

## DEPARTAMENTO DE AMÉRICA DEL NORTE

### México y el fantasma del “Estado Fallido”

Guadalupe Dithurbide

#### Resumen

En el presente capítulo se analiza el escenario político y de seguridad en México durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006 – actualidad) haciéndose especial énfasis en el último año y abordándose el interrogante sobre si es correcta la aplicación del concepto Estado Fallido al caso mexicano.

Palabras clave: México, Estado Fallido, guerra contra el crimen organizado.

In this chapter what is analyzed is the mexican political and security scenary during Felipe Calderón Hinojosa’s administration (2006 – now a days) specially emphasizing the last year period and asking if it is correct the concept of Failed State regarding the mexican case.

Key words: Mexico, Failed State, war against organized crime.

#### Introducción

México enfrenta desde hace poco más de seis años una *guerra* interna para combatir el accionar de los grupos de crimen organizado que operan en su territorio. El lanzamiento de esta guerra contra el narcotráfico por la administración de Felipe Calderón Hinojosa en 2006 desató una ola de violencia creciente que no parece haber alcanzado aún su punto más alto.

El alarmante número de víctimas civiles y los atroces relatos sobre las características de los enfrentamientos han hecho sonar la alarma sobre el rol que le cabe al Estado

mexicano así como su capacidad y/o voluntad para afrontar este desafío. Se trata, en definitiva, de un resurgimiento del debate en torno a los “Estados Fallidos” en América Latina que comenzó en los ámbitos militares y de negocios norteamericanos y se proyecta como un interrogante sobre la realidad mexicana. ¿Puede México convertirse en un Estado Fallido en los próximos años si no revierte esta situación? ¿Qué papel jugaría Estados Unidos en caso de que esto suceda?

### **El debate teórico en torno al concepto de los “Estados Fallidos”**

En el estudio de las relaciones internacionales el concepto “Estados Fallidos” se construyó progresivamente a partir de principios de los años noventa a la luz de los conflictos intra-estatales que sufrían países africanos como Somalia o Sierra Leona. La nueva agenda de seguridad que se fue configurando en el orden de post-guerra fría dejaba expuestas sobre la superficie problemáticas que habían sido tapadas por el conflicto Este-Oeste, como las guerras civiles derivadas de conflictos étnicos, las violaciones masivas a los Derechos Humanos (DDHH), el colapso de las instituciones de gobierno, la privación económica, etc.

En un artículo publicado en *ForeignPolicy* en 1992, Gerald B. Helman y Steven Ratner llaman a la comunidad académica y a los hacedores de política (*policymakers*) de los países más poderosos así como a la Organización de las Naciones Unidas a cuestionarse qué hacer con aquellos países que fueron dejados de lado, los denominados “*FailedStates*” (Estados Fallidos o fracasados). La temática durante estos años estuvo enfocada desde las crisis humanitarias que el fracaso estatal generaba, y la necesidad de intervenir – o no intervenir – en los países que sufrían estas catástrofes. No obstante, progresivamente la inquietud de los académicos por estos Estados fue llegando a las esferas de gobierno norteamericano y transformándose en un problema de seguridad (TOKATLIAN en HIRTS, 2009: 208).

No había, sin embargo, una definición unívoca de lo que se entendía por *FailedState*. En el ámbito militar estadounidense se utilizaba usualmente esta expresión, y se plasmaba así también en los documentos de Estrategia de Seguridad Nacional que emitía la Casa Blanca. De hecho, se creó en 1994 en el marco de la Agencia Central

de Inteligencia (CIA) un grupo de trabajo que buscaba identificar las variables que llevaban al fracaso estatal, denominado "*StateFailureTaskForce*".

Un Estado se consideraba fallido o fracasado cuando era incapaz de proveer gobernanza básica, bienes públicos, seguridad y oportunidades a sus poblaciones. De este modo se generaba un entorno proclive a los conflictos internos que, dado que el Estado se mostraba incapaz de controlar sus fronteras y parte de su territorio, podían ser desestabilizantes para la región en su conjunto. (NSS, 1998: 7) produciendo un efecto derrame (*spillover*).

