejecutivo, sino del Legislativo, y que por lo tanto ese aspecto del conflicto se resolvería según sus propios tiempos<sup>225</sup>. Algunos días después, incluso, Fox declaró haber solicitado un espacio en las comisiones del Congreso para dar su punto de vista sobre la iniciativa de la Cocopa.

“Esperamos que el Congreso dé el primer gran paso adelante en restablecer el diálogo con el zapatismo, y que a partir de ese momento de nuestra parte, como Poder ejecutivo, como gobierno federal, no vacilaremos en poner lo que nos corresponda para que ese diálogo siga adelante”<sup>226</sup>.

Rodolfo Elizondo, entonces coordinador de Alianza Ciudadana de la Presidencia de la República (y posteriormente encargado de la comunicación social de la presidencia), dijo que la iniciativa de ley

---

<sup>225</sup> Milenio Diario, 2 de febrero de 2001, P.16

<sup>226</sup> Milenio Diario, 10 de marzo de 2001, P.5

*no está en manos del gobierno, y éste ya ha hecho lo propio, no solamente para presentarla sino para impulsarla con los diferentes grupos parlamentarios que están representados en las Cámaras*<sup>227</sup>.

Cuando la iniciativa de ley es modificada, dictaminada y votada, Fox declaró:

“Creo que se ha dado un paso adelante y gigantesco en la aprobación del Senado, la aprobación de la Cámara de Diputados, y creo que todo en esta vida es sujeto de crecer, de mejorar. Entonces tomemos esto como una resolución altamente positiva y luchemos por hacer los ajustes que pudieran hacerse o reclamarse; hay que ver la parte del vaso llena, no la pequeña parte que hubiera quedado vacía”<sup>228</sup>.

De esa manera, el gobierno federal eliminaba el conflicto con el EZLN de la agenda de gobierno. Empero, es de capital importancia subrayar el momento en que para el gobierno acaba el conflicto: el 28 de marzo de 2001, cuando los guerrilleros hablan ante el pleno de la Cámara de Diputados, y después de haber iniciado una marcha a finales de febrero del mismo año. Al respecto habremos de mencionar las acciones gubernamentales ante dicha coyuntura.

#### **4.5 La marcha zapatista**

Debido a las razones anteriormente expuestas, la marcha de un grupo guerrillero a la capital de un país supone, desde la perspectiva gubernamental, cuestiones de seguridad nacional. El gobierno tardó un mes en codificar la nueva coyuntura para poder instrumentar las acciones correspondientes. Doce puntos fijaron la posición del gobierno<sup>229</sup>:

1. No obstrucción de la marcha.
2. Reconocimiento de la causa indígena.
3. Disposición al diálogo.
4. Reconocimiento de la legalidad de la marcha con base en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.
5. Garantía de la libertad de reunión para ciudadanos mexicanos y extranjeros.
6. Respeto a la libertad de tránsito.
7. Exhorto a los integrantes de la marcha a respetar el orden jurídico.
8. Aplicación de la ley en caso de comisión de delitos.
9. Gestión del gobierno federal ante los gobiernos estatales para facilitar el tránsito de la marcha.
10. Respeto a las disposiciones del Congreso de la Unión.
11. Bienvenida a los habitantes de los pueblos indígenas a la Ciudad de México.
12. Convicción del éxito de la marcha y la búsqueda de la paz y el diálogo.

Para ello, se le asignó a la Policía Federal Preventiva (PFP) un análisis de la ruta de los zapatistas, la posible afectación de la red carretera, el número de visitantes y posibles

---

<sup>227</sup> Milenio Diario, 27 de febrero de 2001, P.10

<sup>228</sup> Milenio Diario, 30 de abril de 2001, P. 11.

<sup>229</sup> Milenio Diario, 24 de febrero de 2001, P.7

incidentes. En el operativo participaron 3,500 elementos de esa corporación y 1,500 de la PGR<sup>230</sup>. Es necesario puntualizar que otras áreas gubernamentales en cargadas de la seguridad nacional, como Gobernación y Defensa Nacional, dieron también sus diagnósticos<sup>231</sup>.

