

# POLITICO estudios MILITARES

Programa de Estudios Fuerzas Armadas y Sociedad  
año 1 - número 1 - 1<sup>er</sup> semestre 2001

## Contenido

Presentación por Carlos Gutiérrez .....	3
La seguridad nacional de Estados Unidos : reconceptualización y tendencias por Lilia Bermúdez Torres .....	5
La elección del F-16 : una definición orientada por el peso de la historia por Alejandro Iturra .....	37
Chiapas : Crisis y ruptura de la cohesión social Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI por Raúl Benítez Manaut .....	53
El predominio de las oligarquías y la prusianización de los ejércitos de Chile y Bolivia (1880-1930) por Patricio Quiroga Z. ....	75
Militares chilenos : Informe revelador por Carlos Gutiérrez y Hernán Soto .....	95

**Universidad ARCIS**  
**Programa de Estudios Fuerzas Armadas y Sociedad**

**ESTUDIOS POLITICO MILITARES**  
año 1 - número 1 - 1<sup>er</sup> semestre 2001

**Director**

Carlos Gutiérrez

**Editores**

Juan Domingo Silva

Antonio Cavalla

Productor

Jean Becker

**Consejo**

Patricio Quiroga

Alejandro Iturra

Verónica Ruz

Carlos Zarricueta

Juan Jorge Faúndez

Mario Preger

**Consejo Internacional**

Lilia Bermúdez - México

Raúl Benítez - México

Ursula Oswald - Estados Unidos

Ricardo Córdova - El Salvador

Edelberto Torres Rivas - Costa Rica

Selva López - Uruguay

Moneda 1490

Santiago - Chile

Fono : 56 2 - 386 6515

correo electrónico : [cagutierrez@universidadarcis.cl](mailto:cagutierrez@universidadarcis.cl)

**Impresión**

Gráfica Suiza

ISSN 0717/6392

Santiago de Chile, Abril 2001

---

# Chiapas : Crisis y ruptura de la cohesión social

## Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI

por **Raúl Benítez M.**,  
Doctor en Ciencias Políticas e  
investigador en el Instituto de  
Investigaciones Sociales de la UNAM.

---

### I. La ruptura de la cohesión social y política

En este ensayo se analiza la crisis de Chiapas desde la perspectiva del muy largo proceso de conflicto social y político, que desembocó en la ruptura del tejido societal y la cohesión preexistente entre las comunidades de la región. Esta fractura tiene un alto impacto en el nivel político, por lo que traspasa el espacio regional para convertirse en una crisis nacional.

En Chiapas, la estructura social vigente desde la época colonial, que se reestructuró durante el siglo XIX, se logró adaptar al régimen de la revolución durante el siglo XX, manteniendo el poder agrario como eje de la dominación política. Las reformas sociales de la revolución mexicana se implementaron sin modificar las estructuras históricas, por lo que no lograron evitar la polarización y radicalización del conflicto político. Poco a poco, desde los años setenta, se fue deteriorando el orden político y se dio la lenta emergencia de los indígenas y campesinos como sujetos que demandan transformaciones de la estructura de dominación. Numerosos factores coincidieron para que la crisis del orden semi feudal de dominación se transformara en una ruptura radical de las relaciones políticas. Entre estos elementos ha estado la influencia de las insurrecciones en Centroamérica; la aparición de actividad pastoral alternativa a la tradicional realizada, tanto por grupos pertenecientes a las iglesias protestantes como a la *«teología de la liberación»*; la experiencia exitosa de creación de una base social de apoyo por parte de un grupo armado que se consideraba sin actividad guerrillera, logrando el respaldo necesario para sostener como eje de su lucha las demandas de las poblaciones indígenas, lo que pone como elementos centrales para la negociación a las reivindicaciones de autonomía, la recuperación de las tradiciones culturales y el planteamiento

para que se modifique la Constitución mexicana y aceptar la pluralidad étnica, el respeto al derecho consuetudinario, y la educación en lenguas indígenas.

La ruptura de la cohesión social en las comunidades indígenas chiapanecas se sostuvo en el agotamiento de un régimen de dominación casi feudal. Emergió la protesta de amplios sectores indígenas y campesinos desde los años setenta, provocando una reacción defensiva de parte de los grupos locales de propietarios, apoyados por las estructuras de poder estatales y federales. El resultado de ello se plasmó en la insurgencia indígena que irrumpió en enero de 1994 en Chiapas, encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

La crisis de Chiapas responde a la inviabilidad del modelo de dominación política, social y económica -se rompieron las relaciones entre los sectores dominantes chiapanecos, apoyados por el Estado mexicano, y las comunidades indígenas-, por lo que la solución a esta crisis se debe dar mediante la reconstrucción o construcción de un nuevo tejido social, que encuentre nuevos mecanismos de cohesión social y política de las comunidades.

En el presente ensayo se sostiene la hipótesis que el gobierno de México, a partir de 1994, trata de contener a las fuerzas insurgentes y a las comunidades y grupos que las apoyan a través de una estrategia de “aproximación indirecta”, basada en políticas sociales para buscar el aislamiento de los respaldos políticos, sociales e internacionales que ha logrado construir la insurgencia encabezada por el EZLN. Esta estrategia de contención no ha sido exitosa hasta la fecha. También se observa un despliegue militar de saturación de fuerzas para “disuadir”, a fin de que sea evidente que la estrategia militar del EZLN es una posibilidad impracticable, debido a la gran diferencia entre la correlación de fuerzas existente entre ambas partes.

Otro de los mecanismos de contención y “reconstrucción de la cohesión social”, hasta el momento fracasado, ha sido el diálogo con el grupo insurgente que busca su desarme e inserción en la vida política, estrategia que tampoco ha sido exitosa durante seis años. En otras palabras, ha habido cese al fuego, diálogo y negociaciones empantanadas, pero no se ha *alcanzado* la negociación decisiva que logre la satisfacción de las demandas del EZLN, y las comunidades que lo apoyan, para que se transforme de fuerza militar en movimiento social y político. Se observa el fracaso del diálogo, pero sin reanudación de los combates militares, lo que genera una gradual y ascendente descomposición de la estabilidad política y de la cohesión social, así como el deterioro a niveles sin precedentes del estado de Derecho. El indicador más importante son las violaciones a los derechos humanos, cuya máxima expresión fue la masacre de Acteal de diciembre de 1997,

cuyos principales responsables fueron las fuerzas locales de seguridad (policías y funcionarios del gobierno local).

En el nivel militar, las fuerzas armadas mexicanas recibieron las órdenes de enfrentar al EZLN de forma directa durante el 1 y el 12 de enero de 1994, y entre el 9 y el 6 de marzo de 1995. De forma casi permanente, el ejército desarrolla un “*despliegue disuasivo de fuerzas*” en el Estado de Chiapas, sin poder enfrentar de forma directa al EZLN. Se ha consolidado un esquema de disuasión y contención indirecta como elemento central para explicar el despliegue militar en Chiapas. Lo anterior se debe a que no existen condiciones políticas para emplear al ejército de forma directa. Las políticas gubernamentales hacia Chiapas no han logrado sostenerse en un consenso suficiente en la elite política mexicana (ahora dividida en tres partidos principales: el Partido Revolucionario Institucional -PRI-, el Partido Acción Nacional -PAN-, y el Partido de la Revolución Democrática -PRD-), la sociedad civil y en el nivel internacional.

Por su parte, el EZLN ha construido, principalmente entre 1994 y 1996, una red de apoyos que se convierte en su principal estrategia de defensa. El EZLN ha logrado transmitir la imagen de que es una guerrilla cuya principal arma es la “fuerza moral”, que representa a los indígenas mexicanos. Tiene respaldos en segmentos importantes de la estructura política mexicana (básicamente en el PRD) y en la sociedad civil. Igualmente, a nivel internacional existen redes de solidaridad muy amplias, principalmente en Estados Unidos, Canadá y Europa, básicamente agrupadas a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Hay un consenso en el seno de la elite política mexicana y la sociedad civil, por buscar la solución por la vía del diálogo y la negociación. Este planteamiento también se observa en el nivel internacional, desde la máxima autoridad de la ONU, expresada por su Secretario General, las distintas ramas del gobierno de Estados Unidos y numerosos gobiernos y ONG europeos.

En síntesis, es muy poco probable una salida militar del conflicto, por lo cual el ejército debe restringir su despliegue de fuerzas a misiones de demostración de fuerzas (disuasión), control de comunicaciones (patrullajes en carreteras y caminos), vigilancia de instalaciones estratégicas y fronteras. El actual Estado mexicano no tiene la legitimidad suficiente para poder emplear acciones militares directas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El cambio de partido en el gobierno, mediante el triunfo de Vicente Fox el 2 de julio del 2000, encabezando una alianza de partidos cuyo eje es el PAN, no invalida la hipótesis de que la crisis de Chiapas sólo puede resolverse por la vía política-negociada.

