

## México: un Estado suplantado\*

*Mexico: a supplanted State*

Samuel Schmidt\*\*

### RESUMEN

*Las elecciones federales de 2012 toman a México en una circunstancia que no podía ser más dramática. El Estado mexicano no sólo ha mostrado fallas terribles en el desempeño de sus funciones sustantivas (Estado fallido), como proveer seguridad a los ciudadanos en sus bienes y personas, sino que también muchas de sus funciones cotidianas han sido suplantadas por los poderes fácticos, al grado de que el Estado ha debido hacerse a un lado para permitir que el crimen organizado opere en su lugar. Ésta es la realidad de un país y de una guerra declarada al narco, tan ilusoria como estéril.*

**PALABRAS CLAVE:** *Estado, Estado fallido, Estado suplantado, México, poderes fácticos, crimen organizado, narcotráfico, elecciones.*

### ABSTRACT

*The federal election of 2012 took Mexico under a circumstance that could have not been even more dramatic. The Mexican government has shown not only terrible failures in the performance of its substantive functions (failed state) to provide security to citizens in their property and on their persons, but also many of their daily functions have been replaced by the powers that be, to the extent that the State had to move aside to allow organized crime to operate in its place. This is the reality of a country and a declared war against the drug lords as illusory as well as non-productive.*

**KEY WORDS:** *State, failed State, supplanted State, Mexico, the powers that be, TPTB, organized crime, drug trafficking, elections.*

\* Recibido: 22 de julio de 2012. Aceptado: 15 de septiembre de 2012.

\*\* Catedrático-investigador en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México ([shmil50@hotmail.com](mailto:shmil50@hotmail.com)).

## Sumario

1. Introducción
2. La definición y sus problemas
3. La vertiente política
  - A) La versión estadounidense
  - B) La versión mexicana
4. ¿Estado fallido o Estado suplantado?
  - A) Legitimidad
  - B) Castigo
  - C) Establecer códigos
  - D) Regulación económica
  - E) Exportación, control de las aduanas y manejo del dinero
  - F) Ideología
5. Debilidad de la categoría

### 1. Introducción\*

La idea de que en México existe un “Estado fallido” se originó en Estados Unidos, lo cual conlleva serias consecuencias, como la visión de riesgo que se tiene en ese país sobre su vecino del sur y la necesidad de contar con una frontera segura, incluyendo, según algunas voces, la posible (¿deseable?) intervención en México. De hecho, siguiendo la exigencia de fronteras seguras por parte de los miembros del Partido Republicano, el presidente estadounidense Barack Obama envió 1,200 soldados de la Guardia Nacional a la frontera y aceleró la deportación de indocumentados,<sup>1</sup> lo que reportó bajos resultados en materia de detención de drogas o migrantes indocumentados, aunque reforzó la imagen de militarización de la frontera,<sup>2</sup> lo que ha reforzado la percepción de fragilidad del gobierno mexicano, así como su incapacidad para controlar su territorio y manejar armónicamente la vida cotidiana. Además, Obama no logró mayores

\* El autor agradece los comentarios de Antonio Hermosa, Rami Schwarz, César Cansino y James W. Wilkie, y su autorización para integrarlos al texto

<sup>1</sup> According to the official data of the Obama Administration's first three years, ICE deported about 1.2 million persons —more than any president in U.S. history ([http://www.huffingtonpost.com/2012/03/01/deportation-numbers-obama\\_n\\_1314916.html](http://www.huffingtonpost.com/2012/03/01/deportation-numbers-obama_n_1314916.html)). The Pew Hispanic Center noted that during Obama's first two years (2009-2010), “Nearly 400,000 unauthorized immigrants were deported annually —about 30% more than the annual average during the second term of the Bush Administration. Among those deported in 2010, nearly all (97%) were Hispanic. By comparison, among all unauthorized immigrants, 81% are Hispanic.”

<sup>2</sup> DUNN, T. J. *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992: Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, University of Texas at Austin, Austin, 1996; BOOTH, W. “National Guard Deployment on U.S.-Mexico Border Has Unclear Results”, *The Washington Post*, 2011, disponible en: [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/national-guard-deployment-on-us-mexico-border-has-mixed-results/2011/11/21/GIQAly6qXO\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/national-guard-deployment-on-us-mexico-border-has-mixed-results/2011/11/21/GIQAly6qXO_story.html).

concesiones políticas, al grado que no pudo ganar la aprobación de la reforma migratoria<sup>3</sup> ni del *Dream Act*, amén de que enfrenta el desencanto de los líderes hispanos que consideraron el no cumplimiento como una traición.<sup>4</sup>

Lo relevante del tema es que captó la atención de académicos y analistas en México, quienes suelen adoptar acríticamente los argumentos que emergen de Estados Unidos, ya sea porque están tan molestos con la administración del presidente Felipe Calderón que asumen cualquier crítica como digna de prestarle atención sin mayor análisis, o porque es tal la fragilidad del Estado mexicano, que preocupa legítimamente cualquier crítica que parezca vulnerar la frágil posición del gobierno y la pérdida de espacio (económico y político) del país.<sup>5</sup> Es por ello que el tema requiere mayor atención. En este artículo me propongo revisar, precisamente, la definición del Estado fallido, para proponer después la noción de “Estado suplantado” en lugar de aquella.

## 2. La definición y sus problemas

Se supone que el Estado fallido es una condición que se presenta cuando hay espacios donde las instituciones del Estado no funcionan; claro está que habría que discutir sobre el territorio del que se habla, porque cuando uno visita diversas ciudades, aun en países considerados “democráticos”, siempre hay zonas peligrosas que uno debe abstenerse de visitar (como partes de Manhattan y Harlem en Nueva York, o las favelas de Río de Janeiro). Obviamente, el que unas zonas sean impenetrables por las autoridades no implica que todo el territorio de un país esté en condiciones de abandono. Es necesario precisar de qué instituciones se trata, porque si partes del Estado funcionan de manera deficiente, eso no implica que todo el gobierno o todo el Estado deje de funcionar, pues éste representa un conjunto complejo de instituciones. Es pertinente entonces discutir los alcances de la categoría.