Al delegar la responsabilidad política al EZLN y no aceptar abiertamente las persistentes acciones militares, con el apoyo de una eficaz campaña de comunicación social y un discurso político sólido desde el principio, el gobierno de Vicente Fox Quesada se fijó como principal tarea dar por terminada la política pública en materia de contrainsurgencia implementando acciones que dieran una solución satisfactoria a los ojos del gobierno, no del EZLN. Si bien la percepción entre este gobierno y el anterior respecto a su posición el conflicto es de naturaleza distinta, ello no impidió que en los primeros meses del año el gobierno sacar el tema de la agenda y diera por terminada la cuestión indígena a través de, como ya se ha dicho, un hábil manejo de la comunicación y de los procesos legales y políticos del sistema.

---

<sup>230</sup> Milenio Diario, 20 de febrero de 2001, P.9.

<sup>231</sup> Milenio Diario, 12 de enero de 2001, P.8.

### **Consideraciones finales**

Después de la realización de este trabajo, consideramos que la contrainsurgencia como política pública tuvo un contundente éxito al haber sobrevivido una alternancia partidista en el ejercicio de gobierno, que le permitió lograr su objetivo: anular política y militarmente al Ejército Zapatista de Liberación Nacional sin perder legitimidad o autoridad.

La contrainsurgencia no persiguió en ningún momento la solución real de las demandas en materia de educación, salud, justicia, alimentación, vivienda, infraestructura, legislación indígena reparto agrario o participación política: las acciones en estos rubros fueron implementadas en función de la derrota político-militar del EZLN, no de las causas de su alzamiento. Los verdaderos problemas públicos se interpretaron como problemas gubernamentales. Es por ello que el problema es la guerrilla, no las pauperizantes condiciones económicas y sociales en Chiapas. Luego entonces, y si recordamos que una política sólo es pública en sistemas políticos democráticos, horizontales e incluyentes, la política seguida fue gubernamental, que no pública. Pero esto no resta validez a la teoría sobre políticas públicas.

Si el uso de circuitos de comunicación nacional e internacional permitió al EZLN sobrevivir con éxito el aislamiento político, la comunicación social del gobierno presentó un grado de cohesión relativamente articulado y constituyó el primer frente en la opinión pública, para dirimir el conflicto en el terreno simbólico. El análisis de la comunicación en esta política pública en particular podría ser un tema de futuras investigaciones.

La política en cuestión no tomó forma sino hasta el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León y concluyó en el primer año del de Vicente Fox Quesada. Las acciones realizadas en el último año del sexenio de Carlos Salinas de Gortari tuvieron un espacio de tiempo demasiado corto como para considerarse una política pública con objetivos claros y definidos. Dichas acciones respondieron a la coyuntura y no a la estructura del problema. Por otra parte, si las movilizaciones militares de alcance considerable sucedieron en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, ello obedeció a la proliferación del narcotráfico en la región sureste del país y a la guerra civil en Guatemala.

El presente trabajo constituye tan sólo un primer acercamiento a otras investigaciones que pueden alcanzar mayor profundidad y precisión. He aquí algunas de las líneas que pueden seguir futuros estudios: el análisis y la medición de los cambios físicos y/o simbólicos en el espectro socio-político chiapaneco como resultado de la política pública contrainsurgente; la acción del gobierno (bajo la perspectiva teórica de las políticas públicas) hacia otros movimientos armados en México e incluso hacia movimientos sociales no necesariamente armados pero sí violentos, así como un análisis mucho más detallado de los procesos decisionales que rodearon la contrainsurgencia.

Finalmente, si el presente trabajo promueve la discusión y el debate con el objetivo de construir nuevos referentes en nuestra disciplina, el objetivo general habrá sido cumplido.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Aguayo Quezada Sergio y Bruce Michael Bagley(compiladores). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1990.
2. Aguayo Quezada, Sergio. *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Grijalbo, 2001.
3. Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996.
4. Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las políticas*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.
5. Anaya Gallardo, Federico et. al. *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*. México, Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria y Centro de Comunicación Social, A.C. 2000.
6. Arzate Ventura, Yadira. *La guerrilla hacia la conformación de una fuerza política: análisis comparativo en dos casos de estudio: FMLN (El Salvador) y EZLN (México)*. México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)- UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 2002.
7. Barrón Pastor, Daniel (editor). *La guerra por la palabra: a siete años de lucha zapatista*. México, Ed. Rizoma, 2001.
8. Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti. **Hacia un enfoque amplio de política pública**, en *Revista de Administración Pública*, núm 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
9. Bobbio, Norberto, et. Al. *Diccionario de Política* Tomo I A-J, México, Siglo veintiuno, 1991.
10. Bogdanor, Vernon. *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*. Gran Bretaña, Blackwell Publishers, 1991.
11. Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
12. Cabrero Mendoza, Enrique. **Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes**, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm, 2, segundo semestre de 2000.