## II. El monopolio del Estado para usar la fuerza. La debilidad del gobierno mexicano y el fracaso de la Revolución Mexicana

Según Max Weber, el Estado moderno “*es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima*”<sup>2</sup>, por lo que es el único que puede, legal y políticamente, usar la fuerza en una sociedad. Este precepto teórico no se aplica a las áreas rurales de México.

En México, producto del fracaso del reparto agrario y las políticas sociales de los regímenes de la revolución, se ha vuelto a plantear la revuelta campesina e indígena como uno de los elementos determinantes de la conflictividad social y política. El fracaso del Estado ha derivado en la generalización de los “*sistemas de autodefensa*”, como mecanismo para proteger propiedades y dirimir los conflictos políticos. Esto se ha generalizado en las regiones más atrasadas del país. Por ello, se ha desatado una gran ola de violencia entre campesinos y propietarios de tierras en muchos Estados desde los años setenta, principalmente en Chiapas y Guerrero. En otras palabras, la cohesión social rural, que se consideraba uno de los más importantes elementos de las políticas de la Revolución Mexicana, ha entrado en una crisis terminal. Chiapas es el Estado que registra los mayores índices de pobreza de México, mayor porcentaje de población indígena como parte de la población total, y menor capacidad del Estado para hacer efectivas políticas sociales de combate a la pobreza. Igualmente, el estado de Derecho es prácticamente inexistente en Chiapas. Los indígenas y campesinos no tienen acceso a la justicia<sup>3</sup>. Por ello, el gobierno federal mexicano ha fracasado en imponer el estado de Derecho en Chiapas, por lo que se han desarrollado sistemas para impartir justicia basados en la autodefensa. El Estado mexicano, de forma recurrente, ha tolerado que los sistemas de justicia estén dominados por las clases propietarias locales, por lo que se produjo una lenta ruptura del tejido social tradicional, sin aparecer mecanismos alternativos basados en instituciones estatales eficientes y modernas, por lo que la fuerza militar (activa y disuasiva) es el mecanismo de proyección del Estado mexicano.

Históricamente, la reforma agraria como producto de las leyes de la Revolución Mexicana, no ha tenido el impacto suficiente para lograr la satisfacción de las necesidades de la población campesina e indígena. Esto generó la concentración de la propiedad de la tierra y la marginación y pobreza extrema de la gran mayoría de la población campesina-indígena<sup>4</sup>. Como indicador

<sup>2</sup> Max Weber *Economía y Sociedad*, Vol. II, México, fondo de Cultura Económica, 1977, p. 1056.

<sup>3</sup> José Ramón Cossío, José Fernando Franco y José Roldán *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998. Ver también Magdalena Gómez “*Chiapas: el estado de Derecho y la legitimidad*”, y José Roldán Xopa “*La crisis de Chiapas: desafíos para el Derecho*”, en Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut *Chiapas. Los desafíos de la paz*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa-Wilson Center, México, 2000.

del nivel de atraso, un documento del gobierno analizando la estructura educativa en Chiapas menciona:

*“En 1940, por ejemplo, cerca del 45.9% de la población de la República Mexicana sabía leer y escribir, mientras que en el Estado de Chiapas lo hacía menos del 23.8%. Para 1980 se tiene que, en la República Mexicana poco más del 80% sabía leer y escribir, en Chiapas lo hacía el 63.8%. Para éste año, Chiapas presenta los niveles de alfabetización existentes en 1950 en la República Mexicana”<sup>5</sup>.*

A la par, el mismo estudio menciona que sólo el 11% de la población tiene acceso a los servicios institucionales de salud<sup>6</sup>. En calidad de servicios con que cuentan las viviendas, mientras que en el nivel nacional el 70% de la población cuenta con agua potable, en Chiapas sólo el 43% dispone de ese servicio, porcentaje que en la Selva Lacandona baja al 23.5% y en el norte al 33.4%<sup>7</sup>, siendo estas las zonas donde mayor presencia tiene el EZLN.

Analizando estos problemas de calidad de vida de la población indígena, el estudio menciona:

*“Lo indígena en sí no representa un problema, pero trae asociado graves atrasos que repercuten en sus niveles de vida, por ejemplo: sólo el 8% tiene agua entubada, el 100% no tiene drenaje, el 100% no consume leche, el 90% no consume carne, y el 75% no consume huevo; su alimentación se reduce al maíz y al frijol, que en la mayoría de los casos es insuficiente”<sup>8</sup>.*

La información disponible para 1995 señala que estas condiciones no se han modificado y, por el contrario, han empeorado. Por ejemplo, del 100% de la población, sólo 14.46% es derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Salud de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)<sup>9</sup>. El resto sólo cuenta con la cobertura de la Secretaría de Salud o las dependencias que paralelamente tienen programas de salud, como la Secretaría de Desarrollo Social o las Fuerzas Armadas. En el Estado existen sólo 12, 721 médicos, para atender a 3.5 millones de personas (1 médico por cada 235 habitantes). Con relación al analfabetismo, este abarca al 27% de la población, siendo el más elevado del país<sup>10</sup>.

Estas estadísticas describen el nivel de vida de la población de Chiapas, siendo similar a las condiciones que se dieron en Centroamérica en los años setenta, cuando los movimientos armados expandieron su actividad. Por ello, se puede afirmar que la revolución mexicana fracasó en Chiapas.

<sup>4</sup> Thomas Benjamin *A Rich Land, A Poor People. Politics and Society in Modern Chiapas*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1989.

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Población *Estudio Sociodemográfico del Estado de Chiapas*, CONAPO, Secretaría de Gobernación, México, 1985, p. 68.

<sup>6</sup> *Idem.*, p. 68.

<sup>7</sup> *Idem.* p. 72.

<sup>8</sup> *Idem.* p. 78.

<sup>9</sup> INEGI *Anuario Estadístico del Estado de Chiapas*, INEGI, México, 1997, p. 196.

<sup>10</sup> *Idem.* p. 237.

### III. Los conflictos sociales, políticos y la violencia. La guerrilla renace

Los conflictos políticos derivados de la lucha por la tierra son la modalidad predominante en Chiapas. Los terratenientes definden sus propiedades a través de “guardias blancas” armadas, y los campesinos e indígenas proceden a la “invasión” de propiedades. Ambas partes emplean la violencia y ninguna recurre a la ley. De esta forma, se fueron generalizando durante los años ochenta las condiciones para el estallido de “pequeñas guerras civiles” en la mayor parte del Estado, por la violencia producto de esta lucha por la tierra. La autodefensa y la “justicia por propia mano” se convirtieron en la modalidad de lucha entre propietarios y campesinos e indígenas. En el caso de los propietarios, proteger sus grandes propiedades a través de guardias blancas, y en el caso de los campesinos e indígenas, la toma violenta de propiedades debido a que la Secretaría de la Reforma Agraria no efectuaba las entregas de tierras<sup>11</sup>.

El Estado federal mexicano mostró gran incapacidad para imponer la ley y evitar la polarización social, política y, posteriormente, militar en Chiapas. O sea, no pudo mantener el paradigma de Max Weber: el monopolio de la violencia legítima<sup>12</sup>.

Por otro lado, la disgregación y debilidad de los grupos armados de izquierda que *existieron* en México en los años sesenta y setenta permitió afirmar a la gran mayoría de los analistas que en *ese país* era imposible que se diera una rebelión similar a la de Centroamérica en los ochenta. Además, por sus tácticas y estrategias no podían aspirar a tomar el poder o lograr articularse con los movimientos populares: “En un país urbano y extenso como México, ningún movimiento guerrillero rural y localizado podía triunfar”<sup>13</sup>.

Por lo anterior, se consideraba que en México no se podían reproducir situaciones como las de Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Colombia o Perú. Entre 1977 (año de emisión de la reforma política y la amnistía, que reinsertó a los combatientes de las guerrillas a la vida legal) y 1994 (aparición pública del EZLN) no hubo ninguna forma de actividad guerrillera importante, por lo que su contención por parte del ejército y los aparatos de seguridad del gobierno federal se puede considerar exitosa entre esos años.

El 1 de enero de 1994, un grupo desconocido que se organizó en la casi total clandestinidad realiza la toma de San Cristóbal de las Casas y seis poblados, en el estado de Chiapas<sup>14</sup>. El EZLN nació de la antigua guerrilla de las FLN<sup>15</sup>. Como tal, según sus propios voceros, el 17 de noviembre de 1993 habían cumplido diez años de vida<sup>16</sup>. por lo que sus acciones se habían desarrollado en el

<sup>11</sup> Juan González Esponda y Elizabeth Pólito Barrios “Notas para comprender el origen de la rebelión zapatista”, en *Chiapas*, Vol. 1, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1995.

<sup>12</sup> *Implausible Deniability. State Responsibility for Rural Violence in Mexico*, Human Rights Watch/Americas, New York, 1997.

<sup>13</sup> Jorge Castañeda *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*, México, Joaquín Mortíz, 1993, p. 104.