En una visita a la ciudad de Panamá me advirtieron que no entrara a una zona del casco viejo porque era peligroso; en 2011 el gobierno brasileño “limpió” varias favelas en Río de Janeiro, donde la policía no se atrevía a entrar; en Esta-

<sup>3</sup> Véase mi análisis donde preveía que la reforma migratoria no sería aprobada, en SCHMIDT, S. “Las barreras estructurales a la reforma migratoria”, en CALVO BUEZAS, T. y GENTIL GARCÍA, I. (eds.). *Inmigrantes en Estados Unidos y en España: protagonistas en el siglo XXI*, EUNATE, Madrid, 2010.

<sup>4</sup> Para efectos de la elección de noviembre de 2012, a favor de Obama puede estar el discurso radical anti-inmigrante de los republicanos y la noción de que con un republicano, a la comunidad le puede ir peor.

<sup>5</sup> Más adelante me referiré a lo económico. En lo político, el país retrocedió a partir de la ofensa de Vicente Fox a Fidel Castro (“Comes y te vas”), el alejamiento de América Latina con el consecuente desplazamiento en la arena internacional por parte de Inacio Lula (Brasil) con los moderados y Hugo Chávez (Venezuela) con los radicales.

dos Unidos las distintas bandas manejan la vida cotidiana dentro de los penales; y GRANT<sup>6</sup> documentó la condición de un triángulo en la Sierra Madre, que abarca partes de Sonora, Chihuahua y Durango, donde impera la ley del narcotráfico. En ninguno de los casos mencionados, con excepción de México, se considera que hay un Estado fallido.

Sin intentar minimizar la importancia que ha adquirido el crimen organizado, sino todo lo contrario, dada la gravedad que representa su avance en todo el país y su ocupación de cada vez más espacios, es pertinente debatir la condición de lo “fallido”, porque de la misma se desprenden conclusiones y consecuencias políticas que pueden ir desde los llamados a la intervención extranjera, que tensa la relación internacional, hasta la justificación de golpes de Estado. Este debate surgió fuera de la academia, por lo que la parte medular del mismo se desenvuelve en el terreno de la política, y como tal hay que tomarlo.

No hace mucho, el organismo internacional Fund for Peace definió varios indicadores de un Estado fallido. A nivel social: presiones demográficas crecientes; desplazamiento masivo de refugiados, creándose emergencias humanitarias severas; quejas amplias de grupos que buscan venganza; huída crónica y sostenida de seres humanos; creación de arrabales en áreas pobres. A nivel económico: desarrollo económico desigual a través de líneas grupales; declinación económica severa. A nivel político: criminalización y deslegitimación del Estado; deterioro de los servicios públicos; suspensión o aplicación arbitraria de la ley; amplios abusos de los derechos humanos; aparato de seguridad que opera como “un Estado dentro del Estado”; surgimiento de elites facciosas; intervención de agentes políticos externos.<sup>7</sup>

En honor a la verdad, aunque el reporte de este *think tank* (tanque pensante) parece aplicarse mejor a muchos países africanos, incluye a México entre sus llamadas de atención (*warning*), ubicándolo sólo un paso abajo de la alerta. En mi opinión, ese análisis debe tomarse con reservas, por las razones que se verán a continuación.

70

En el terreno de las presiones demográficas México parece haberse estabilizado y su crecimiento está en el terreno moderado; la tasa de natalidad es inferior al 2 por ciento anual, la expectativa de vida aumentó y se redujo la tasa de mortalidad infantil. Si acaso la presión vendría por la necesidad de encontrar empleo y vivienda para los jóvenes que ingresan al mercado laboral, o por el problema urbano, dado el crecimiento de ciudades menores a 25 mil habitantes, que plantea retos importantes, aunque manejables. Por otra parte está el problema

<sup>6</sup> GRANT, R. *God's Middle Finger: into the Lawless Heart of the Sierra Madre*, Free Press, Nueva York, 2008.

<sup>7</sup> Véase [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_countries\\_by\\_Failed\\_States\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_Failed_States_Index).

de los desplazados (salida masiva de personas especialmente hacia Estados Unidos en busca de empleo), que para el 2006 superó los 28 millones de personas;<sup>8</sup> hay un número creciente de refugiados políticos y solicitantes de asilo político (se calcula que la guerra que inició Felipe Calderón ha provocado por lo menos 160 mil desplazados), pero nadie considera estos números como emergencias humanitarias. Fuera de los criminales que están muy activos, los grupos guerrilleros parecen estar hibernando (alrededor de 100 en 2000), así que no hay grupos buscando venganzas, aunque hay conflictos religiosos importantes pero en zonas muy delimitadas, especialmente en el sureste del país. Finalmente, se mantienen zonas de pobreza extrema en las grandes ciudades.

En suma, México no califica en tres de las cinco categorías sociales, o sea el 60 por ciento, y aun en las que califica, tal vez tendríamos que relativizar los indicadores para ver su gravedad.

En lo económico debemos considerar que México es el país más desigual de América Latina, y que la brecha entre grupos o estratos sociales se ha ampliado. La importancia económica de México en el mundo ha caído sustancialmente: pasó del 9° al 14° lugar mundial en sólo 11 años; se ha caído en los índices de competitividad, aunque aumenta en los de corrupción, pero sigue siendo una potencia petrolera<sup>9</sup> y de producción de la industria maquiladora, aunque comparado con el éxito brasileño, el declive mexicano se ve agravado. En este rubro, México parece cumplir 50 por ciento de las condiciones.