13. Campa Mendoza, Víctor. *Las insurrecciones de los pueblos indios de México: la rebelión zapatista en Chiapas*. México, Fondo Internacional de Becas para Estudiantes Indígenas, 2001.
14. Chávez Torres, César Alberto. *El EZLN y el EPR: la lucha por la primera plana en los periódicos del Distrito Federal (reportaje)*. México, Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias de la Comunicación)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1997.
15. Díaz Polanco, Héctor. *La rebelión zapatista y la autonomía*. México, Siglo XXI, 1997.
16. Duhalde, Luis Eduardo. *Chiapas, la nueva insurgencia: la rebelión zapatista y la crisis del Estado Mexicano*. Buenos Aires, Ed. Pensamiento Nacional, 1994.
17. Durán, Marta. *El tejido del pasamontañas: entrevista con el Subcomandante Marcos*. México, Ed. Rizoma. 2001.
18. Dye, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey, Prentice Hall, 1992.
19. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Volumen 5. Bilbao, Aguilar Ediciones, 1979.
20. Esteva, Gustavo. *Crónica del fin de una era. El secreto del EZLN*. México, Ed. Posada, 1994.
21. Florescano, Enrique. *Etnia, Estado y Nación*. México, Editorial Taurus, 2001.
22. Gallo T. Miguel Ángel. *De Zapata a Marcos*. México, Ed. Quinto Sol, 1996.
23. García de León, Antonio. *Resistencia y utopía: memorial de agravios y crónicas de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante 500 años de su historia. Vol. 3. Nuevas corrientes, viejos cauces*. México, Ed. Era, 1997.
24. Garduño Espinosa, Roberto Alejandro. *EZLN: crónica de un proceso histórico*. México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Historia)- UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2000.
25. Gómez Vilchis, Ricardo Román. *De la violencia a la negociación: el EZLN y el gobierno federal (un estudio hemerográfico de enero de 1994 a abril del 2001)*. México, Tesis de Maestría (Maestría en Estudios Políticos y Sociales)- UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2002.
26. Grange, Bertrand De La y Maité Rico. *Marcos, la genial impostura*. México, Aguilar, 1998.

27. Harvey, Neil. *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*. México, Ed. Era, 2000.
28. Klare, Michael T. y Peter Kornbluh (coordinadores). *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80*. México, Editorial Grijalbo y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.
29. Le Bot, Yvon. *El sueño zapatista*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1997.
30. Legorreta Díaz, María del Carmen. *Religión, política y guerrilla en las Cañadas de la Selva Lacandona*. México, Cal y Arena, 1998.
31. Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.
32. López, Jaime. *Diez años de guerrillas en México. 1964-1974*. México, Editorial Posada 1974.
33. Lora Cam, Jorge. *El EZLN y Sendero Luminoso: radicalismo de izquierda y confrontación político-militar en América Latina*. Puebla, Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, 1999.
34. Marion, Marie-Odile. **Religión, identidad y rebelión en las Cañadas**, en Masferrer Kan, Elio, y Sylvia Marcos (coordinadores) *Revista Académica para el Estudio de las Religiones, Tomo II. Chiapas: el Factor Religioso*, México, Instituto Nacional Indigenista y Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1998.
35. Martínez Alonso, Eulalio. *Estudio jurídico de las figuras insurgencia y beligerancia (caso EZLN)*, México, Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)- UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1997.
36. Mayo, Baloy. *La guerrilla de Genaro y Lucio. Análisis y resultados*. México, Editorial Diógenes, 1980.
37. Mendoza García, Jorge. *Un análisis psicosocial del EZLN: una visión desde la influencia social minoritaria*. México, Tesis Licenciatura (Licenciado en Psicología)- UNAM, Facultad de Psicología, 1997.
38. Meny, Ives y Jean Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel, 1992.
39. Michel, Guillermo (coordinador). *Sobre la marcha: análisis sobre el movimiento zapatista*. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2001.

