

Estado débil y estancamiento democrático en México. Obra en dos piezas*

Godofredo Vidal de la Rosa**

La relación causal entre debilidad estatal y democratización estancada parece una proposición empíricamente sostenible. Nuevos proyectos de investigación deberán abordar esta hipótesis con parsimonia. La comunidad de politólogos y sociólogos políticos, y en particular los mexicanos, debemos retomar el reto y poner nuestras investigaciones al escrutinio académico y el público en general.

Pieza uno. Estado débil

A principios de este año (2009), el general retirado estadounidense Barry McCaffrey, ex zar antidrogas del gobierno de William Clinton, escribió un memorando, destinado a los coroneles Michael Meese y Cindy Jebb, de la Academia Militar de West Point, donde reseña su participación en un Foro Internacional de Especialistas en Inteligencia y Seguridad realizado en la ciudad de México el 7 de diciembre

* Ponencia preparada para el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Buenos Aires, República Argentina, 31 de agosto al 4 de septiembre, 2009.

** El autor es profesor-investigador titular, del Departamento de Sociología, la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Es autor del libro *La ciencia política estadounidense* (México, Miguel Ángel Porrúa, 2006), y de varios ensayos sobre teoría política y teoría democrática, así como sobre política mexicana. Actualmente trabaja en un proyecto sobre la

de 2008. Este memorando hace señalamientos directos sobre la debilidad del Estado mexicano para enfrentar la proliferación y poder de las bandas de narcotraficantes que operan en el territorio mexicano y empiezan a expandirse hacia Estados Unidos. Considerando que México es, desde el punto de vista de la seguridad nacional estadounidense algo así como su *softbelly*, la preocupación de McCaffrey es bastante comprensible. “No nos podemos dar el lujo de tener un narco-Estado como vecino”. En ese tenor, McCaffrey le solicita a su gobierno que incremente la injerencia estadounidense en tareas de asistencia y aprovisionamiento de haberes militares al ejército y agencias de seguridad mexicanas más allá de los

renovación de la teoría democrática contemporánea. Los comentarios y sugerencias, incluso críticas serán bienvenidas. Toda comunicación puede dirigirse a la dirección electrónica: <gvdr@correo.azc.uam.mx>.

estimados iniciales en el llamado “Plan Mérida”, de \$40 millones de dólares. La advertencia de McCaffrey no es un hecho aislado. Un mes y medio antes la Secretaría de la Defensa Nacional dio a conocer a la prensa local un informe en el que advierte que la “viabilidad del país está ‘en riesgo’”¹. En esos mismos días, las autoridades del Departamento de Defensa de Estados Unidos divulgaron un informe denominado *Joint Operation Environment 2009. Challenges and implications for the Future Joint Forces* en el que se menciona el creciente poder de las bandas de narcotraficantes en América Latina y textualmente dice: “esto representa un real peligro para los intereses de la seguridad nacional del Hemisferio Occidental. En particular, el asalto creciente de los carteles de drogas y sus esbirros contra el gobier-

¹ *Milenio*, 28/11/2008. “México, al borde del narco-Estado: Barry McCaffrey”, *Milenio*, 17 de enero, 2009, edición electrónica.

no mexicano durante los pasados años nos recuerda lo que un México inestable podría representar para los intereses nacionales en el mismo territorio estadounidense”². A partir de esto se suscitó un debate sobre si el Estado mexicano era o no un Estado fallido. Un asesor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reveló que 60% de los municipios del país están de algún modo “capturados o feudalizados”, por los carteles de drogas³. La Procuraduría General de la República (PGR) ha reconocido que al menos 80 municipios son controlados por el *narco*⁴. En un informe divulgado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se reconoció que la “viabilidad del país está en riesgo”⁵.