En la política, aunque hay evidencias crecientes de penetración del crimen organizado en la política, como el acuerdo de las fracciones parlamentarias para introducir al palacio legislativo, en la cajuela de un automóvil, a un diputado acusado de nexos con el narcotráfico para que tomara posesión y adquiriera fuero,<sup>10</sup> habría que discutir si el avance del crimen organizado implica una criminalización y deslegitimación del Estado, aunque llama la atención que la tipología que discutimos no considere a la corrupción, donde México ha ido empeorando y se reciben constantemente noticias de escándalo.

Si por deslegitimación se considera la existencia de grupos que le declaran la guerra al Estado, entonces sí se debe considerar a México en situación de riesgo. Por lo demás, no parece haber un deterioro inusual de los servicios públicos si consideramos que la ineficiencia ha sido de largo aliento, aunque es notable la caída en los servicios de salud y en calidad educativa. Lo mismo podemos

<sup>8</sup> Esta cifra incluye varias generaciones de mexicanos en Estados Unidos; sin embargo, no deja de ser significativa.

<sup>9</sup> Hay expertos que alertan sobre el agotamiento de los yacimientos petroleros, especialmente el caso de Cantarell, que provee el 60 por ciento de las exportaciones y que se prevé se agote para el 2012.

<sup>10</sup> Véase <http://www.cnn.mx/nacional/2010/12/14/el-diputado-godoy-acusado-de-vinculos-con-el-crimen-pierde-el-fuero>.

decir de la aplicación de la ley, en un país acostumbrado al influentismo y la compra de autoridades policiacas y judiciales; históricamente, el respeto al Estado de derecho es deficitario, lo que hace más preocupante este factor; asimismo, se ha ampliado la violación a los derechos humanos, no obstante la creación de instancias que deben vigilar que esto no suceda. El aparato de seguridad es corrupto y abusivo; hay crecientes muestras de asociación con los criminales y de falta de control de las autoridades policiacas,<sup>11</sup> aunque habría que analizar hasta qué punto opera como “un Estado dentro del Estado”. Por lo que toca a las elites, éstas han actuado de una manera facciosa desde hace varias décadas, pero encuentran espacios de articulación con las instituciones públicas y con los políticos, lo que ha propiciado una cierta complicidad para el manejo corrupto del aparato estatal, y ha frenado las conspiraciones de la clase dominante, factor importante para explicar la larga estabilidad política mexicana. En lo relativo a la intervención de agentes políticos externos, México ha sufrido recientemente muchas interferencias políticas, especialmente desde Estados Unidos, como el escándalo desatado por la operación “Rápido y furioso” implementada por el gobierno de Estados Unidos para detectar el tráfico de armas, y el hecho de que agentes de Estados Unidos actúan armados en el territorio nacional.<sup>12</sup> Parece entonces que en este terreno el 50 por ciento de las condiciones se ajusta a la tipología.

Hay que analizar con qué porcentajes de cumplimiento se puede concluir que hay un Estado fallido o hasta qué punto uno de los componentes debe pesar más que otro para establecer su existencia.

### 3. La vertiente política

#### *A) La versión estadounidense*

72

Diversas llamadas de atención surgen constantemente en Estados Unidos como para despertar la noción de fragilidad del sistema político mexicano y su condición fallida. Así, por ejemplo, el gobierno de Estados Unidos emite constantemente diversas alertas para que sus ciudadanos se abstengan de visitar ciudades mexicanas o todo el país, sugiriendo que los estudiantes cancelen sus viajes para

<sup>11</sup> En declaraciones informales hay procuradores de justicia que aceptan no controlar a la totalidad de la Procuraduría, y es de notar que, con frecuencia, al detener a bandas de secuestradores aparecen entre sus miembros policías en activo y retirados.

<sup>12</sup> Hay quien considera que Felipe Calderón puede ser enjuiciado por haber permitido que los agentes actuaran armados sin aprobación del Congreso, al igual que declaró la guerra suplantando al Congreso.

el *spring break*, lo que produce muchas cancelaciones y extiende la sensación de que México es un destino inseguro (en este 2012 Acapulco reportó no tener reservaciones de *springbreakers*, después de que el gobierno de Texas emitió una alerta a sus ciudadanos). Diversas universidades cancelaron sus programas en y con universidades mexicanas y otras prohibieron que sus estudiantes y académicos viajaran a México.<sup>13</sup>

En lo que consideró una llamada de atención sobre el descontrol de las fuerzas de seguridad, el Departamento de Estado de Estados Unidos publicó en 2010 una censura en relación con los derechos humanos,<sup>14</sup> mientras que Human Rights Watch emitió un reporte muy severo sobre los abusos del ejército y recomendó que los tribunales militares se separaran del secretario de la defensa y que los agravios contra civiles se ventilen en juzgados civiles.<sup>15</sup> En México, la reacción fue tratar de ampliar el fuero y la protección de los militares.

Dentro del ejército estadounidense se trató con seriedad la posibilidad de que México cayera en el caos. Según KEARNEY:<sup>16</sup> "By identifying possible «chaos» in Mexico as a threat to us homeland security, the study implies that direct military intervention is a distinct possibility". El estudio en cuestión, publicado en noviembre de 2008, se llamó "Joint Operating Environment 2008 Naming Pakistan and Mexico as the Nations whose Governments are Most Likely to Undergo what it Termed «Rapid Collapse»", lo que para muchos implicaba un Estado fallido; y la oficina de estudio del Congreso concluyó que estaban creadas las condiciones para la intervención indirecta en México. En 2009, el presidente Obama condujo entrevistas con el liderazgo militar, donde el tema se discutió abiertamente.<sup>17</sup>

Más allá del apetito estadounidense por más territorio al sur, encontramos una postura de preocupación por la inestabilidad mexicana que se asocia a la "errática" teoría del dominó, que sostiene que si un país cae bajo las garras del comunismo, tarde o temprano se extenderá hasta la frontera con México, de ahí

<sup>13</sup> Los argumentos del gobierno de Estados Unidos pueden resumirse de la siguiente manera: "It is imperative that you understand the risks involved in travel to Mexico and how best to avoid dangerous situations". Travel Warning u.s. Department of State, Bureau of Consular Affairs: [http://travel.state.gov/travel/cis\\_pa\\_tw/tw/tw\\_5440.html](http://travel.state.gov/travel/cis_pa_tw/tw/tw_5440.html).