40. Moguel, Julio. *Chiapas: la guerra de los signos, del amanecer zapatista de 1994 a la masacre de Acteal*. México, Ed. Juan Pablos y La Jornada, 1998.
41. Molina Jiménez, Iván. *El pensamiento del EZLN*. México, Ed. Plaza y Valdéz. 2000.
42. Montemayor, Carlos. *Chiapas, la rebelión indígena de México*. Madrid, Espasa Calpe, 1998.
43. Núñez Rodríguez, Carlos Juan. *Condiciones trascendentales de los movimientos de liberación: la inevitabilidad de los movimientos de liberación en la era de la globalización: el caso del EZLN*. México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Filosofía)- UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2000.
44. Peña García, Alejandro. *La guerra en Chiapas y el diálogo en San Cristóbal: combates discursivos entre el EZLN y el gobierno federal*. México, Tesis de Licenciatura (Licenciado en Sociología)- UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001.
45. Poder Ejecutivo Federal. Sexto Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República, Septiembre 2000.
46. Ramírez Paredes, Juan Rogelio. *Nunca más sin rostros: evolución histórica del proyecto del EZLN*. México, Ed. Eon, 2002.
47. Real Academia Española. *Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española*. Tomo III. Madrid, Espasa- Calpe, 1984.
48. Roque Medel, Tania Maratalina. *El EZLN: el uso de los medios de difusión impresos, para la estrategia revolucionaria*. Tesis Licenciatura (Licenciado en Ciencias de la Comunicación)- UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001.
49. Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México, Plaza y Valdéz y Universidad Iberoamericana, 1996
50. Serra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1999.
51. Tello Díaz, Carlos. *La rebelión de las cañadas*. México, Cal y Arena, 1995.
52. Vázquez Montalbán, Manuel. *Marcos: El señor de los espejos*. Madrid, Aguilar, 2000.
53. Velarde Saracho, Alfredo. *La revolución zapatista en el umbral del nuevo siglo XXI (democracia, libertad y justicia en el discurso político del EZLN)*. México, Tesis Maestría (Maestría en Ciencia Política)- UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2003

54. Womack, John. *Chiapas, el obispo de San Cristóbal y la revuelta zapatista*. México, Cal y Arena, 1998.
55. Wood, Darrin. **Bajo la doctrina Fort Brag**. En *Masiosare* No. 8, Domingo 11 de enero de 1998, P.8 La Jornada, 11 de enero de 1998.

#### HEMEROGRAFÍA

1. La Jornada, febrero de 1995 a febrero de 1998.
2. Milenio Diario, diciembre de 2000 a abril de 2002.
3. El Financiero, marzo de 2002 a enero de 2003.
4. El Universal, 9 de mayo de 2001, P.17.
5. Reforma, marzo de 2002 a enero de 2003.
6. Milenio Semanal, No. 117, 29 de noviembre de 1999.
7. Proceso, No. 1105, 4 de enero de 1998.

#### REFERENCIAS EN LÍNEA

1. [www.ezln.org](http://www.ezln.org)
2. [www.fzln.org.mx](http://www.fzln.org.mx)
3. [www.chiapaslink.ukgateway.net](http://www.chiapaslink.ukgateway.net)
4. [www.sureste.org.mx/ezln/ezln.htm](http://www.sureste.org.mx/ezln/ezln.htm)
5. [www.adital.org.br](http://www.adital.org.br)
6. [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)
7. [www.ecoportel.net/articulos/insurgencia.htm](http://www.ecoportel.net/articulos/insurgencia.htm)
8. [www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)
9. [www.seguridadnacionalhoy.com.mx](http://www.seguridadnacionalhoy.com.mx)
10. [www.expoinversion2002.presidencia.gob.mx](http://www.expoinversion2002.presidencia.gob.mx)
11. [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)