Pero hasta este punto muy pocos habían hablado de estado fallido⁶. Este término fue utilizado durante una conferencia en la Universidad de Columbia, donde fueron invitados académicos y políticos mexicanos, causando suficiente escorzo para obligar al Presidente de la República a declarar ante la prensa internacional que México no es un Estado fallido⁷. Otros profesores fueron más cautos y señalaron, correctamente en mi opinión, que el Estado mexicano era un Estado débil pero aún estaba lejano a entrar en la clasificación de Estado fallido. Como se sabe esta noción es de uso común en los círculos de inteligencia en todo el mundo, y existen clasificaciones convencionales. Por ejemplo, la infaltable *Wikipedia* ofrece un sumario extenso y actualizado. México aún está muy lejos de la desintegración institucional de Somalia o Afganistán, pero se acerca a Pakistán.

La definición de *Estado fallido* se refiere principalmente a un Estado que ha perdido el monopolio del uso de la fuerza y existen áreas y territorios sobre los que no tiene control. No es esta la única dimensión de la crisis estatal. La falla funcional generalizada en sus instituciones es otra característica. La incapacidad del Estado para aplicar el Estado de Derecho, la administración y organización de los asuntos públicos, la inseguridad de la población expuesta a la violencia indiscriminada, son otras igualmente dramáticas. La noción de Estado

fallido merece un tratamiento académico serio. Por ejemplo para el profesor de la Universidad de Harvard, Robert H. Bates, “Estado fallido —es un término— que caracteriza la implosión del Estado, lo cual significa dos cosas. La primera es la transformación del Estado en un instrumento predatorio. Conforme los Estados fallan, los políticos emplean el poder político para extraer recursos de aquellos que no los tienen. Antes que emplear el poder del Estado para generar seguridad, aquellos en el poder usan al Estado para promover sus propios intereses, dejando al resto en la inseguridad”⁸.

Probablemente México *aún no sea un Estado fallido* sino sólo se encuentre un peldaño previo a la caída y sea solo un Estado débil. La debilidad del Estado mexicano y la inestabilidad directamente asociada a esta condición no es una preocupación nueva. Hace exactamente dos décadas análisis del aparato de inteligencia militar de Estados Unidos ya advertían la debilidad estatal y la inestabilidad potencial de ello. Un escenario de pesadilla diferente: La amenaza de la oposición. Por ejemplo, hace exactamente dos décadas el teniente coronel del ejército estadounidense Michael Dziedzic escribía que “un severo decaimiento de la estabilidad del sistema político mexicano puede traer serias y extendidas procuraciones en Estados Unidos; cientos de miles de estadounidenses viven en México, millones tienen parientes allí, y miles de millones de dólares están invertidos en el sur del Río Grande. La sensibilidad ante el desorden interno en México podría alcanzar niveles extremos. Adicionalmente los elementos anti-gobierno aprovechan la situación para inflamar estas preocupaciones estadounidenses, no serán difíciles de encontrar oportunidades para destruir propiedades y secuestrar o asesinar a ciudadanos de Estados Unidos. En un público poco acostumbrado a amenazas a su seguridad tan cercanas a casa, estas situaciones pueden ser convulsivas. La vulnerabilidad de Estado Unidos ante las circunstancias puede ser muy alta dado que la frontera sur está, esencialmente, desprotegida. Llamados estridentes a la militarización de la frontera pueden ser inevitables”⁹. Lo que cambia es el enemigo. Antes eran los “elementos anti-gobierno” y ahora los carteles de la droga¹⁰.

Por lo menos dos cuestiones exigen respuestas objetivas y realistas. ¿Qué hace débil al Estado e inestable al sistema político mexicano? ¿Es tan poderoso el narcotráfico para poner de rodillas al gobierno de la que se ostenta como la décima o

² Joe 2009, 2008, *Joint Operation Environment 2009. Challenges and Implications for the Future Joint Force*, United States Joint Forces Command, p. 34. <<https://us.jfcom.mil/sites/J5/j59default.aspx>>.

³ “El narco ha feudalizado 60% de los municipios: ONU”, *La Jornada*, 26 de junio, 2008.

⁴ “Revela PGR que el narco controla 80 municipios”, *El Siglo de Torreón*, 15 de julio, 2008.