<sup>14</sup> La literatura sobre la crisis de Chiapas es extensa. Ver: Elaine Katzenberger *First World. Ha, Ha, Ha*, San Francisco, City Lights Books, 1995; *EZLN. Documentos y Comunicados*, Vol. 1, México, ERA, 1995; *EZLN. Documentos y Comunicados*, Vol. 2, México, ERA, 1996; Carlos Tello Díaz *La Rebelión de las Cañadas*, México, Cal y Arena, 1995; *Chiapas*, 4 volúmenes, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995, 1996, 1997.

<sup>15</sup> Carlos Tello *La Rebelión de las Cañadas*, op. cit. pp. 60-85.

total silencio (o sea, lo que en el lenguaje guerrillero significa fase de “*acumulación de fuerzas políticas y militares*”). Era la primera vez en la historia contemporánea de México que una guerrilla lograba generar una simpatía y un liderazgo político real en sectores importantes de población, pues se estima que sus simpatizantes y militantes superan los dos mil<sup>17</sup>, y el área de influencia política supera más de 200,000 pobladores indígenas. El propio ejército mexicano estimó en 5,000 los combatientes del EZLN al inicio del conflicto<sup>18</sup>.

La gran mayoría de las interpretaciones señalan la aparición del EZLN en Chiapas como producto de dos circunstancias que coinciden en el tiempo<sup>19</sup>.

Por un lado, estructuras económicas, sociales y políticas muy similares a las de Centroamérica, donde el Estado mexicano no ha podido expresarse y desarrollar sus instituciones, donde los liderazgos políticos son controlados por una elite de caciques y terratenientes, y donde no existen estructuras imparciales y reales para impartir justicia. Lo anterior fue acumulando conflictos y tensiones por la tierra y emergieron, desde los años setenta, pero principalmente durante los ochenta, gran cantidad de movimientos campesinos e indígenas autónomos, a los que las autoridades respondían con grandes dosis de represión. Esto fue polarizando la situación, acelerándose la descomposición socio-política de forma similar a la observada en Centroamérica. Los sectores dominantes pasaron a desarrollar estructuras de “autodefensa” y, en el caso del movimiento indígena y campesino, se procedió a la radicalización de sus acciones (principalmente ocupación de propiedades rurales). Este ejercicio privado de la justicia en ambos polos del conflicto desvaneció las ya de por sí debilitadas estructuras judiciales y policiales. O sea, se feudalizaron las zonas rurales de Chiapas<sup>20</sup>.

Por otro lado, lograron insertarse con éxito liderazgos políticos radicales, que lograron encabezar movimientos campesinos e indígenas que luchaban contra el poder de las clases dominantes locales y, poco a poco, se fue gestando lo que hacia 1993 se articuló como el EZLN. El vínculo entre los movimientos indígenas y campesinos con el EZLN se convirtió en una “alianza estratégica”<sup>21</sup>. A este movimiento se agregaron los liderazgos religiosos conocidos como “teólogos de la liberación”, gestándose un “poder alternativo”<sup>22</sup>. Así, en Chiapas se configuró una dualidad de poderes entre los grupos tradicionales, que ocuparon de forma permanente las estructuras locales del PRI y el gobierno estatal, apoyados por el gobierno federal mexicano, y el emergente poder autónomo que poco a poco se organizó en torno al EZLN. Son dos proyectos antagónicos sin puntos de conciliación, que derivaron en la extrema violencia.

<sup>16</sup> “Aniversario de la formación del EZLN, 19 de noviembre de 1994”, en *EZLN. Documentos y Comunicados*, Vol. 2, p. 131.

<sup>17</sup> Sólo en la marcha realizada a la ciudad de México en septiembre de 1997, asistieron representantes de 1,111 comunidades indígenas, como militantes del EZLN. *La Jornada*, México, 14 de septiembre de 1997.

<sup>18</sup> *La Jornada*, México, 7 de enero de 1994.

<sup>19</sup> La interpretación del ejército sobre el alzamiento zapatista puede verse en *Revista del ejército y fuerza aérea mexicanos*, Época III, Año 88, México, SEDENA, enero-febrero de 1994.

<sup>20</sup> Neil Harvey “*Rebellion in Chiapas: Rural Reforms and Popular Struggle*” *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 1, 1995. Ver también Jan de Vos “*Raíces históricas de la crisis chiapaneca*”, en Cynthia Arson y Raúl Benítez Manaut *Chiapas. Los desafíos de la paz*, op. cit.

<sup>21</sup> Donna Lee Van Cott *Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security*, Washington, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, October 1996, p. 65.

## IV. La declaración de guerra al ejército y las fases del conflicto

El EZLN en un inicio le declaró la guerra al gobierno y ejército federal: “*emitimos la presente (declaración de guerra) al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo, Carlos Salinas de Gortari*”, y ordena sus fuerzas militares hacia la ciudad de México: “*...avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano*”<sup>23</sup>.

Estas demandas originales, proyectadas en el nivel nacional, muy rápidamente cambian para focalizarse en las propias de las comunidades indígenas. La aceptación al cese del fuego propuesta por el gobierno federal cambia el objetivo -llegar a la ciudad de México-, y “legítima” a un poder que el EZLN había considerado “ilegítimo”, a partir del diálogo entablado con el gobierno. En el pliego de 34 demandas que hace el EZLN al gobierno el 3 de marzo de 1994 ya todas sus peticiones se focalizan en necesidades de la población campesina e indígena de Chiapas<sup>24</sup>.

Posteriormente, el EZLN da un viraje estratégico, renuncia a “tomar el poder” y rechaza volver a actuar militarmente. Centra su discurso a proyectar la representatividad de la población indígena de México y sus demandas. Hacia ese esfuerzo enfoca sus mensajes y comunicados, con lo que evita ser considerado un “enemigo militar” y logra obtener importantes apoyos que imposibilitan al ejército poder actuar contra él. Por ejemplo, en diciembre de 1995 señala:

“El EZLN tiene un compromiso público con el pueblo de México para insistir en el camino del diálogo y la negociación buscando una salida política a la guerra iniciada en 1994. No hay ninguna intención ni preparativos guerreros del EZLN con miras a acciones ofensivas en contra de las fuerzas del supremo gobierno o de las posiciones que ocupan, ni pretende el EZLN alterar de manera alguna la situación local, regional o nacional” (...) “Nos estamos preparando para la paz, no para la guerra”<sup>25</sup>.

A partir de lo anterior, las fases del conflicto chiapaneco son:

1. **Guerra.** Del 1 al 11 de enero de 1994. Se caracteriza por la ofensiva del EZLN y la respuesta defensiva activa del ejército -contención activa-militar-. El saldo militar de esta fase es de 152 muertos.
2. **Cese de fuego y primer diálogo.** Del 12 de enero de 1994 al 8 de febrero de 1995. Esta fase se caracteriza por dos subperíodos: el diálogo entre el Comité Clandestino Revolucionario Indígena del EZLN (CCRI-EZLN) y la Comi-

<sup>22</sup> Carlos Bravo, Samuel Ruiz, Pablo Latapí y Andrés Aubry *Chiapas: el evangelio de los pobres. Iglesia, justicia y verdad*, México, Espasa-Calpe Mexicana, 1994.

<sup>23</sup> “Declaración de la Selva Lacandona, 2 de enero de 1994”, en *EZLN. Documentos y Comunicados*, Vol. 1, op. cit., p.34.

<sup>24</sup> “EZLN. Pliego de demandas. 3 de marzo de 1994”, en *EZLN. Documentos y Comunicados*, Vol. 1, op. cit., pp. 178-185.

<sup>25</sup> “Comunicado, 23 de diciembre de 1995”, *EZLN. Documentos y Comunicados*, Vol. 3, ERA, México, 1997, p. 67.

sión para la Paz y la Reconciliación de Chiapas (comisión encabezada por el “comisionado” Manuel Camacho, con la mediación del obispo Samuel Ruiz). Se sesionó entre enero y junio de 1994, fecha en que el EZLN rechaza la propuesta de paz del gobierno, emite la “Segunda Declaración de la Selva Lacandona” y convoca a la “sociedad civil”<sup>26</sup>. A partir de este momento hubo un cese de fuego sin comunicación oficial entre el gobierno y el EZLN hasta el 8 de febrero de 1995. Samuel Ruiz establece en noviembre de 1994 la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI).