Originalmente el término estaba pensado para dar cuenta de la realidad de países africanos y asiáticos, cuyo pasado colonial y reciente proceso de modernización se había truncado en el intento de conformación de Estados Nacionales en el sentido occidental. Por este motivo, los patrones con los cuales se analizaban los casos estaban íntimamente vinculados con la incapacidad de generar una identidad nacional (lo que derivaba en conflictos entre grupos étnicos o tribales), un gobierno legítimo para todos sus habitantes, un Estado que monopolice el uso de la violencia legítima, etc. Procesos éstos que los países europeos y americanos en su mayoría habían atravesado entre el Siglo XIX y primeras décadas del Siglo XX.

Sin embargo, en los años siguientes se incluyeron también otros factores domésticos que pueden socavar la legitimidad del Estado frente a sus ciudadanos, coartándole a éste la capacidad de responder eficientemente a los conflictos de intereses que se generaban a su interior. Algunas problemáticas, como las hambrunas, la falta de acceso a la salud, falta de higiene u otros no son únicamente producto de variables estructurales como la pobreza, sino que deben considerarse otros factores como las variables macroeconómicas, la existencia de corrupción dentro del gobierno, posibles catástrofes naturales, etc. que agravan el cuadro de situación del Estado en vías al fracaso (*Failingstate*).

Esta falta de contenido conceptual persiste hasta la actualidad y puede ser entendida desde una doble lectura. Por un lado, el celoso principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados lleva a que en los ámbitos diplomáticos se traten con suma cautela las declaraciones que utilicen conceptos como éste. Más adelante se

verá ejemplificado con el caso mexicano. Por otro, la inexistencia de una definición única permite que sea aplicado a casos tan disímiles como los intereses involucrados que se puedan identificar.

Esta segunda lectura es, probablemente, la que mejor permite comprender la utilización política y geo-estratégica del concepto en el orden internacional que se configuró desde el 2001. Luego de los atentados terroristas del 11-S, desde la Administración Bush se dio un giro al sentido del Estado Fallido: el fracaso del Estado no sólo es peligroso como factor desestabilizante en la región cercana, sino que permite que en su interior encuentren *resguardo seguro* los grupos terroristas.

En una relación parasitaria, los grupos terroristas utilizan el territorio de Estados Fallidos, dado que la incapacidad de éstos de controlar sus fronteras y de ejercer justicia en el marco de un Estado de Derecho favorece la impunidad (STOHL R. y STOHL M., 2008). En algunos casos estos Estados no tienen capacidad – en términos de recursos- para responder a esta amenaza, y en otros lo que no existe es la voluntad política de hacerlo.

Este fue el argumento esgrimido para la invasión de OTAN a Afganistán en 2001, que fue entendido como un Estado que desde mediados de los noventas se encontraba en un progresivo fracaso, y que permitió que Al Qaeda lo utilice para sus operaciones logísticas, entrenamiento y reclutamiento para la organización de sus ataques terroristas en cualquier punto de planeta (SHEA, 2010).

### **La construcción de un *México Fallido***

México apareció mediáticamente como un candidato a ser calificado como *"Failing State"* a fines del año 2008. El Comando Conjunto norteamericano publicó en noviembre de ese año un estudio denominado *"Challenges and Implications for the Future Joint Force"*, en el cual se afirma que el creciente poder de los cárteles de la droga frente al gobierno mexicano en los últimos años alerta que un México inestable *podría* representar un problema de seguridad nacional de inmensas proporciones para los Estados Unidos (JOE, 2008: 34).

No obstante, lo que generó un fuerte impacto fue que en un apartado específico dedicado a "*weak and failing states*" se asevera que dos casos pueden ser el peor escenario en lo que respecta a un rápido colapso estatal: Pakistán y México. Aunque el caso mexicano aparece como menos probable, se afirma que:

"The government, its politicians, police, and judicial infrastructure are all under sustained assault and pressure by criminal gangs and drug cartels. How that internal conflict turns out over the next several years will have a major impact on the stability of the Mexican state. Any descent by the Mexico into chaos would demand an American response based on the serious implications for homeland security alone." (JOE, 2008: 36).