⁵ “La viabilidad del país está en riesgo; SEDENA”, *Milenio*, 28 de noviembre de 2008.

⁶ Entre ellos el *think tank* estadounidense, *Stratford* en su reporte “Mexico: On the Road to a Failed State?” May 13, 2008 2035 GMT, <www.stratfor.com/weekly/mexico_road_failed_state>.

⁷ Véase <<http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/02/27/mexico-no-es-estado-fallido-calderon>>.

⁸ Bates, Robert H., 2008, “State failure”, *Annual Review of Political Science*, vol. 11, núm. 1, p. 2.

⁹ Dziedzic, 1988, 78.

¹⁰ Vidal de la Rosa, Godofredo, 1994, “Reflexiones sobre la seguridad nacional en México”, revista *Sociológica*, año 9, núm. 25, mayo-agosto.

undécima economía mundial?¹¹ No lo creo. Más bien observo que el narco ha crecido en las últimas dos décadas —una de ellas bajo gobiernos del Partido Acción Nacional. Comparando la situación mexicana con la de Pakistán, el informe JOE citado anteriormente observa que la posibilidad de una “tormenta perfecta” de incertidumbre se otea en el horizonte: Un escenario así requeriría la intervención masiva de fuerzas del orden estadounidense, acompañada, probablemente, por una coalición de aliados. El escenario, en “la situación mexicana es menos probable, pero el gobierno, sus políticos, la policía, y la infraestructura judicial está bajo un asalto sostenido por bandas criminales y carteles de la droga. Cualquier descenso de México al caos demandará una respuesta estadounidense, basada en la mera consideración de las implicaciones de ellos para la seguridad de su territorio”¹².

Pero hay que notar que esta explosión de interés mediático surge a dos años de la toma de posesión del presidente Calderón, que después de un incierto e impugnado triunfo en las urnas, hizo de la militarización de la lucha antidroga su bandera política. Aunque no fue una prioridad en su oferta como candidato, al tomar posesión inmediatamente buscó el apoyo militar y emprendió una vasta operación, que involucra cerca de 40,000 militares en la persecución de “narcos”. No es la primera vez que un gobernante mexicano hace esto. En el pasado se impulsó la presencia militar en tareas policíacas y de inteligencia activamente, sin resultados, por lo que se ve, positivos, pero sí negativos, como la corrupción de altos mandos —incluyendo el general de división encargado de coordinar la lucha antidrogas, y la desertión de una brigada o cuerpo de élite, entrenado en Estados Unidos e Israel, conocido como los “Z”, al servicio de narcos. Si la estrategia del actual presidente funcionará o no, es difícil de estimar hasta no disponer de los estudios adecuados elaborados por observadores objetivos, pero un primer balance no da indicadores sólidos de que el flujo de drogas se reduzca, o más importante, que se desintegre la fuerza de las bandas criminales, altamente móviles y organizadas y que disponen de recursos financieros enormes y sorprendentemente no

¹¹ De hecho existe una explicación totalmente contraria a esta. Según el profesor Phil Williams, de la Universidad de Pittsburgh y vinculado al Colegio de guerra del ejército estadounidense, la violencia explosiva que actualmente se observa no es resultado de la fuerza de los grupos delictivos sino de su fragmentación, y llama a este fenómeno “*violencia transicional*”, donde o bien los pactos entre el Estado y los grupos criminales se han roto o se están redefiniendo. William, Phil, 2009, “Illicit markets, weak status and violence: Irak and Mexico”, Springer Science, *Crime Law and Social Change*, Publicado en línea 29 march 2009.

¹² *Op. cit.*: 39.

detectados por las agencias regulatorias estadounidenses o mexicanas¹³. Lo que es en cambio cierto, es que la lucha antinarco opacó cualquier otra tarea gubernamental, incluyendo la demanda de una reforma del estado, termino convencional usado para referirse a cambios sustanciales en el régimen político, la relación entre los poderes, el funcionamiento de sus órganos electorales, la ampliación del Estado de Derecho, el castigo a la violación gubernamental de derechos humanos¹⁴, y en general, los procesos e instituciones asociados a la democracia moderna. Frente a la agenda de la democratización, la seguridad pasó a ser el centro de las prioridades gubernamentales.