3. *9 de febrero de 1995 al 6 de marzo de 1995*. Segunda fase militar del conflicto. Orden de captura contra el subcomandante Marcos (identificado por el gobierno como Rafael Sebastián Guillen Vicente) hasta la discusión y aprobación por el Congreso de la Unión de la “Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas”. La operación militar contra el EZLN se denominó “Operación Arco Iris”, y en teoría se capturaría al subcomandante Marcos en 5 días<sup>27</sup>.
4. *Inicio de la segunda fase del diálogo entre el EZLN y el gobierno*. Se establecen dos instancias de mediación: la CONAI y la Comisión del Congreso de la Unión para la Paz (COCOPA). La primera es encabezada por Samuel Ruiz y la segunda por una comisión de senadores y diputados del PRI, PRD, PAN y PT. Esta fase de diálogo-negociación culmina con la aprobación en la mesa de negociaciones de los Acuerdos de Larráinzar, el 16 de febrero de 1996<sup>28</sup>.
5. *Enfriamiento del diálogo y negociación sin enfrentamiento militar*. Marzo de 1996 a diciembre de 1997. El gobierno no incorpora -a través de los representantes del partido oficial- los Acuerdos de Larráinzar en los debates del Congreso de la Unión. Ello supondría efectuar reformas a la Constitución, principalmente en lo referente a la “autonomía de los pueblos indígenas”, o sea, el reconocimiento de que México no es una nación homogénea étnica y culturalmente<sup>29</sup>.
6. *Ruptura de comunicación, desmantelamiento de la CONAI y no diálogo*. De enero de 1998 en adelante<sup>30</sup>. En esta fase, como producto de la “Crisis de Acteal”, que llevó a la renuncia del Secretario de Gobernación Emilio Chauffet, y a un gran cuestionamiento nacional e internacional al gobierno por violaciones a los derechos humanos. Se responsabiliza legalmente a los cuerpos de seguridad del Estado de Chiapas.

<sup>26</sup> “EZLN. Segunda Declaración de la Selva Lacandona. 12 de junio de 1994”, en EZLN. Documentos y Comunicados, Vol. 1, op. cit., pp. 269-278.

<sup>27</sup> Andrés Oppenheimer *México: en la frontera del caos*, op. cit. p. 251. Este autor señala que esta operación es uno de los fracasos militares del ejército: “Pero la operación Arco Iris fue un fracaso total: Marcos había logrado huir de su cuartel poco antes del ataque del ejército”. P. 256.

<sup>28</sup> “Acuerdos sobre derechos y cultura indígena a que llegaron las delegaciones del EZLN y el gobierno federal en la primera parte de la plenaria resolutive de los Diálogos de San Andrés Sacamch’en”, en Chiapas, Vol. 2, Instituto de Investigaciones Económicas, op. cit. 1996.

<sup>29</sup> Luis Hernández Navarro “Entre la memoria y el olvido: guerrillas, movimiento indígena y reformas legales en la hora del EZLN”, en Chiapas, Vol. 4, Instituto de Investigaciones Económicas, op. cit. 1997.

<sup>30</sup> Este análisis abarca hasta agosto del año 2000.

## V. La negociación sin salida

El debate sobre la negociación se centra en cambios a la constitución para reconocer a los “pueblos indios”. El escritor Carlos Montemayor señala:

*“La lucha de los pueblos indios tiene que ser para transformar el Estado, que sería el nivel de la Constitución y para transformar la relación con los gobiernos regionales. Los pueblos indios tienen que tener muy claro cuándo están luchando contra el gobierno de una región, cuándo están ante el gobierno de todo el país, y cuándo se plantean cómo debe ser el país entero como Estado”<sup>31</sup>.*

Esta posición abre un debate polarizado. Por un lado, se afirma que no puede haber leyes de excepción para ningún individuo o grupo en México (filosofía liberal de las constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917), y que todos los ciudadanos son iguales en derechos y obligaciones, estando en peligro la integridad territorial mexicana<sup>32</sup>. Por otro lado, se sostiene que deben abrirse espacios constitucionales para las comunidades indígenas<sup>33</sup>. Este debate condiciona la negociación entre el EZLN y el gobierno. Las resistencias a cambiar la Constitución no son sólo políticas, sino filosóficas, debido a que hay un rechazo a cuestionar las bases de la “unidad nacional” y la “cohesión social” que ella supone<sup>34</sup>. Esto se debe a la preeminencia de un concepto de seguridad nacional clásico, que se ve amenazado por la posibilidad de fragmentaciones territoriales o “bolsones” de autonomía<sup>35</sup>.

La negociación entre el gobierno y el EZLN presenta una crisis desde diversos puntos de vista:

1. *El formato de mediación.* La fórmula a través de un comisionado de paz (1994) fracasó, y se cambió a una delegación gubernamental (1995 a 1997), teniendo como partes comunicadoras entre el EZLN y el gobierno a la CONAI y la COCOPA. Mesa de cuatro partes.
2. *De lo militar a lo político-comunitario o “feudalización”.* A partir de 1995, se traslada el eje del conflicto, de un enfrentamiento militar entre el EZLN y el ejército -actualmente casi imposible-, a la generalización de la violencia entre las comunidades, -principalmente en el norte de Chiapas-, entre simpatizantes del EZLN y del PRI. Esta fase tiene su máxima expresión con la matanza de 45 indígenas en Chenalhó el 22 de diciembre de 1997, siendo responsables grupos paramilitares dirigidos por militantes del PRI<sup>36</sup>. El gobierno federal abandona la iniciativa política, y se traslada el esfuerzo de “contención” del EZLN a las élites políticas locales<sup>37</sup> (lo que significa una “feudalización” de la seguridad). Esta estrategia se basa

<sup>31</sup> Carlos Montemayor “Reconocimiento jurídico a los pueblos indios”, presentación ante la Segunda Asamblea del Congreso Nacional Indígena, México, 14 y 15 de septiembre de 1997. En *Coyuntura*, No. 83, México, Noviembre-Diciembre de 1987, p. 18.

<sup>32</sup> José Manuel Villalpando César *Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar: retorno al pasado-problemas a futuro*, Instituto de la Integración Latinoamericana, México, 1998.

<sup>33</sup> Jorge A. Vargas “NAFTA, the Chiapas Rebellion, and the Emergence of Mexican Ethnic Law”, *California Western International Law Journal*, Vol. 25, Fall 1994, Number 1.

<sup>34</sup> Felipe Vicencio Alvarez “El reconocimiento del otro, condición para una reforma justa”, en *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, Cámara de Diputados, México, 1998.

<sup>35</sup> Donna Lee Van Cott *Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security*, op. cit. pp. 65-87.

<sup>36</sup> *Reforma, La Jornada*, México, 24 de diciembre de 1997. Ver el artículo “Aseguran que grupos priistas dan entrenamiento paramilitar a jóvenes”, *La Jornada*, México, 17 de junio de 1997, p. 5.

<sup>37</sup> Claudia Guerrero “Una guerra paralela”, *Reforma*, México, 8 de diciembre de 1997, p. 4-A.

en la acción de hostigamiento de grupos “paramilitares” contra simpatizantes zapatistas. Numerosas fuentes de información señalan que existen siete de estos grupos (versión chiapaneca de los “escuadrones de la muerte” guatemaltecos o salvadoreños de la década de los setenta e inicios de los ochenta) y desde 1995 han causado la muerte de más de 1,500 indígenas y el desplazamiento de sus comunidades de origen de más de 10,000<sup>38</sup>. La estrategia de feudalizar el campo busca que afloren las contradicciones en las comunidades indígenas, a partir de enfrentar a campesinos e indígenas, unos contra otros, por problemas de religión, tierras, herencias, etcétera. Esto, lógicamente incrementa la violencia, debilita aún más la vigencia de la ley y en síntesis, fortalece a las fuerzas “feudales” y vuelve débil al gobierno federal<sup>39</sup>.

3. *El ejército como actor central.* El ejército en dos breves ocasiones encabeza el esfuerzo de contención del EZLN: entre el 1 y el 11 de enero de 1994, y entre el 9 de febrero y el 5 de marzo de 1995. El resto del conflicto el ejército es una fuerza pasiva de contención, desarrollando un importante despliegue disuasivo de fuerzas (entre 20,000 y 40,000 soldados, según el momento) que compromete a más del 20 por ciento de sus efectivos en Chiapas de forma semipermanente.
4. *a imposibilidad de las fórmulas militares.* Tanto el ejército como el EZLN están impedidos para actuar militarmente. Durante el conflicto, el gobierno de Salinas (enero-noviembre de 1994) y posteriormente el de Zedillo (a partir de diciembre de 1994) han encontrado un gran rechazo nacional e internacional en los momentos de tensión (enero de 1994 y febrero de 1995) para emplear la fuerza militar. En cambio, las iniciativas de diálogo le otorgan legitimidad a la estrategia gubernamental.
5. *La “fuerza moral”, escudo del EZLN<sup>40</sup>.* Para el EZLN, la proyección nacional e internacional de su discurso se basa en la “fuerza moral”, la representación de los indígenas y la lucha por una causa noble y buena. Esto lógicamente también hace inviable el uso directo de las armas. Por ello, el EZLN se convierte en una guerrilla armada que no puede usar las armas. El EZLN ha logrado desplegar un “ejército invisible de militantes” o “guerreros de la red” internacionales que le da fuerza política<sup>41</sup>, ante la precariedad de su capacidad militar. Ante este nuevo tipo de combatientes, el ejército mexicano no puede actuar, debido a que está organizado para combatir en una “guerra convencional” o guerras irregulares tipo “guerrilla” propias

<sup>38</sup> “*Exterminio en Chiapas*”, *Proceso*, No. 1104, México, 28 de diciembre de 1997, pp. 6-17. Los siete grupos paramilitares son: “Paz y Justicia”, “Los Chinchulines”, “Máscara Roja”, “Alianza Fray Bartolomé de los Llanos”, “Movimiento Insurgente Revolucionario Antizapatista” (MIRA), “Los Degolladores”, y “Fuerzas Armadas del Pueblo”. El grupo responsable de la matanza de Chenalhó el 22 de diciembre de 1997 es “Máscara Roja”, encabezado por el alcalde priista del municipio de Chenalhó. Fuentes de la CONAI señalan que entre 1995 y 1997 se desplazaron 11,443 indígenas. *La Jornada*, México, 31 de diciembre de 1997, p. 1.