De igual modo, la revista norteamericana Forbes publicó en su número de diciembre de ese año un especial dedicado a la situación de inseguridad mexicana titulado "*Mexican meltdown*" (crisis mexicana). En un artículo del mismo se le preguntaba al embajador mexicano en los Estados Unidos, Arturo Sarukhan, su opinión sobre los reportes de inteligencia que calificaban a México como un Estado Fallido, a lo que el Embajador respondió que le parecía un comentario irresponsable (HELMAN, 03/12/2008). Desde el gobierno mexicano se negaron las acusaciones en reiteradas oportunidades; el propio Presidente Felipe Calderón afirmó que "decir que México es un estado fallido es absolutamente falso". Agregó además que este tipo de comentarios pueden provocar un daño tremendo a las autoridades mexicanas<sup>1</sup>.

En un gesto de conciliación en los primeros meses de 2009, la Secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton relativizó el peso de dichos informes de inteligencia y aseguró que no era cierto que en México existieran territorios ingobernables. En la misma conferencia de prensa conjunta con la Canciller mexicana Patricia Espinosa se anunciaron medidas concretas de cooperación bilateral, al tiempo que se reafirmaba el compromiso del gobierno de los Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico (VELAZQUEZ FLORES, 2010).

### El escenario mexicano en el último año a la sombra del fracaso estatal

---

<sup>1</sup>BBC Mundo, 27/02/2009.  
[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7914000/7914030.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7914000/7914030.stm)

Disponible en:

Tres años después de que se abriera el debate en torno al fracaso estatal en México, resulta pertinente realizar una descripción general del contexto mexicano. El período que abarca el presente artículo comprende el último año de la administración del Presidente Felipe Calderón.

En el índice de Estados Fallidos que publica anualmente la revista norteamericana *ForeignPolicy* y elabora el *thinktankFoundForPeace*, México ingresó en los cien primeros puestos<sup>2</sup>. Este índice se elabora desde 2005 en base a cuatro ejes:

- \* Pérdida de control sobre el territorio y monopolio de la violencia legítima
- \* Erosión de la autoridad legítima
- \* Incapacidad de provisión de bienes públicos
- \* Incapacidad de actuar como un miembro reconocido de la comunidad internacional por sus pares.

A su vez, el total de indicadores que utiliza la fundación para la confección del índice se agrupan en tres grandes conjuntos:

a) Indicadores sociales:

- Presión demográfica
- Desplazados internos y refugiados
- Agravios colectivos
- Fugas humanas

b) Indicadores económicos:

- Desarrollo desigual
- Pobreza y decrecimiento

c) Indicadores político-militares:

- Legitimidad del Estado
- Servicios públicos
- Derechos humanos
- Instituciones policiales

---

<sup>2</sup> El índice evalúa ciento setenta y siete países y los agrupa en función de la puntuación obtenida (Alerta, Alarmante, Moderado y Sostenible) Desde sus comienzos Somalia ocupa el primer lugar, erigiéndose como el paradigma del fracaso estatal. Los tres países que componen América del Norte forman parte cada uno de un grupo diferente, siendo Canadá un país sustentable, Estados Unidos moderado y México alarmante.

- Faccionalización de elites
- Intervención externa

En el año 2011 México ocupó el puesto 94º, con un total de 75.1 puntos. Los indicadores más débiles fueron las presiones demográficas, agravios colectivos, fugas humanas (emigración), desarrollo desigual, legitimidad del Estado, las instituciones policiales y las intervenciones externas.

En 2012 el índice mostró una mejora en varios de estos indicadores, colocándolo en el puesto 98º -la misma ubicación que tuvo tres años atrás- con un total de 73.6 puntos.

**Tabla 1. Puntuación de México en el índice de Estados Fallidos (FoundForPeace / ForeignPolicy) años 2011 – 2012.**

	2011	2012
Presión demográfica	6.5	6.0
Desplazados internos y refugiados	4.2	4.2
Agravios colectivos	6.1	5.8
Fugas humanas	6.5	6.2
Desarrollo desigual	7.7	7.5
Pobreza y decrecimiento económico	6.0	5.7
Legitimidad del Estado	6.6	6.6
Servicios públicos	5.9	6.1
Derechos Humanos	5.8	6.2
Instituciones policiales	7.9	7.7
Faccionalización de las élites	5.2	5.2
Intervención externa	6.7	6.4
<b>Total</b>	<b>75.1</b>	<b>73.6</b>

Los cuatro indicadores resaltados son aquellos que mostraron un deterioro en relación al año anterior, o bien aquellos que tienen una puntuación que los coloca muy por encima del promedio general del Estado. Por este motivo, serán analizados a continuación separadamente y con mayor profundidad aquellos que son troncales en la definición de los Estados Fallidos, a saber: desarrollo económico y humano, DDHH, e instituciones policiales.