<sup>14</sup> "Unlawful killings by security forces; kidnappings; physical abuse; poor and overcrowded prison conditions; arbitrary arrests and detention; corruption, inefficiency, and lack of transparency that engendered impunity within the judicial system; confessions coerced through torture; violence and threats against journalists leading to self-censorship. Societal problems were domestic violence, including killings of women; trafficking in persons; social and economic discrimination against some members of the indigenous population; and child labor". HUMAN RIGHTS. *Human Rights Report Mexico. Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor 2010, Country Reports on Human Rights Practices Report*, abril de 2011, disponible en: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/wha/154512.htm>.

<sup>15</sup> Véase <http://www.hrw.org/americas/mexico>.

<sup>16</sup> KEARNEY, K. "Pentagon Warns of us Military Intervention in Mexico's War on Drugs", *The Washington Post*, 9 de febrero de 2009, disponible en: <http://www.wsws.org/articles/2009/feb2009/mexi-f09.shtml>.

<sup>17</sup> VAN AUKEN, K. "Bill Obama and us Commander Discuss Military Intervention in Mexico", 2011, disponible en: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=126412009>.

que se vea al país como riesgo y a la frontera (así como los puertos de entrada) como punto vulnerable, al grado que finalmente se ha impuesto un programa para tomarle huellas a todos los que entran a su territorio, independientemente de la tardanza para cruzar.

*b) La versión mexicana*

Cada vez que en Estados Unidos hay llamados de atención fuertes sobre México se levantan voces clamando contra la agresión a la soberanía. Sin embargo, el país ha participado en las reuniones de exploración de integración norteamericanas<sup>18</sup> que impactarán a la soberanía.

El gobierno ha cedido a muchas de las demandas de Estados Unidos, como usar balas de goma contra indocumentados, autorizar la entrada de agentes estadounidenses en territorio mexicano, imponer visas a los brasileños para que no usen a México como trampolín, y ampliar la vigilancia para que los centroamericanos no lleguen a Estados Unidos. Pero aunque hagan grandes concesiones, los mexicanos son muy sensibles a la crítica desde el exterior.

El gobierno mexicano ha apoyado políticas que responden a los intereses estadounidenses, como la Iniciativa Mérida, no obstante que el mayor costo recae en México y que no ha demostrado ser una estrategia pensada para las necesidades mexicanas.

El hecho de que parte de los fondos de la estrategia, como sostiene Human Rights Watch, se use para el abuso del ejército, termina debilitando a un gobierno que jugó un juego ajeno, porque lo han puesto entre los militares y los activistas de derechos humanos en Estados Unidos.

El ejército sostiene que está haciendo bien su trabajo en la guerra contra el narcotráfico, pero en privado hay generales que se quejan de que no se les dio tiempo para prepararse para intervenir en un conflicto de esta naturaleza y magnitud. Hoy se sostiene que el conflicto no ha terminado, que no tiene para cuándo terminar y que no se ha logrado lo que se buscaba.

En cambio, Calderón lleva sobre sus espaldas la acusación de haber sido el peor presidente de México, de haber ahogado al país en un río de sangre y además la noción de que el Estado es fallido, mientras que los militares muestran poca disposición a retirarse a los cuarteles y critican la penetración de los criminales en espacios crecientes.

<sup>18</sup> DANA, G. "The u.s. Canada Mexico Trilateral Summit: North American Integration and the Ties that Bind", 2011, disponible en: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&tid=275322011>.

Los números de la guerra de Calderón son estremecedores: los muertos, según una variedad de fuentes, están entre 60 y 250 mil en solo seis años, 150 mil desaparecidos y 160 mil desplazados.

Esta última cifra sobre desplazados debe manejarse con cuidado, porque hay quienes afirman que solamente de Ciudad Juárez a El Paso se han ido entre 30 y 100 mil personas, más los negocios que se llevaron.

En sus primeros tres años de gobierno Calderón trató de minimizar las cifras, mientras que algunos periódicos (por ejemplo *Reforma*) llevaban la cuenta mensual de asesinatos atribuidos al crimen organizado, y periodistas como Charles Bowden consideran que el número de homicidios es por lo menos 50 por ciento superior al que reporta el gobierno.

Sin embargo, en agosto de 2012, el gobierno de Calderón ha reconocido 116,005 muertes de 2005 a 2011 (incluidos los asesinatos de 2011), especialmente en Chihuahua (4,502), Estado de México (2,613), Guerrero (2,425), Nuevo León (2,177), Sinaloa (1,988), Jalisco (1,524), Distrito Federal (1,101), Tamaulipas (1,075) y Durango (1,066).<sup>19</sup> Según la fuente, es imposible distinguir entre asesinatos por los narcotraficantes y por los criminales.

Los datos del INEGI revelan que las muertes alcanzaron alrededor de 10 mil en 2005 y 2006 durante la Presidencia de Fox. En el primer año de Calderón (2007), el total de muertos bajó a menos de 8,870, para después crecer con rapidez año por año (14 mil, 20 mil, 26 mil y 27,199 en 2011).<sup>20</sup>

El retiro del ejército de las calles puede complicarse hasta el grado de poderse pensar, dentro de un escenario catastrófico, en la posibilidad de un golpe de Estado, especialmente porque se irán derrotados y con la imagen muy abollada, al grado que el ejército tal vez se vea peor que el de 1968, lo que no es poco, porque en aquel entonces actuó contra segmentos de la clase media en la ciudad de México y ahora actúa en todo el territorio nacional contra todas las clases sociales.