<sup>39</sup> Roger Bartra “Violencias indígenas”, *La Jornada Semanal*, México, 31 de agosto de 1997. Bartra es uno de los más reconocidos antropólogos de México.

<sup>40</sup> “*Fuerza moral*” en el sentido que le da Clausewitz en una guerra: “*Fuerza moral es el espíritu que impregna toda la guerra (...) el estado de ánimo y otras cualidades morales de un ejército, de un general, o de un gobierno, la opinión pública en las regiones donde se desarrolla la guerra, el efecto moral de una victoria o una derrota*”. Carl von Clausewitz *De la Guerra*, 3 tomos, Diógenes, México, 1973. Tomo 1, p. 155.

de la era de la guerra fría. Sin embargo, el principal impacto en el ejército es que por vez primera desde mediados de los años setenta, se acusa a la fuerza armada de efectuar violaciones a los derechos humanos contra población civil<sup>42</sup>.

Ante esta crisis de las negociaciones de paz, la sociedad civil mexicana, en una encuesta de opinión de agosto de 1998, menciona lo siguiente<sup>43</sup>:

Preguntas:

1. ¿El Gobierno ha hecho su mayor esfuerzo para lograr la paz?

No 57%, Sí 35%, No sabe 8%.

2. ¿El EZLN ha hecho su mayor esfuerzo para lograr la paz?

No 49%, Sí 41%, No sabe 41%.

3. ¿El Ejército ha sido útil para preservar la paz?

No 52%, Sí 42%, No sabe 6%.

4. ¿El gobierno ha sido congruente entre lo que dice y lo que hace?

No 60%, Sí 22%, No sabe 18%.

5. ¿El Ejército ha tratado con respeto a las comunidades indígenas?

No 61%, Sí 25%, No sabe 14%.

6. ¿El Ejército ha permitido o fomentado la formación de grupos paramilitares?

Sí 45%, No 28%, No sabe 27%.

7. ¿El Ejército representa un peligro para las comunidades indígenas?

Sí 55%, No 34%, No sabe 11%.

8. ¿Considera que el Ejército debe retirarse de las comunidades indígenas?

Sí 56%, No 32%, No sabe 12%.

9. ¿La presencia del EZLN es útil para facilitar el proceso de negociación? Sí 42%, No 40%, No sabe 18%.

10. ¿El EZLN representa legítimamente a los indígenas?

Sí 44%, No 40%, No sabe 16%.

11. ¿Quiénes son los responsables de la masacre de Acteal? Gobierno federal 45%, Gobierno estatal 10.5%, Paramilitares del PRI 13.9%, EZLN 10.6%, Iglesia católica 4.8%, No sabe 12.4%.

En síntesis, la opinión pública de México registra opiniones

<sup>41</sup> David Ronfeldt y Armando Martínez "Comentarios sobre la guerra de red zapatista", en Sergio Aguayo y John Bailey (coordinadores) *Las seguridades de México y los Estados Unidos en un momento de transición*, México, siglo XXI, 1997, p. 343.

<sup>42</sup> Human Rights Watch/Americas Mexico, *The New Year Rebellion: Violations of Human Rights and Humanitarian Law During the Armed Revolt in Chiapas*, Vol. 6, No. 3, Washington, March 1, 1994. Amnesty International Mexico "Disappearances": *A Black Hole in the Protection of Human Rights*, Amnesty International Report, AMR 41/05/98, London, 7 May, 1998.

<sup>43</sup> "Percepción de la sociedad mexicana sobre el conflicto de Chiapas", *Perfil de la Jornada*, 19 de agosto de 1998. Encuesta realizada por la Fundación Rosenblueth. La muestra es de 4,854 personas mayores de 18 años, levantada en la vía pública en 23 Estados.

contradictorias respecto de la crisis de Chiapas. El EZLN tiene mejor imagen que el Gobierno sobre su voluntad para buscar la paz, y la población opina mayoritariamente en favor del retiro del Ejército.

En otras palabras, el EZLN es el primer movimiento armado en México, después del movimiento de los Cristeros en los años treinta, que cuenta con base social, además de que logró construir legitimidad para sus demandas en sectores de la sociedad civil nacional e incluso internacional. Por el único camino para lograr pacificar a Chiapas es el de la negociación política.

## VI. Análisis estratégico-militar

En términos políticos, tanto el Ejército como el EZLN han “ganado” por no emplear las armas. El ejército obtiene reconocimiento y legitimidad nacional e internacional, por subordinarse al “mando civil” y no imponer las salidas militares<sup>44</sup>. El EZLN demuestra que no es “fundamentalista”, que acepta el cese de fuego y prefiere el diálogo con el gobierno, a actuar de forma similar a otros grupos armados latinoamericanos. En este sentido el EZLN obtiene un reconocimiento parecido al FMLN de El Salvador y la URNG de Guatemala<sup>45</sup>, cuando accedieron al diálogo y negociación con sus respectivos gobiernos, se reinsertaron a la vida legal y política y desmantelaron sus efectivos militares. Por ello, tanto para el ejército como para el EZLN, las armas son para “disuadir”, no para disparar y el ser una guerrilla que no combate es su elemento principal de legitimidad.

En México hay una gran especulación sobre la existencia de más grupos armados. Desde el estallido de la crisis en Chiapas se habla de numerosos grupos que se reorganizan en la clandestinidad. Un grupo de ex-guerrilleros de los años setenta, que integran el Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Armados (CIHMA) sostienen que hay “al menos” 14 grupos armados, que operan principalmente en Puebla, Hidalgo, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Guerrero. Asimismo, el CIHMA sostiene que hubo “500 bajas” entre oficiales de gobierno y soldados y guerrilleros entre 1994 y 1997<sup>46</sup>. Dada la dispersión de estos grupos y la incertidumbre de su existencia, la acción del ejército y los cuerpos de seguridad del Estado, estructurados principalmente en la Secretaría de Gobernación, es defensiva, preventiva y de inteligencia.

En junio de 1996 apareció el Ejército Popular Revolucionario (EPR) en el Estado de Guerrero<sup>47</sup>. La fecha de su constitución coin-

<sup>44</sup> Stephen Wager & Donald Schulz *The Awakening: the Zapatista Revolt and Its Implications for Civil Military Relations and the Future of Mexico*, Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1995.

<sup>45</sup> Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), firmó la paz con el gobierno de El Salvador el 16 de enero de 1992, y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), firmó la paz con el gobierno guatemalteco el 29 de diciembre de 1996.

<sup>46</sup> *La Jornada y Reforma*, México, 2 de diciembre de 1997. Entre la nomenclatura revolucionaria de los noventa, según el CIHMA, se han constituido los siguientes grupos: en el estado de Guerrero, el Comando Armado Revolucionario del Sur, Ejército de Ajusticiamiento Genaro Vázquez, Ejército Insurgente de Chilpancingo, Ejército de Liberación del Sur, Ejército de Liberación de la Sierra del Sur, y las Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional. En Oaxaca operan el Comando Clandestino Indígena de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional. En Baja California, Chihuahua y Sonora el Ejército Revolucionario Insurgente Popular.

<sup>47</sup> “Mexico’s New Guerrilla Eruption”, *World Press Review*, November 1996, pp. 16-17.

cidio con el primer aniversario de la “Matanza de Aguas Blancas”, cuando fuerzas policíacas “militarizadas” del gobierno del estado de Guerrero asesinaron a 17 campesinos pertenecientes a la Organización Campesina de la sierra del Sur” (OCSS)<sup>48</sup>. El EPR actúa en una de las regiones más violentas de México, y donde los caciques locales, integrados a través de “familias”<sup>49</sup>, controlan las estructuras económicas, sociales y políticas<sup>50</sup>. Las áreas principales de acción del EPR son los estados de Guerrero y Oaxaca. Sus antecedentes están en los grupos armados de los años setenta (principalmente el PROCUP) y el cambio de nombre responde a una fusión de 14 grupos clandestinos dispersos. Para el EPR, el Estado y el sistema político mexicano no han cambiado, no existe un verdadero proceso de democratización, y por ello es viable desarrollar la guerra de guerrillas. El EPR ha demostrado contar con comandos en el Estado de México, Hidalgo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En estos dos últimos estados sus fuerzas tienen bases rurales en población indígena y campesina, y el resto son comandos urbanos<sup>51</sup>. Las bases de apoyo popular del EPR son muy reducidas en comparación con las del EZLN y no tienen ningún respaldo en la “sociedad civil”.