### Desarrollo económico desigual

Los Estados Fallidos en el sentido clásico del término tienen un desempeño económico pobre. Estos estados no poseen los recursos necesarios para poder cumplir un rol activo en la provisión de oportunidades y en la creación de un contexto favorable para el desarrollo humano.

México, en cambio, tiene una economía pujante con tasas de crecimiento de alrededor del 4% anual en el año 2011. Su fuerte dependencia de la economía norteamericana hizo que sufriera los efectos de la crisis económica del año 2008. No obstante, en los últimos nueve trimestres el PBI mexicano ha mostrado tasas positivas de crecimiento: en el primer trimestre del 2012 la tasa de crecimiento del PBI fue del 4.6%, y la rama económica que lidera esta tendencia es la primaria con un 6.8%<sup>3</sup>.

En el crecimiento del PBI debe tenerse en cuenta que se ha disparado no sólo el consumo privado sino también el consumo del gobierno en un 1.5%. Esto puede deberse, en parte, a que el corriente es un año electoral.

Sin embargo, el crecimiento económico en sí mismo no alcanza para comprender la complejidad del fenómeno de los Estados Fallidos. Este crecimiento económico debe reflejarse en una mejora equitativa de la calidad de vida de los habitantes. Es en este sentido que el estado mexicano ha mostrado sus mayores falencias. En su Informe sobre Desarrollo Humano en México de 2011, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) afirma que “mientras que el gasto federal en educación se dirige en mayor medida a los más pobres por ingreso, el

---

<sup>3</sup>El Economista, México DF, 12/05/2012. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2012/05/17/economia-mexico-crece-46-primer-trimestre>

gasto en salud y las transferencias al ingreso se concentran en los más ricos. (...) En ambos casos, la distribución del denominado gasto federal en desarrollo humano promueve la desigualdad en vez de corregirla” (PNUD, 2011: 16).

La inequidad se hace patente en dos sentidos. En primer lugar, hay diversos grados de desarrollo humano en los Estados federados. En el informe del PNUD titulado “Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas” se concluye que los estados con mayores ingresos como el Distrito Federal, Nuevo León o Baja California Sur tienen un Índice de Desarrollo Humano (IDH) similar al de países como República Checa o Polonia. No obstante, el IDH del Distrito Federal es 1.28 veces mayor que el del estado de Chiapas<sup>4</sup>.

En segundo lugar, la población indígena mexicana muestra un alto nivel de pobreza en términos generales. Según datos de UNICEF, el 76.1% de la población indígena mexicana<sup>5</sup> vive en la pobreza. Esta elevada tasa de pobreza entre las poblaciones indígenas contrasta con el promedio nacional, ya que en la población mexicana en su conjunto la pobreza alcanza a 4.5 de cada diez personas<sup>6</sup>.

### Derechos Humanos e instituciones policiales

En noviembre del año 2011 la organización Human RightsWatch(HRW) presentó al gobierno de Felipe Calderón un informe titulado “Ni seguridad, ni Derechos. Ejecuciones, desapariciones y torturas en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México”. En el mismo se afirma que desde 2006, año en que el Presidente mexicano declaró la guerra al narcotráfico, hubo alrededor de 35 mil homicidios relacionados al crimen organizado. El gobierno mexicano publicó datos oficiales de la Procuraduría General de la República en enero de 2012 donde se indicaba que entre enero y septiembre del año anterior habían muerto 12.903 personas, alcanzando un total de

---

<sup>4</sup> Ana Langer, “Alta disparidad en IDH en entidades: ONU”, El Economista, México, 13/03/2012. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/03/13/mexico-desigual-desarrollo-humano>

<sup>5</sup> Hay aproximadamente 13.7 millones de indígenas mexicanos. Los Estados del sur y sureste (Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla) concentran 7.3 millones. [http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos\\_6904.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos_6904.htm)

<sup>6</sup>La Jornada, México DF, 18/04/2011. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/16/economia/025n2eco>

47 mil<sup>7</sup>. Esta ola de violencia incluye el asesinato de presuntos delincuentes en manos del Ejército mexicano, asesinatos entre grupos ilícitos rivales, civiles inocentes, secuestros extorsivos, entre otras prácticas.