Por otra parte, revirtiendo una vieja política, el ejército mexicano tiene una fuerte participación en la Escuela de las Américas, que cambió su nombre a Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad, aunque tal vez no toda su visión estratégica —con lo que había socializado la filosofía del ejército estadounidense—, que creó a los gorilas que dieron golpes de Estado en América Latina y que justifica la intervención de los militares cuando los civiles no pueden cumplir con su trabajo, o sea cuando hay un Estado fallido.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Véase la auditoría por INEGI en: [http://www.impremedia.com/Aumentan\\_muertes\\_por\\_v](http://www.impremedia.com/Aumentan_muertes_por_v).

<sup>20</sup> *Idem*.

<sup>21</sup> El Instituto operó entre 1963 y 2000 bajo el nombre La Escuela de las Américas, también basado en Fort Benning, Georgia, Estados Unidos, según las fuentes siguientes: [http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto\\_del\\_Hemisferio\\_Oc](http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_del_Hemisferio_Oc)-

Uno de los aspectos perversos de este proceso es la predisposición social a una política de mano dura, al grado de que en el Latinobarómetro se revela que hay un elevado porcentaje de mexicanos dispuestos a ceder democracia a cambio de orden: la fórmula precisa para una dictadura.

#### 4. ¿Estado fallido o Estado suplantado?

En lo político, México parece ajustarse mejor a la categoría de Estado fallido, sin embargo, como mostramos, no parece ser el caso en los otros componentes de la categoría, por eso queremos explorar alternativamente la categoría de Estado suplantado.

Hay dos maneras de ver la cuestión del Estado fallido: desde el punto de vista concreto del funcionamiento de las instituciones públicas,<sup>22</sup> y desde la perspectiva de los ciudadanos, cuya percepción puede influir a la política, nacional e internacional.

Desde el primer punto de vista, México parece estar lejos de ser un Estado fallido si por esto se entiende el poder proveer servicios básicos como educación y salud (aunque la calidad de ambos sea menguante), pero al parecer lo que se percibe desde Estados Unidos es la posibilidad de que el país caiga en una situación de falta de control del espacio (o caos urbano, como cuando los criminales bloquean calles) derivada de la potencia de los grupos criminales y, habría que agregar, de la protesta de otros grupos sociales, que se ven despojados de la satisfacción de sus necesidades y demandas.

Desde el segundo punto de vista, en los últimos años se han generado diversos conflictos propiciados por el gobierno, como el de los trabajadores de las compañías de Luz y Fuerza del Centro y Mexicana de Aviación, ambos con sindicatos fuertes; y con organizaciones de campesinos, las que han propiciado manifestaciones y protestas. Se han registrado acciones contra líderes políticos, como la ejercida en Michoacán que llevó a la cárcel a una buena cantidad de alcaldes que luego fueron liberados por falta de pruebas,<sup>23</sup> y lo mismo sucedió

cidental\_para\_la\_Cooperación\_en\_Seguridad#Escuela\_de\_las\_Am.C3.A9ricas, y [http://en.wikipedia.org/wiki/Western\\_Hemisphere\\_Institute\\_for\\_Security\\_Cooperation](http://en.wikipedia.org/wiki/Western_Hemisphere_Institute_for_Security_Cooperation).

<sup>22</sup> El gobierno sostiene que ha resuelto los problemas en el sistema de salud, pero los ciudadanos están convencidos de que éste no funciona, y durante el sexenio de Calderón la queja era que no había medicinas, tema que retomó el Partido Verde en la campaña presidencial, ofreciendo *vouchers* para la compra de medicinas si el sistema de salud público no las entrega.

<sup>23</sup> Véase <http://www.lapolicia.com/nota-roja/reconoce-pgr-que-michoacanzo-fue-un-descalbro-para-la-federacion>, revisado el 5 de febrero de 2012.

con el encarcelamiento de un ex alcalde en Tijuana el mismo año. Es muy posible que esto indique la fragilidad institucional en lo que toca al Estado de derecho.

Por otro lado, retomemos el caso de los ciudadanos desplazados, inclusive los que han huido del país. Véanse más arriba las cifras mencionadas de Ciudad Juárez; en Chula Vista, California, hay una zona que se conoce como Tijuana, y gracias a los mexicanos, el mercado de bienes raíces en la frontera no resintió el golpe del resto del país con la crisis de las hipotecas.

En McAllen hay un centro comercial con la mayor cantidad de ventas por pie cuadrado en Estados Unidos. Anecdóticamente, se conoce que empresarios y políticos han enviado a sus familias a vivir fuera de México.

Desde la oficina presidencial se filtra que Felipe Calderón envía un mensaje muy potente a los observadores extranjeros y a los mexicanos que ven que se abandona el barco e indica sobre la fragilidad del gobierno.

Respecto al control del territorio carecemos de un análisis detallado y certero de municipios ocupados por el crimen organizado,<sup>24</sup> aunque constantemente brotan alertas: varias en Tamaulipas, en Michoacán, ciertas zonas del Distrito Federal, zonas de las Sierras, zonas de Guerrero, etcétera. Sin embargo, es de interés el estudio de Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Violencia y mafias”, en *Nexos*,<sup>25</sup> donde analiza los distintos mercados ilegales de México: el del narcotráfico propiamente dicho, y el de las mafias dedicadas a la venta de “protección” y/o “derecho de piso”, donde presenta mapas de estas actividades sobresalientes en algunos municipios de México.