La estrategia del gobierno para hacer frente repite las acciones emprendidas contra las guerrillas de los años setenta: contrainsurgencia rural, siendo el ejército el que tiene la iniciativa, y los cuerpos de seguridad para detectar los núcleos urbanos. No se vislumbra frente al EPR ningún tipo de diálogo o negociación. Según la revista *Proceso*, hasta diciembre de 1996 el EPR operaba en 17 estados y había causado 26 bajas a soldados y policías<sup>52</sup>. Para el EPR la estrategia de guerra se justifica, pues a pesar de las elecciones del 6 de julio de 1997, consideran que aún no existe democracia en México:

“Es difícil creer que hemos llegado al final del camino de la democracia cuando suceden este tipo de injusticias en nuestro México, es difícil pensar que la democracia ha empezado a caminar por nuestra Patria cuando la mayoría del pueblo es testigo y víctima de la corrupción, demagogia, explotación, injusticia y opresión”<sup>53</sup>.

La contención de los grupos armados en México es responsabilidad principalmente de tres instituciones del gobierno federal: la Secretaría de Gobernación (responsable de asegurar el orden interno y los servicios de inteligencia civiles), la Procuraduría General de la República (PGR) (responsable de hacer cumplir la ley) y la Secretaría de la Defensa Nacional, que participa cuando son rebasados los cuerpos de seguridad y policías, con base en los ordenamientos de la constitución y de su plan de defensa DN2.

Sin embargo, en México, el empleo directo de las fuerzas armadas siempre ha sido objeto de controversia. En los años re-

<sup>48</sup> La matanza de Aguas Blancas, cometida el 28 de junio de 1995, fue investigada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y numerosas instituciones internacionales y nacionales de defensa de los derechos humanos. La conclusión fue que hubo una responsabilidad total del gobierno del estado de Guerrero. Esto llevó al encarcelamiento de los policías responsables y la renuncia del gobernador. La polarización política llevó a la radicalización de numerosos movimientos campesinos y a sus crecientes vínculos con lo que después se integraría en el EPR. Ver “*Clamor de justicia en el segundo aniversario de Aguas Blancas*”, *La Jornada*, 28 de junio de 1997, p. 3.

<sup>49</sup> La “familia” de caciques más poderosa de Guerrero es la de Rubén Figueroa. En éste caso es muy similar la estructura de poder a través de las “familias”, entre Guerrero y Sicilia, en Italia.

<sup>50</sup> Armando Bartra *Guerrero Bronco: campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Ediciones Sin Filtro, 1996.

<sup>51</sup> Esto lo analizamos en detalle en Raúl Benítez Manaut “*Guerrilla. Civilizarse o morir*”, *Enfoque-Reforma*, México, 5 de enero de 1997.

<sup>52</sup> *Proceso*, No. 1098, México, 16 de noviembre de 1997, p. 22-28. *Proceso* sostiene que son datos de “inteligencia militar”.

<sup>53</sup> “*Comunicado del EPR sobre las elecciones del 6 de julio de 1997*”, *Reforma*, México, 27 de julio de 1997.

cientes, desde el movimiento estudiantil de 1968 el ejército ha tratado de mantenerse al margen en el control de los disturbios de origen político, y la PGR es una institución colapsada e ineficaz. Por ello, la Secretaría de Gobernación asume en la mayoría de las ocasiones la responsabilidad para buscar soluciones negociadas a los conflictos.

En los años setenta, el ejército pudo contener con una estrategia clásica de contrainsurgencia a los grupos guerrilleros rurales, principalmente al Partido de los Pobres, en el estado de Guerrero. En los noventa, ante la aparición del EZLN, la estrategia de contención es indirecta, y ante el resto de los grupos armados es directa (básicamente para enfrentar al EPR). Hacia el año 2000, numerosas fuentes de información mencionan que existen hasta 16 grupos armados, pero sólo 4 de ellos han demostrado tener capacidad militar: el EZLN, el EPR, el ERPI y las FARP<sup>54</sup>.

Las fuerzas armadas se preparan desde 1994 en moderna contrainsurgencia a pesar de que su estrategia es de disuasión<sup>55</sup>. En Chiapas, como un análisis militar norteamericano apunta, “la moderación en la respuesta del gobierno fue una reacción a la popularidad creciente y legitimidad de los zapatistas”<sup>56</sup>. Por ello, se pasó de la respuesta directa (a través del empleo del ejército), a la indirecta, buscando la negociación. La presencia de extranjeros en comunidades indígenas de Chiapas es un obstáculo real a cualquier acción militar, o ataques perpetrados por los grupos paramilitares locales, por ello cumplen una función de “protección” de las comunidades.

En los años noventa, el presupuesto de las fuerzas armadas se ha incrementado para fortalecer sus capacidades de combate. Entre 1990 y 1996, el porcentaje del gasto militar respecto del gasto de gobierno pasó de 1.96% al 6.16%<sup>57</sup>. Igualmente, el número de hombres en armas se ha incrementado de forma considerable. Entre 1986 y 1995, pasó de 169, 746 (ejército y fuerza aérea 129, 695 y armada 40,051), a 225,200 (ejército y fuerza aérea 172,072, y armada 53,128)<sup>58</sup>. Hacia el año de 1999 se calcula el incremento a 232 mil hombres en armas, de los cuáles entre 20 mil y 40 mil se despliegan en Chiapas<sup>59</sup>.

Este aumento de los recursos de las fuerzas armadas responde no sólo a la posibilidad de que se tengan que emplear de forma directa en Chiapas, sino también a reforzar sus capacidades en la guerra contra el narcotráfico y a las crecientes responsabilidades en reforzar los cuerpos de seguridad pública, la vigilancia de la frontera y las instalaciones estratégicas de PEMEX y la CFE<sup>60</sup>.

Otra importante misión del ejército en apoyo indirecto a la contención disuasiva del EZLN, es el desarrollo de numerosas

<sup>54</sup> El ERPI es Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente, y las FARP son las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo. Las FARP, durante el año 2000, han realizado actividades en la ciudad de México.

<sup>55</sup> A nivel táctico, el ejército mexicano editó el “Manual de Guerra Irregular”, para dotar a sus integrantes de elementos conceptuales y prácticos para combatir a las guerrillas. Ver SEDENA *Manual de Guerra Irregular. Tomo I. Operaciones de Guerrilla*, México, 1998, y SEDENA *Manual de Guerra Irregular. Tomo II. Operaciones de contraguerrilla o restauración del orden*, México, 1998.

<sup>56</sup> Major Antony Ierardi & Major Casey Wardynski “The Zapatista Rebellion in Chiapas”, *Military Review*, Vol. LXXIV, October 1994, No. 10, p. 74.

<sup>57</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México, SHCP, 1991 y 1997.

<sup>58</sup> Poder Ejecutivo Federal *Segundo Informe de Gobierno. Anexo*, 1 de septiembre de 1996, México, 1996.

<sup>59</sup> Esto lo analizamos en Raúl Benítez Manaut “Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 15, No. 1, FLACSO, Santiago de Chile, enero-marzo 2000.

<sup>60</sup> Esto fue muy importante cuando el ejército se responsabilizó de controlar los mandos de la policía de la ciudad de México, entre mayo de 1996, y diciembre de 1997.

actividades que se pueden catalogar como “Acción Cívica”. Estas consisten en realizar actividades de apoyo a sectores marginales (comunidades indígenas) de vacunación, dentales, construcción de caminos rurales, distribución de alimentos básicos, etcétera. Esta acción cívica se inserta en la definición clásica de la teoría de la contrainsurgencia, o sea, “ganar las mentes y corazones” de la población, o “sacar al pez del agua”, que es intentar mermar el liderazgo de la guerrilla entre la población.

Sin lugar a dudas, la crisis de Chiapas llevó al ejército a efectuar su más profunda reforma organizacional, que es la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFEs), que se ubican en las 12 regiones y las 44 zonas militares. Según sea la región o zona militar, son el factor fundamental de contención o del narcotráfico o de los movimientos armados<sup>61</sup>.

En lo que respecta a los programas de cooperación binacional entre México y los Estados Unidos, este país ha sido una de las claves para impulsar la modernización y profesionalización del ejército<sup>62</sup>. En los programas de asistencia militar, los que se focalizan a través del International Military Education and Training (IMET), México fue el país más beneficiado de toda América Latina en 1996 y 1997 (221 estudiantes en 1996 y 192 en 1997). A ello hay que agregar la asistencia de mexicanos a las escuelas de educación en español, donde la presencia de México fue la más numerosa de todo de América Latina. A la Escuela de las Américas asistieron en 1996, 149 estudiantes mexicanos, y en 1997 asistieron 305. A la Academia Interamericana de la Fuerza Aérea asistieron 141 en 1996, y 260 en 1997. En 1998 se entrenaron 1,085 estudiantes en cursos militares y policíacos, y el presupuesto para ayuda fue de 26 millones de dólares. Este presupuesto disminuyó en 1999 a 21 millones de dólares. Sin embargo, en los presupuestos requeridos de asistencia, continúan solicitándose importantes cantidades para apoyar el entrenamiento de militares mexicanos en la Escuela de las Américas y la Academia Interamericana de la Fuerza Aérea<sup>63</sup>.