Para el combate del crimen organizado el gobierno mexicano movilizó 50 mil soldados en el territorio mexicano. Asimismo, se suman en este combate la Policía Federal y las policías estatales y municipales. En este proceso de militarización de la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado, los miembros del Ejército ejecutan tareas que correspondían a la policía local y a agentes públicos como: patrullar zonas, intervenir cuando hay enfrentamientos armados, investigar delitos y obtener datos de inteligencia sobre organizaciones delictivas. (HRW, 2011). Esto se debe, en parte, a que las policías locales están altamente corrompidas y corroídas por sus vínculos con los grupos ilegales. En diciembre de 2011 el gobierno del estado de Veracruz decidió la disolución del cuerpo de policía que comprendía unos mil miembros por sospechas de nexos de los agentes con el crimen organizado, y sus tareas fueron transferidas a la marina<sup>8</sup>.

En esta superposición de tareas y de jurisdicciones se sucedieron violaciones a los derechos humanos que el mismo Estado mexicano no ha tenido la capacidad o la voluntad de denunciar e investigar. El discurso oficial de la Procuraduría General de la República con respecto al número de muertes vinculadas al combate del crimen organizado arroja cifras que son cuestionadas por agrupaciones de la sociedad civil y también ONGs internacionales. El gobierno mexicano afirma que sólo uno de cada diez muertos en esta *guerra* son civiles o miembros de instituciones, y que los restantes nueve estaban vinculados al crimen organizado.

Una de las organizaciones surgidas de la sociedad civil que ha tenido mayor visibilidad en su reclamo por mayor transparencia al gobierno ha sido "Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad". Éste es encabezado por el poeta Javier Sicilia,

---

<sup>7</sup>El gobierno mexicano decidió en este año 2012 no hacer públicas las cifras y datos de las muertes vinculadas al combate del crimen organizado. Hasta el año anterior la Procuraduría General de la República permitía el acceso a dicha información a través del Centro Nacional de Planeación, análisis e información para el Combate a la Delincuencia Organizada (CENAPI), no obstante los documentos serán reservados por los próximos doce años. ([http://www.vanguardia.com.mx/%C2%BFel\\_gobierno\\_conto\\_bien\\_a\\_los\\_muertos?\\_lo\\_sabremos\\_en\\_12\\_años-1203015.html](http://www.vanguardia.com.mx/%C2%BFel_gobierno_conto_bien_a_los_muertos?_lo_sabremos_en_12_años-1203015.html))

<sup>8</sup> La Nación, Buenos Aires, 22/12/2011. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1434594-sintesis-internacional>

cuyo hijo fue asesinado en un enfrentamiento armado y forma parte de aquel *margen de error* de un 10% que esgrime el gobierno. Las marchas contra la violencia organizadas por este movimiento aglutinaron a alrededor de cien mil mexicanos y, se unieron a las mismas, activistas por los Derechos Humanos, familiares de víctimas de represión policial, entre otros.

La incapacidad que muestra el gobierno mexicano de garantizar la seguridad ciudadana de su pueblo es alarmante y esta sí es una característica que se le atribuye a los estados en vías al fracaso o *Failing States*. Esto no significa, sin embargo, que lo convierta automáticamente en uno.

Como se dijera up supra, los Estados Fallidos no pueden o no tienen la voluntad de proveer bienes públicos. Éstos comprenden desde el acceso a la salud, educación, servicios básicos como el agua potable, etc. hasta la garantía de la vida de sus habitantes. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) "(...)en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social" (CIDH, 2009: 8).