Una opción alternativa a la categoría del Estado fallido es la del Estado suplantado,<sup>26</sup> que se basa en el concepto de que antes fuera del Estado tienen la capacidad de asumir las funciones que le están reservadas al mismo. Las instituciones públicas continúan trabajando con eficiencia relativa, porque distintas instituciones en diversas regiones se comportan de manera diferente, pero la constante es que sus tareas se van suplantando de manera creciente por factores extraestatales, en este caso el crimen organizado.

Consideraremos que las funciones primordiales y exclusivas del Estado son: la capacidad de establecer impuestos, imponer castigos, crear códigos legales y obligar a su cumplimiento, y regular la economía.

<sup>24</sup> Por ejemplo, una familia de Villa Ahumada, en Chihuahua, tuvo que salir huyendo por la agresión del crimen organizado, conformando el juicio de asilo que involucra a la mayor familia en el mundo. Sostienen que los criminales designan y sostienen al presidente municipal.

<sup>25</sup> Con fecha 1 de septiembre de 2011. Puede consultarse en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099496>.

<sup>26</sup> Un colega con una visión pesimista me respondió en un mensaje: ¿suplantado o sepultado?

### A) *Legitimidad*

Max WEBER considera que el origen de la legitimidad está en la formación del consenso por medio de un hecho jurídico, como son las elecciones. No importa que el ganador no gane con una mayoría contundente, siempre y cuando los perdedores acepten la derrota, consintiendo el hecho jurídico de la elección como honesto. Seymour LIPSET considera que la legitimidad consiste en la aceptación del gobierno como algo justo por parte de la sociedad, lo que implica la posibilidad de que un gobierno que llegó por medio de un hecho ilegal (por ejemplo un golpe de Estado) se vuelva eficaz y logre que la sociedad lo acepte. Yo refinaría el enfoque, sugiriendo que no toda la sociedad debe aceptar al gobierno; quizá sería suficiente con que lo acepten los grupos hegemónicos (por ejemplo los ciudadanos que aplaudían a Augusto Pinochet en Chile, no obstante la masacre perpetrada contra grupos sociales importantes) y el silencio obligado de los reprimidos, que da una falsa impresión de aceptación.<sup>27</sup>

El Estado tiene el monopolio de la violencia legítima; se reserva el manejo exclusivo de las fuerzas armadas, contando con la aceptación societaria. Los grupos criminales no tienen necesidad de ser aceptados para imponer su capacidad de represión y castigo. Sin embargo, en ciertas circunstancias empiezan a gozar de la aceptación de algunos sectores sociales, como por ejemplo en las zonas de producción de droga, donde ellos crean empleo, desarrollan infraestructura y hasta construyen espacios religiosos, y llega a haber incluso una aceptación social a sus métodos de castigo, como matar a alguien que les robó, porque hasta “los criminales tienen ética”.<sup>28</sup>

El Estado tiene la prerrogativa exclusiva de establecer impuestos y castigar a aquellos que violan la norma. Sin embargo, el crimen organizado ha establecido el cobro de un impuesto de protección, y en algunos casos de derechos de uso de suelo para el comercio informal, violentando el control del espacio público, que es prerrogativa del Estado. En Ciudad Juárez el 70 por ciento de los negocios formales paga protección, y el impacto de esta práctica es tan fuerte que los hombres de negocios le han solicitado al gobierno formal que les dé una exención de impuestos para no pagar doble. El cobrar derecho de piso<sup>29</sup> incide en la

<sup>27</sup> No necesariamente el que calla otorga.

<sup>28</sup> Una de las cosas que escandalizaba la ola de violencia fue el rompimiento de la ética de los criminales y que desarrollaran una crueldad inusual, aun para ellos.

<sup>29</sup> Cuando estudiaba en la preparatoria ayudaba en el negocio familiar en La Merced, en la ciudad de México, y recuerdo que los inspectores de mercados llegaban a que mi padre les cambiara las monedas de la extorsión a la que sometían a los vendedores ambulantes, por billetes. Para cumplir con esta tarea los inspectores se hacían acompañar por policías, o sea que los criminales de hoy siguen una práctica instituida por funcionarios públicos hace ya varias décadas y que no ha terminado, tal vez sólo se han instituido los extorsionadores.

regulación de una parte importante de la economía informal, cuyo peso en la economía mexicana es sustancial, pues este segmento de la economía en 2012 alcanza los 120 mil millones de dólares anuales o el 15 por ciento del PIB,<sup>30</sup> y ocupa a 14 millones de mexicanos, o 29 por ciento, de la población económicamente activa.<sup>31</sup>

Si el Estado no cumple con su función de proteger al ciudadano,<sup>32</sup> y una instancia extraestatal ha cumplido con ese papel, aunque lo haga por medio de amenazas, entonces lo habrá suplantado. Para hacer el cuadro más grave, un empresario me reportó que cuando los agentes del crimen organizado venden protección no solamente lo hacen respecto a ellos, sino también respecto a los inspectores del gobierno; así, si la persona que pagó protección recibe la visita de un inspector legítimo, sólo debe llamar a los criminales y ellos resuelven el asunto. En pocas palabras, esto quiere decir que el gobierno está perdiendo la capacidad de aplicar la ley y las sanciones correspondientes a quienes no cumplen. La capacidad corruptora del crimen organizado les permite controlar a los agentes de la ley y hacerlos que trabajen para ellos, con lo que la suplantación es más extensa.<sup>33</sup>

### *B) Castigo*

En una ocasión se reportó que agentes del crimen organizado se reunieron con ejecutivos de empresas de seguros en Monterrey; les solicitaron una cuota de protección y les dijeron que de no aceptar, los criminales crearían siniestros que ahogarían a las aseguradoras, obligándolas a quebrar.