Por ejemplo, en la justificación ante el Congreso para solicitar fondos de ayuda al exterior para el año 2001, en el caso de México se menciona que:

“Estados Unidos tiene interés en el buen gobierno, aplicación de la ley y estabilidad regional, por medio de la evolución de las capacidades de los militares mexicanos respecto a los derechos humanos. Para el año fiscal 2001, los fondos del IMET otorgarán entrenamiento profesional y técnico en áreas de preocupación mutua, como son las capacidades de comando militar, capacidades técnicas, derechos humanos, administración de recursos, y habilidades de manejo del idioma inglés. La efectividad del IMET se medirá en parte por la promoción de oficiales entrenados en Estados Unidos y personal civil en posiciones de liderazgo y comando,

<sup>61</sup> Son una versión adaptada a la realidad mexicana de los batallones “cazadores” del ejército salvadoreño, creados a mediados de los años ochenta para enfrentar al FMLN. Los cazadores consistieron en pequeños batallones de alta movilidad, bien entrenados, con mejor capacidad de penetración en zonas controladas por la guerrilla, y también con entrenamiento en inteligencia.

<sup>62</sup> Adam Isacson & Joy Olson *Just the Facts. A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Latin America Working Group, Washington, 1998, pp. 189-190.

<sup>63</sup> Adam Isacson & Joy Olson *Just the Facts. 1999 Edition. A civilian's guide to U.S. defense and security assistance to Latin America and the Caribbean*, Latin America Working Group, Washington, 1999, pp. 90-91.

*incrementando la interoperabilidad y la cooperación en operaciones conjuntas, y la efectividad en misiones contra las drogas y otras que ayuden a fortalecer la aplicación de la ley*<sup>64</sup>.

La asistencia otorgada a México fue de las más cuantiosas de la otorgada a los países latinoamericanos, después de la entrega a Colombia. La cooperación se focaliza de forma importante en los programas contra el narcotráfico, pero también los cursos de las academias incluyen entrenamiento en guerra irregular. El énfasis en el respeto a los derechos humanos tiene que ver con la crisis de Chiapas.

Este incremento del presupuesto, los hombres en armas y la asistencia militar de Estados Unidos han llevado a algunos analistas a hablar de “militarización”<sup>65</sup>. Se afirma lo anterior debido a que se observa un mayor despliegue de tropas en carreteras así como los caminos que conducen a las comunidades rurales; la transferencia de responsabilidades de otros cuerpos de seguridad y policíacos al Ejército, así como la ocupación de oficiales de las fuerzas armadas en cuerpos de seguridad; y el incremento de los hombres y presupuesto<sup>66</sup>.

Uno de los elementos que hacen muy difícil el empleo directo de las fuerzas armadas en el conflicto chiapaneco es la modalidad de estrategias y tácticas empleadas por cada parte. Si tomamos como referente teórico el esquema de Alvin Toffler<sup>67</sup>, acerca de que existen tres grandes civilizaciones con su correspondiente forma de hacer la guerra, vemos que el EZLN combina formas militares de la primera civilización agraria (su base militar son indígenas, motivados política e ideológicamente, pero sin entrenamiento militar ni armamento moderno), y de la tercera civilización tecnológica (el empleo de las comunicaciones modernas y redes de solidaridad internacionales), mientras que las fuerzas armadas mexicanas están entrenadas y capacitadas para guerras de la segunda civilización (conflictos entre Estados-Nación) y enfrentar insurgencias con ideologías, estrategias y tácticas desarrolladas durante la guerra fría (como los movimientos armados de los setenta o el EPR).

Por ello, tanto para el ejército como para el EZLN, debido a formas diferentes de entender la estrategia militar, y sostener su fuerza en diferentes elementos (el EZLN en “fuerza moral” y en la movilización de indígenas, sin armamento, y el ejército mexicano en “fuerza material” y el respaldo del resto del aparato del Estado, con los recursos materiales, humanos y en equipo abrumadoramente superiores) hacen muy difícil que cualquiera de las dos fuerzas pueda enfrentar con éxito a su contrario. Por ello, se traslada la principal arena de combate a lo político.

Uno de los elementos estratégicos más importantes presentes en el conflicto chiapaneco, es la presencia, como actores indirectos

<sup>64</sup> U.S. Department of State *Congressional Budget Justification for Foreign Operations, fiscal Year 2001*, March 15, 2000, p. 29.

<sup>65</sup> Graham H. Turbiville Jr. “Law Enforcement and the Mexican Armed Forces: New Internal Security Missions Challenge the Military”, *Law Intensity Conflict & Law Enforcement*, Vol. 6, No. 2, Autumn 1997.

<sup>66</sup> *Idem*. pp. 69-70.

<sup>67</sup> Alvin & Heidi Toffler *War and Anti-war*, Little Brown Press, Boston, 1993.

tos, de numerosas ONGs que respaldan al EZLN, principalmente las defensoras de derechos humanos. Esta variable, presente en muchos conflictos en otras partes del mundo, se puede considerar un actor no convencional pero muy importante que paraliza al ejército mexicano para poder actuar de forma directa. Se ha vuelto un escudo virtual defensivo y una proyección de sus demandas hacia otros países<sup>68</sup>. Igualmente, muchas de estas ONGs, entre ellas gran cantidad vinculadas a partidos políticos y organizaciones religiosas europeas, desarrollan un activismo que se vuelve vital para el EZLN, y ante el cual el gobierno mexicano o las fuerzas armadas, poco o nada pueden hacer (excepto aplicar la ley de migración)<sup>69</sup>. Igualmente este respaldo al EZLN se proyecta a través de personajes importantes de la vida política e incluso artística internacional.

## VII. Cuatro escenarios

La parálisis de la negociación desde 1996 ha llevado a los actores sustantivos en el conflicto, gobierno y EZLN, a un callejón sin salida. Hay fuerzas sociales y políticas que se oponen a una solución negociada al conflicto, principalmente los sectores terratenientes en Chiapas, y hay muchos sectores a favor de la negociación (en el resto del país).

Debido a lo anterior, los escenarios del conflicto son los siguientes:

1. *La prolongación de la situación actual, dejando a las fuerzas locales (el gobierno del Estado de Chiapas y sus cuerpos de seguridad y a los terratenientes) el esfuerzo de la contención directa.* Esta “salida” conlleva una catástrofe humanitaria creciente, por violaciones a los derechos humanos, conflictos entre las comunidades por motivos de tierras o religiosos, y refugiados por causa de estos conflictos (actualmente hay 10,000 desplazados). El gobierno de Ernesto Zedillo tiene como estrategia el “desgaste del EZLN”, y el EZLN busca sobrevivir hasta el fin del gobierno de Zedillo en diciembre del año 2000. Esta opción provoca la “feudalización” del conflicto, la generalización de los sistemas de autodefensa en cada parte (terratienientes y campesinos e indígenas), y la descomposición de la gobernabilidad y estabilidad en el Estado. El saldo de esta estrategia es la aparición de pequeñas guerras civiles en las comunidades, y constantes enfrentamientos y tensiones entre los cuerpos locales de seguridad y los movimientos campesinos e indígenas. Ambas partes sostienen posiciones “du-

<sup>68</sup> Margaret Keck & Kathryn Sikkink *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1998.

<sup>69</sup> Los primeros meses de 1998 el gobierno de México expulsó a grupos de activistas pro-zapatistas, generando gran controversia esta acción. Se expulsó a 145 italianos durante el mes de marzo.

ras”, el gobierno no acepta modificar la Constitución (si se aplicarán los Acuerdos de Larrainzar), y el EZLN no dialoga si no se cumplen dichos acuerdos<sup>70</sup>. La consecuencia de esta opción es la presencia permanente de las fuerzas armadas y de su labor disuasiva. Ante este escenario hay una ausencia casi completa del estado de Derecho y de las instituciones de impartición de justicia.