La estrategia planteada por el gobierno mexicano para combatir el crimen organizado le ha entregado al Ejército y a los cuerpos de seguridad el papel protagónico. Esta militarización se encuentra en la raíz de la creciente violencia en la que se ven sumergidos los ciudadanos mexicanos, ya que en los enfrentamientos frontales con los cárteles del narcotráfico han encontrado la muerte civiles inocentes. Asimismo, cuando el Estado mexicano logra dar un golpe contra un cártel, comienza una escalada de violencia entre los restantes cárteles competidores por obtener el control del *espacio* que ha quedado vacío. Los enfrentamientos entre cárteles y el accionar de sus grupos de sicarios son una fuente de inseguridad más que

alarmante, dado que han demostrado niveles aberrantes de inhumanidad en sus ejecuciones y matanzas.

### **El rol de Estados Unidos en el diseño de una estrategia de seguridad mexicana**

La campaña electoral por la presidencia mexicana del corriente año expuso la necesidad de revertir esta situación de violencia. Sin embargo, ninguno de los tres candidatos mejor posicionados – Andrés Manuel López Obrador por la izquierda, Josefina Vázquez Mota por el oficialismo y Enrique Peña Nieto por el PRI – hizo explícita una estrategia alternativa para el combate del crimen organizado.

El candidato del PRI, quien finalmente resultó vencedor<sup>9</sup>, originalmente suscitaba inquietud en los círculos de legisladores conservadores norteamericanos. Éstos temían una posible estrategia de negociación con los líderes de los cárteles para dar tregua a la violencia. No obstante, Enrique Peña Nieto dio un giro sorprendente cuando contrató en la campaña, como asesor en materia de seguridad, al ex director de la Policía Nacional de Colombia, Oscar Naranjo.

Uno de los ejes de la estrategia propuesta por Naranjo – la cual no puede calificarse de nueva, dado que sólo implica *ajustes* con respecto a la administración Calderón – es una mayor sinergia con la sociedad civil. De este modo se busca equilibrar el decidido sesgo militarista que se le ha impreso a la guerra contra el narcotráfico.

El segundo eje tiene probablemente como interlocutor tácito al poder político norteamericano, dado que busca el fortalecimiento de la colaboración en la materia con otros países<sup>10</sup>, reconociendo la naturaleza transnacional de la problemática y la necesidad de hacerle frente de manera coordinada con otros países.

En el año 2007 los presidentes mexicano y norteamericano, Felipe Calderón y George W. Bush respectivamente, firmaron un acuerdo de cooperación bilateral denominado “iniciativa Mérida”. El mismo es un programa multianual originalmente por tres años

---

<sup>9</sup>El resultado final y su declaración oficial como Presidente electo no han sido al momento de finalización del presente artículo validados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial ante un juicio de impugnación interpuesto por la izquierda.

<sup>10</sup>CNN México, 25/07/2012. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/25/asesor-de-pena-nieto-plantea-alianzas-trasnacionales-contr-el-crimen>

a partir del año fiscal 2008 que preveía que Estados Unidos destinaría 1.4 mil millones de dólares para el combate del crimen organizado en México (ARAMBULA REYES, 2008).

La Oficina para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado norteamericano publicó en marzo de 2012 datos que indican que hasta el momento el Congreso había autorizado y destinado 1.6 mil millones de dólares<sup>11</sup>. Para el año fiscal corriente se solicitaron U\$S 281.8 millones, en concepto de apoyo económico (U\$S 33.3 millones) y del programa de *International Narcotics Control and LawEnforcement* (U\$S 248.5 millones). Extraoficialmente la Iniciativa Mérida ha sido denominada *Plan México* por su similitud con el Plan Colombia vigente desde 1999.

Es probable que la construcción mediática de la imagen de un México fallido haya tenido como destinatario a los hacedores de política norteamericanos encargados de aprobar anualmente esta partida presupuestaria. No obstante, se ha generado una lógica circular en donde la solución propuesta para combatir la inestabilidad, genera más inestabilidad y violencia aún. La mayor parte del dinero que recibe México a través de la Iniciativa ha sido destinada a la modernización del equipamiento del Ejército mexicano, y esta escalada militarista se encuentra en la raíz de inseguridad ciudadana que sufren los ciudadanos.