Lo que es indudable es que cuando alguien se niega a pagar el “impuesto” de protección recibe algún castigo, que puede ser secuestro, quema del local/vivienda y hasta el asesinato. El narcotráfico estableció su código de sanciones y cumple con bastante eficacia, en ocasiones más que el gobierno, porque tiene más credibilidad.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Véase <http://www.informador.com.mx/economia/2012/381491/6/la-economia-informal-representa-15-del-pib.htm>.

<sup>31</sup> Véase <http://www.cnnexpansion.com/economia/2012/03/23/informales-mal-endemico-de-mexico>.

<sup>32</sup> Con base en este argumento se están litigando juicios de asilo político de mexicanos en Estados Unidos.

<sup>33</sup> El secretario de la Defensa aceptó que el crimen organizado se había apoderado de instituciones en diversas partes del país, a la vez que criticaba la estrategia de combate contra el crimen. Según la ONU, el valor de los negocios del crimen organizado en el mundo alcanza los 870 mil millones de dólares anuales, o el 1.5 por ciento del PIB mundial; a México le corresponde alrededor del 15 por ciento de esa cantidad y el narcotraficante más notorio del país (Chapo Guzmán) aparece entre los más ricos del mundo según *Forbes*.

<sup>34</sup> En una ocasión circuló el rumor en Ciudad Juárez de que la gente se debía quedar en casa un sábado porque iba a haber jaleo; la ciudad se vio desierta.

*c) Establecer códigos*

Aunque los códigos del crimen organizado son verbales y muchas veces se conocen entre los propios criminales, las personas que caen bajo su influencia tienen claro que deben cumplir con las instrucciones recibidas, ya que de no hacerlo serán sujetos de medidas disciplinarias extremas; lo mismo opera respecto a lo establecido con la venta de protección. Al haberse creado códigos de conducta y de honor externos al sistema jurídico estatal, suplantaron esa función que era materia exclusiva del Estado.

Tampoco en el terreno judicial hay una suplantación absoluta; por medio de la infiltración el crimen se ha ido apoderando de mayores espacios aun dentro del sistema, ya sea que compren o amedrenten a jueces y a otras autoridades del sistema judicial.<sup>35</sup> Hay estados donde una parte importante de la justicia la imparten los criminales; otros donde la norma es la corrupción, y otros donde la mitad de la justicia la imparten los criminales y la otra mitad el Estado.

*d) Regulación económica*

Un ejecutivo de una agencia promotora de la venta de aguacate en Michoacán me reportó que el crimen organizado interviene en toda la cadena productiva: obliga a los productores a usar el transporte que ellos quieren, a comprar los insumos de transporte (cajas, recipientes, etcétera) que ellos determinan, de tal manera que la actividad productiva pasa por sus manos y ellos tienen una ganancia en cada paso; lo mismo sucede con ganaderos en Sonora, vendedores de productos agrícolas en el Altiplano, y tal vez suceda en otras actividades económicas en diversas partes del país.<sup>36</sup> En círculos empresariales se comenta que los criminales obligan a los empresarios a vender sus negocios y a quedarse un cierto tiempo manejándolos antes de entregarlos. De esta manera los criminales han creado fachadas de manejo económico, que no son exclusivamente para lavar dinero, ya que esto se hizo en el momento de la compra; de ahí en adelante tendrán la capacidad de manejar negocios legítimos.

Se estima que más del 50 por ciento de la economía está suplantada; en algunos sectores la suplantación es total, aunque en otros la suplantación es de

<sup>35</sup> Con frecuencia se observa que los casos judiciales están mal integrados, lo que facilita la liberación de los criminales al haber fallas de procedimiento.

<sup>36</sup> Un ganadero en Chihuahua me reportó que los criminales se habían convertido en abigeos y que el robo constante y sistemático de animales lo había obligado a vender su rancho, pero no aclaró si el comprador era un criminal, lo que es muy posible, debido a que los narcotraficantes estaban comprando ranchos a lo largo de la frontera con Estados Unidos.

cero. Por ejemplo, en telecomunicaciones la suplantación es de cero; en piratería de películas, música y software es casi del 100 por ciento, y en hoteles de paso como del 50 por ciento. En general, más de la mitad de la actividad económica está fuera de la ley, es economía gris o informal, y el crimen organizado tiene una parte del negocio.

Los criminales han establecido pautas de comportamiento en la cadena productiva y han dado los pasos para lavar su dinero; se están estableciendo como hombres de negocios legítimos, lo que plantea que en un plazo breve serán personajes respetables y líderes comunitarios, aunque ya lo son en diversas zonas, donde construyen infraestructura, iglesias,<sup>37</sup> crean empleos y donan dinero para las campañas políticas. En este terreno preocupa que los partidos políticos denuncian en los medios la intervención del narcotráfico en la política, aunque ninguno formaliza judicialmente sus denuncias. Hay evidencias de intervención del crimen organizado en las elecciones,<sup>38</sup> lo que no excluye la posibilidad de su intervención para ganar diputaciones, senadurías, alcaldías, regidurías, etcétera, con lo que puede considerarse, por ejemplo, la posibilidad de que se cree una fracción legislativa apoyada por criminales.<sup>39</sup>

#### *E) Exportación, control de las aduanas y manejo del dinero*

La exportación de drogas por vías extralegales mina la capacidad del gobierno para regular las relaciones comerciales internacionales, la capacidad de control de las aduanas, ya sea por la corrupción o la amenaza, lo que deteriora la capacidad del Estado para normar las relaciones comerciales, facilitando la entrada de mercancías de contrabando y afectando las relaciones binacionales. Las relaciones bilaterales están afectadas por las actividades criminales, provocando violaciones a la soberanía que el gobierno mexicano se ve forzado a aceptar. Ejemplos sobran: desde el desplazamiento de tropas de Estados Unidos a la frontera, hasta operaciones encubiertas de sus agentes en territorio mexicano, aunque también ha propiciado conflictos ultramarinos, como el suscitado con

<sup>37</sup> En un sepelio en Guadalupe, Chihuahua, en el valle —a menos de una hora de Ciudad Juárez—, alguien me indicó: ésta es la iglesia vieja y esa la que construyó el narco. Según M. DEL BOSQUE ("The Deadliest Place in Mexico. Who's Killing the People of the Juarez Valley?", en *Texas Observer*, vol. 104, No. 3, marzo de 2012), en Guadalupe se registra un "índice de criminalidad de 1,600 por 100,000 habitantes"; el problema de la criminalidad se agravó a partir de la llegada de las fuerzas militares y policiacas federales.