2. *Reanudación de enfrentamientos militares.* Este es el más poco probable de los escenarios. Con el triunfo electoral de Vicente Fox el 2 de julio del año 2000, este escenario es aún más lejano. Si el EZLN realizara alguna ofensiva militar, perdería todo lo que ha ganado a nivel nacional e internacional en respaldos políticos y hasta económicos. En palabras de Clausewitz, perdería la fuerza moral y la legitimidad. En el caso del gobierno, emplear a las fuerzas armadas ha sido constantemente negado por el presidente Zedillo y los más altos mandos militares. Vicente Fox también ha señalado el rechazo a emplear el ejército como opción. Para la opción militar el gobierno mexicano no tendría respaldos ni en el Congreso, ni en la sociedad civil (la mayoría de los grupos de presión, como los empresarios o el clero, se oponen a una salida militar) ni en el extranjero. Estados Unidos ha sido enfático en mencionar que la salida es la solución negociada. El embajador de ese país, Jeffrey Davidow, señaló ante la pregunta de “*Qué quiere Estados Unidos para Chiapas?*” lo siguiente: “*Quiere que sea una paz negociada, sin violencia*”<sup>71</sup>. El principal obstáculo para el gobierno y las fuerzas armadas ante una salida militar, sería la probabilidad de violación de derechos humanos de población civil (se estima que en una guerra de contrainsurgencia, por cada combatiente guerrillero mueren entre 5 y 10 inocentes). Otro elemento que hace difícil una salida militar es una probable prolongación del conflicto (que una operación de rápido despliegue no logre sus objetivos), que se disperse la insurgencia y sea muy difícil detectarla y enfrentarla, y que la reacción del EZLN sea oponiendo una “*guerra de resistencia*”, con el peligro de “*mesianización*” en un sentido indigenista.
3. *La negociación nacional empantanada.* Se reconoce la necesidad de una salida a través de la negociación, pero no se implementa ninguna fórmula novedosa para ello, que pueda romper el “*impasse*” que se vive desde 1996. Esta opción ha sido postergada por ausencia de voluntad política y dureza en las posiciones de cada parte. En el gobierno se han implementado diversas fórmulas de negociación contradictorias entre sí y con ofertas diferentes

<sup>70</sup> Un análisis de los Acuerdos de Larrainzar véase en Luis Hernández Navarro *Chiapas. La nueva Lucha India*, TALASA, Madrid, 1998.

<sup>71</sup> Entrevista de María Elena Medina al Embajador Davidow, *Reforma*, México, 6 de agosto de 1988, p. 10A.

hacia el EZLN. En mayo de 1994 se ofreció al EZLN un paquete de medidas donde se hablaba incluso de autonomía política y administrativa<sup>72</sup>. Posteriormente, en febrero de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larrainzar. Una vez firmados el gobierno dio marcha atrás y se negó a discutirlos en el Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y Senadores), y después se desconocieron las instancias de mediación existentes, acusándolas de parcialidad (lo que provocó el auto-desmantelamiento de la CONAI en 1998). Por parte del gobierno ha habido cinco distintos Comisionados de Paz o mediadores, con distinto nivel de liderazgo y capacidad de convocatoria<sup>73</sup>. También se han aplicado dos fórmulas de mediación diferentes: la primera fue a través de un Comisionado de Paz (1994), y la segunda a través de una Comisión de la Secretaría de Gobernación (1995-2000). Las mesas de negociación a su vez han tenido dos formatos: tripartita durante 1994 (gobierno, EZLN y mediador), y cuatripartita de 1995 a 1996 (gobierno, EZLN, CONAI y COCOPA). Entre febrero de 1996 y 1998, después de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, el conflicto se centra entre su negación y modificación (posición del gobierno) o su cumplimiento total (EZLN), lo que ha provocado la parálisis del proceso de negociación. Por parte del EZLN ha habido dos formas de participar en la negociación, a través del subcomandante Marcos y condicionando la negociación a la mediación de Samuel Ruiz (1994), y posteriormente a través de la comisión del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI) con la mediación de la CONAI. El EZLN considera la negociación concluida en los Acuerdos de Larrainzar, y sostiene que se debe pasar a su ejecución. Ante este impasse en el diálogo y la negociación, el debate se vuelve a centrar en la modalidad de mediación y en la legitimidad de los mediadores, pues el EZLN ha desconocido los mediadores del gobierno, por ejemplo, con Emilio Rabasa no se llevó a cabo ninguna reunión de diálogo.

4. *Nuevas formas de mediación.* Después de la crisis producto de la masacre de Acteal de diciembre de 1997, desde principios de 1998 se ha hablado de formas nuevas en el formato de la mediación, para que se pueda reanudar el diálogo congelado desde 1996. Se han centrado en cuatro propuestas para reconstruir la mediación: 1) La propuesta gubernamental de continuar con la modalidad del “mediador” de la Secretaría de Gobernación, y que éste logre un “diálogo directo”, sin intermediarios, con el EZLN. Este esquema es rechazado por el EZLN, debido a que “no le

<sup>72</sup> Durante el periodo en que Manuel Camacho fue el negociador del gobierno federal.

<sup>73</sup> Manuel Camacho, Jorge Madrazo, Marco Antonio Bernal, Pedro Joaquín Coldwell y Emilio Rabasa.

tiene confianza” al gobierno; 2) un esquema de nueva mediación, a través de “notables” mexicanos, que con la confianza tanto del EZLN como del gobierno, puedan lograr la comunicación entre los dos y se pueda reiniciar la negociación; 3) A través de la mediación internacional. Esta fórmula puede implementarse a través de notables -se mencionó con insistencia la posibilidad de Premios Nobel latinoamericanos-, o la mediación institucional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>74</sup>. Esta tercera forma de mediación es rechazada por el gobierno mexicano, por considerar que se atentaría contra la soberanía nacional y los principios de política exterior, y por que implicaría un reconocimiento a la incapacidad de los recursos internos. El presidente Zedillo señaló al respecto: “*Los mexicanos no necesitamos ni aceptamos la tutela extranjera para dirimir nuestras diferencias ni para solucionar nuestros problemas*”<sup>75</sup>. El EZLN ha guardado silencio ante esta posibilidad, lo que es interpretado por los analistas como una aceptación implícita; 4) La configuración de una mediación nueva, encabezada por representantes del nuevo gobierno electo el 2 de julio del 2000, debido a que Vicente Fox, en la etapa final de su campaña electoral, se comprometió a aceptar los acuerdos de Larrainzar para discutirlos en el Congreso. El equipo de transición de Vicente Fox nombró en julio de 2000 al miembro del PAN, Luis H. Alvarez, quien había participado en la COCOPA, como responsable de construir una nueva modalidad de mediación hacia Chiapas. El primer paso de este nuevo esfuerzo es la búsqueda de contactos con la dirigencia del EZLN<sup>76</sup>.

## VIII. Reflexión final

De estas cuatro opciones, las tres primeras han mostrado una ineficacia que crecientemente descompone la estabilidad del Estado: no se puede seguir con la estrategia de desgaste mutuo, pues todos los actores involucrados han visto debilitada su imagen porque no se ha construido una mediación efectiva: gobierno, ejército, EZLN, clero, Congreso de la Unión, etcétera. Con las distintas opciones implementadas entre 1994 y el año 2000, no han logrado encontrar una fórmula de mediación eficaz. La salida militar es la más peligrosa, pues tensionaría la situación de Chiapas y tendría impactos negativos con gran capacidad expansiva: crisis de derechos humanos, crisis política, deterioro de la legitimidad e imagen de los actores (gobierno, fuerzas ar-

<sup>74</sup> Raúl Benítez Manaut “*Chiapas: la bandera nacional contra la ONU*”, *Milenio*, México, No. 48, 27 de julio de 1998, pp. 32-33.

<sup>75</sup> Ernesto Zedillo “*Cuarto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1998*”, *Novedades*, México, 2 de septiembre de 1998, p. A-10.

<sup>76</sup> “*Solución en Chiapas, prioridad de Vicente Fox*”, *Milenio Diario*, México, 18 de julio de 2000; “*Reunión entre Fox y EZLN, prioridad de Luis Alvarez*”, *La Jornada*, México, p. 4; “*Quince minutos para pacificar Chiapas*”, *El País Digital*, Madrid, 15 de julio de 2000.

madas, EZLN), y sería difícil que a través de la guerra, alguna de las dos partes, EZLN y las fuerzas armadas, ganaran algo aplicando estrategias militares. La salida militar es la más poco probable de todas. En todo caso, la salida militar, para ambas partes, sólo resolvería una dimensión del conflicto, dejando latente los componentes sociales y políticos del mismo.

Por otro lado, la “apariencia de negociación”, como se puede calificar al periodo que va de 1996 al 2000, llegó a un límite. El intento de diálogo mediante un comisionado nombrado por la secretaría de Gobernación, no ha logrado ni siquiera una comunicación mínima con el EZLN, y los intentos de los otros actores involucrados en el conflicto: clero (a través de CONAI), poder legislativo (a través de COCOPA), gobierno del Estado (a través de sus cuerpos de seguridad y grupos paramilitares), tampoco han podido encontrar una fórmula alternativa. La razón de este fracaso es la falta de voluntad política para volver a negociar los acuerdos de Larráinzar, tal como fueron firmados en 1996, como base del reinicio del diálogo y la negociación (pues es la condición mínima que antepone el EZLN para volver a entablar comunicación).

Por lo anterior, la reconstrucción del diálogo y su transformación en negociación se vuelve el único camino para encontrar salidas a la crisis de Chiapas. En ese sentido el Estado mexicano, ahora en proceso de acelerada democratización, debe reconstruir las formulas de diálogo y negociación con el EZLN.

Si el nuevo gobierno de México que encabezará Vicente Fox a partir de diciembre de 2000 no encuentra y busca una negociación real, tomando en cuenta los planteamientos del EZLN y de numerosas ONGs interesadas en el conflicto, Chiapas va a seguir siendo un factor determinante del atraso político de México y seguirá amenazando la estabilidad social y política.