Por otro lado, la naturaleza compleja del crimen transnacional obliga a abrir el abanico de las opciones a evaluar. La política de armamentos de los Estados Unidos afecta directamente a México en su guerra contra el narco, dado que los cárteles mexicanos se proveen de armas en el mercado norteamericano. La sensibilidad de la temática para ambos países, con sus diferentes posturas y consecuencias, se vio agravada cuando alcanzó publicidad en 2011 el programa "Rápido y Furioso". El mismo fue desarrollado dos años antes por el Departamento de Justicia norteamericano y permitió que cerca de dos mil armas ingresaran a territorio mexicano y quedaran en manos de los cárteles con el objetivo de rastrear los mismos sin la debida información al gobierno nacional.

---

<sup>11</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos, "La Iniciativa Mérida: ampliación de la asociación entre Estados Unidos y México". Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/191539.pdf>

Cualquiera sea el contenido que adopte la estrategia de combate al crimen organizado de Peña Nieto, no abandonará la colaboración con los Estados Unidos. La preocupación que genera en el gobierno norteamericano el escenario mexicano es lógica, dado que comparte con su vecino del sur una frontera de más de tres mil kilómetros.

El propio concepto de Estados Fallidos surgió en los círculos académicos estadounidenses y suscitaba preocupación hace veinte años por sus consecuencias para la seguridad nacional de los estadounidenses, motivo por el cual la sola sospecha de que el Estado mexicano fracasase moviliza intereses y opiniones divergentes.

En general, los Estados Unidos han afrontado la problemática de los Estados Fallidos a través de dos políticas: cooperación económico-militar y/o intervención externa. Para el caso mexicano la opción elegida ha sido la primera, aunque los resultados obtenidos distan de ser los deseados.

### **Conclusión**

La falta de una unívoca definición de los *Failed States* ha permitido que este concepto sea utilizado para caracterizar casos tan disímiles como complejos. En América Latina desde 1994 se ha hecho referencia a Haití como el ejemplo clásico de un Estado Fallido o fracasado, probablemente el único en la región que reúne las condiciones que lo asemejan a los paradigmáticos estados fracasados africanos.

El traslado en el tiempo del concepto ha desdibujado los límites teóricos y el contenido del mismo. La estatalidad que se pone en cuestión no puede reducirse al ejercicio de la violencia legítima, al control de las fronteras y de la totalidad del territorio soberano. La estatalidad también se halla en la calidad de vida de los ciudadanos, en la provisión de oportunidades y en la creación de un entorno favorable para el desarrollo humano, en la legitimidad y legalidad de las instituciones, entre otros factores. Con este recuento de variables lo que se busca es presentar un cuadro de situación que permita comprender que el fenómeno de los Estados Fallidos es más complejo de lo que muchas veces se lo presenta.

Dado que el término es utilizado asiduamente en los ámbitos militares, se enfatiza el factor territorialista de la estatalidad. De este modo, se pierde de vista que un Estado puede mostrar debilidad en una de las aristas de su soberanía, pero no por ello puede afirmarse que haya fracasado en su conjunto.

México en los últimos años se ha enfrentado a cuestionamientos desde diversos actores, especialmente desde los Estados Unidos, con respecto a su capacidad como Estado de ejercer su soberanía en su territorio y para sus habitantes. Estos actores se han colocado el lente del *failedstate* y desde allí se ha evaluado su desempeño.

No caben dudas de que la guerra contra el crimen organizado que enfrenta el gobierno mexicano ha debilitado sustancialmente la variable de seguridad de la estatalidad. El mismo se ha mostrado incapaz de garantizar la seguridad ciudadana para los mexicanos, y peor aún, la estrategia que plantea para ello no hace sino incrementarla. En este sentido, México está fracasando.

Sin embargo, no puede afirmarse que México sea actualmente un ejemplo de *FailedState* o Estado Fallido como se ha intentado imponer desde los círculos militares y de negocios norteamericanos. La utilización de este concepto es desproporcionada e irresponsable por las consecuencias que el mismo puede traer para el propio gobierno mexicano, al menos en dos sentidos: por un lado, la caracterización pública de un país como Estado fallido socava fuertemente la confianza de los inversores externos en la estabilidad del mismo, afectando su economía y el clima de negocios.

En segundo lugar, el interés velado se encuentra vinculado a las partidas presupuestarias que se aprueban para la cooperación bilateral en materia militar. Los datos expuestos en el presente trabajo permiten apreciar que el volumen de la cooperación militar a través de la Iniciativa Mérida es un factor más que importante para tener en consideración. No caben dudas de que México sufre un problema de seguridad, pero su construcción mediática como un estado fallido garantiza, a su vez, este flujo monetario.