<sup>38</sup> La hermana de Felipe Calderón los culpó por haber perdido la elección de gobernadora en Michoacán en 2011, aunque no presentó demandas judiciales.

<sup>39</sup> Llama la atención que en el Poder Legislativo no se discuta la despenalización de las drogas, ¿será por presión del crimen organizado?

el gobierno francés, que exige la liberación de una ciudadana suya, detenida con una banda de secuestradores, tema que ha llegado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los elevados montos de dinero que maneja el crimen organizado impactan el mercado de dinero, que es responsabilidad exclusiva del Estado, y esto tal vez tenga un efecto sobre las tasas de cambio y el manejo de la macroeconomía. Según la ONU, en 2003 el negocio de las drogas alcanzaba los 330 mil millones de dólares, de los cuales el 15 por ciento se quedaba en México. Se sostiene que uno de los mecanismos que utiliza el crimen para introducir el dinero a México es el de las remesas, factor importante para el equilibrio macroeconómico.

El crimen se diversifica y empieza a controlar todo tipo de actividades legales e ilegales para lavar dinero y ampliar sus ganancias: la trata de personas, la industria del vicio, el contrabando de mercancías, etcétera, así como diversos aspectos de los procesos judiciales que les permiten lavar dinero. En suma, el crimen ha avanzado en la integración vertical y horizontal de diversos aspectos de la vida nacional.

Un empresario me comentó que fue defraudado por 4 millones de dólares; compró en preventa cuatro *Penthouses* que el constructor nunca entregó porque se fugó del país. Él demandó, ganó la demanda y piensa “darle” el juicio a unos tipos que ya le contactó la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Ellos evaluarán si el juicio es bueno, lo consultarán con el juez, y si la sentencia ya es en firme (los intereses ya hacen que el juicio valga 5 millones de dólares) compran el juicio; a él le dan el 50 por ciento (2.5 millones de dólares) en efectivo.

Yo saco a mis empleados de la nómina y durante 2 años pago sueldos en sobres o veo qué hago con el dinero [...] ellos van a tomar ese dinero, van a secuestrar a la esposa o la hija o la tía o la familia entera del que me defraudó y le van a decir “me debes los 5 millones de dólares del juicio más 2.5 millones de dólares por la vida del secuestrado(a)”, en tres semanas no sólo triplican su dinero sino que lo lavan, pues exigen el depósito en cuentas bancarias y tienen un juicio que los ampara.

Usan a sus sicarios igual para matar que para secuestrar, igual para robar que para cobrar deudas. Sería el mismo caso de las prostitutas, a quienes envían para dar servicios sexuales, cuidar sus casas de seguridad o transportar droga. Un problema a considerar es la fuerza que ha adquirido esa red de negocios sucios y la dificultad futura para volverla a encarrilar.

Otro mecanismo de lavado de dinero con fuerte impacto económico es la compra de juicios. En los juzgados mercantiles se puede indagar sobre la etapa

procesal y el veredicto final. Cuando en la gaceta judicial se publica la sentencia, en ese momento se acercan y compran cualquier juicio o entran al remate de los bienes. Como los criminales cuentan con efectivo, compran coches, inmuebles y joyas de los remates judiciales, directo de los juzgados, y lavan el dinero, el cual va a parar a los que ganaron el juicio, y los criminales regresan a vendérselos a quienes ganaron el juicio; todo un circuito para lavar dinero.

#### *F) Ideología*

El Estado se encarga de la reproducción cultural, y para esto disemina ideología por medio de la educación y la socialización de valores cívicos. Hay escuelas donde un alto porcentaje de los niños no termina su educación formal y sale a engrosar las filas del crimen organizado; hay ciudades donde se abren más *table dances* o casinos que bibliotecas, donde por cada niña que entra a la universidad hay un número mayor que entra a la prostitución. Aunque éste no es un cuadro homogéneo en el país, en general los valores criminales se están imponiendo a los valores cívicos; la norma se está volviendo la transa y no la honestidad. Los elementos de respeto de los ciudadanos se están distorsionando, y terminan por someterse a los criminales, ya sea porque los atrae una entrada de dinero rápido o por el temor.

### 5. Debilidad de la categoría

Debemos reconocer la expansión de la influencia criminal desestabilizadora, que en México parece avanzar de manera descontrolada; acorrala a las instituciones públicas, despojándolas de legitimidad, y a los negocios privados, despojándolos de la poca o mucha ética que tienen.

La debilidad de la categoría, igual que con el Estado fallido, consiste en que no sabemos hasta qué nivel han sido impuestas estas normas en todo el país; debemos considerar a la suplantación como un proceso y asumir que se requiere fijar criterios para determinar en qué nivel podemos concluir que el Estado fue suplantado. En la medida en que el crimen organizado suplante mayores espacios del Estado, nos acercamos más a un Estado fallido.

Los Estados suplantados tienen una posibilidad mayor de ser fallidos, aunque no todos los Estados fallidos han sido suplantados. La pregunta, por supuesto, consiste en indagar cómo se puede revertir esta anomalía, o si se creará una situación estructural nueva y peculiar que distorsione la acción de la política, perturbando las relaciones sociales. ■