El escenario a futuro es incierto, y dependerá de la estrategia que adopte el próximo gobierno mexicano. No parece ponerse en duda que Estados Unidos jugará un rol

fundamental, y que cualquiera sea la línea de acción a seguir, ésta deberá ser coordinada con el vecino del norte. Los resultados obtenidos con la actual política de guerra contra el crimen organizado arrojan un saldo desfavorable, por lo que deberá encontrarse una alternativa al círculo vicioso de militarización y violencia que se ha generado.

## Bibliografía

ARAMBULA REYES, Alma (2008), "Iniciativa Mérida. Compendio", Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, México DF. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf> [consultado el 02/08/2012]

ARCHIBOLD, Randal; CAVE, Damien y MALKIN, Elisabeth (2011) "*Mexico's President Works to Lock In Drug War Tactics*", The New York Times, 15/10/2011. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2011/10/16/world/americas/calderon-defends-militarized-response-to-mexicos-drug-war.html?\\_r=2&ref=world](http://www.nytimes.com/2011/10/16/world/americas/calderon-defends-militarized-response-to-mexicos-drug-war.html?_r=2&ref=world) [consultado el 02/08/2012]

CASTAÑEDA, Jorge (2009), "The danger across the border", The Newsweek, 23/01/2009. Disponible en: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2009/01/23/the-danger-across-the-border.html> [consultado el 02/08/2012]

CLINTON, William (1998), "A national security strategy for a new century", Despacho del Presidente de los Estados Unidos, Casa Blanca, Octubre de 1998.

"*Failed States. Where life is loose and talk is cheap*", The Economist, 17/03/2011. Disponible en: <http://www.economist.com/node/18396240>

HELMAN, Christopher (2008), "Questionsfor Arturo Sarukhan", en *MexicanMeltdown*, Forbes, 03/12/2008. Disponible en: [http://www.forbes.com/2008/12/03/arturo-sarukhan-mexico-biz-cx\\_jb\\_1203sarukhan.html](http://www.forbes.com/2008/12/03/arturo-sarukhan-mexico-biz-cx_jb_1203sarukhan.html) [consultado el 02/08/2012]

HELMAN, G y RATNER, S. (1992), "*Saving Failed States*", Foreign Policy, n° 89, invierno1992 – 1993, pp. 3 – 20.

"Informe sobre Desarrollo Humano México 2011" (2011), PNUD, México, mayo.

Disponible en:

[http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico\\_NHDR\\_2011.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_NHDR_2011.pdf) [consultado el 02/08/2012]

"Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" (2009), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, Doc. 57, aprobado el 31/12/2009.

"Ni seguridad, Ni derechos" (2011), Human RightWatch, Nueva York, Estados Unidos, Noviembre. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos> [consultado el 02/08/2012]

SHEA, Jamie (2010), "Failed and failing states: will they keep us busy in the next 20 years as they have during the last 20 years?". Conferencia presentada en la Serie de Conferencias de OTAN sobre Nuevos Desafíos a la Seguridad, IES, Bruselas, Bélgica, Enero. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_59989.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59989.htm)

STOHL R. y STOHL M. (2008), "*Failing the failed: the Bush administration and the Failed States*", Harvard International Review, 15/03/2008. Disponible en: <http://hir.harvard.edu/failed-states/failing-the-failed>

The Joint Operating Environment (2008), "Challenges and Implications for the Future Joint Force", Comando Conjunto de los Estados Unidos, Suffolk, Estados Unidos.

Disponible en: [www.jfcom.mil/newslink/.../2008/JOE2008.pdf](http://www.jfcom.mil/newslink/.../2008/JOE2008.pdf) [consultado el 02/08/2012]

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2009), "La construcción de un 'Estado Fallido' en la política mundial: el Caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia", en Mónica HIRTS (comp.) (2009), *Crisis del Estado e Intervención Internacional*, Edhasa, Buenos Aires, Argentina.

VELAZQUEZ FLORES, Rafael (2010), "El proyecto de política exterior de Felipe Calderón; ¿golpe de timón?", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, México, núm. 108, septiembre-diciembre de 2010, pp. 121-155.