Ello requiere, según esta agenda, fortalecer los de por si excesivos poderes —los más extralegales— del Ejecutivo mexicano, como por ejemplo, otorgarse la capacidad de emitir una “declaratoria de afectación de la seguridad interior”, sin necesidad de autorización del Congreso, como establece un dictamen aprobado por la Cámara de Senadores la tercera semana del pasado mes de abril¹⁵. La seguridad como tarea, aunque en sus resultados lo único cierto es el aumento vertiginoso de la violación de los derechos civiles por parte de la tropa, que fue enviada a esta guerra sin el adiestramiento adecuado, de forma improvisada. A ello se refiere el general retirado McCaffrey cuando pide multiplicar la intervención de su gobierno en el manejo de la “seguridad interna” mexicana¹⁶. La crisis de la seguridad favorece esta solución, obvia. Pero ¿es una alternativa realista? ¿Realmente en Estados Unidos se elegirá una *dictablanda* y un nuevo estancamiento en el proceso de democratización, de por si accidentado y frágil, en vez de una democracia consolidada al sur de su frontera?

La nueva agenda sustituye a la de la reforma democrática del Estado. Temas como la rendición de cuentas o la fiabilidad en las instituciones electorales son urgentes después de los acontecimientos del 2 de julio de 2006, donde su confiabilidad fue dañada.

¹³ El asesor de la ONU Edgardo Buscaglia ha comentado recientemente que la actual estrategia anti-narcos del Estado mexicano no es suficiente, ya que apenas se aplica 33% de los puntos que contiene la Convención contra la Corrupción y 48% de la Convención de Palermo, que tiene que ver con la cuestión de la delincuencia organizada”, *Milenio* 26 de junio, 2008.

¹⁴ Según la organización *Amnistía Intenacional*, lo contrario es lo cierto. Véase, “Al: crece la violencia en México; militares y policías, implicados, *La Jornada*, 28 de mayo 09.

¹⁵ “En medio de emergencia sanitaria dictaminan Ley de Seguridad Nacional”, Centro Prodh, <<http://sididh.wordpress.com/2009/04/29/miercoles-29-de-abril-de-2009/>>. El Presidente G.W. Bush pretendió alcanzar poderes de emergencia similares sin que el Congreso de su país lo autorizara.

¹⁶ Probablemente el general retirado McCaffrey tiene en mente las nuevas doctrinas de guerra y operaciones de contrainsurgencia y policíacas de guerra de “cuarta generación” conocidas por el acrónimo 4GW/COIN.

Pieza dos. Estancamiento democrático

La transición democrática mexicana es la más lenta y endeble observada en el mundo de la Tercera Ola. Técnicamente hablando se inicia a principios de los años setenta, con la apertura democrática que despenaliza la participación política del Partido Comunista Mexicano y comienza a tolerar la oposición real organizada. La historia es bien conocida. Hasta los ochenta, el régimen *priista* parecía encaminado a una transición pactada donde el interlocutor sería un izquierda recompuesta surgida de las protestas estudiantiles y la insurgencia de los años sesenta. Pero el giro del timón dio paso a las *concertaciones*¹⁷ con el partido de la derecha. El PAN recibe un aliento súbito del gobierno en tanto que apoya sus iniciativas de formar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este es el germen de una serie de compromisos del gobierno mexicano para adecuar la economía y la política a la dinámica estadounidense. El resultado es simplemente malo. La economía mexicana perdió margen de maniobra y se encontró en una condición de dependencia considerable respecto a decisiones tomadas en el extranjero, especialmente Estados Unidos. Casi el 30% del PIB depende del comercio exterior y casi el 90% de éste es con nuestro poderoso vecino del norte¹⁸. A la vez que la economía se desnacionaliza —por ejemplo, casi la totalidad del sistema financiero está bajo control extranjero, incluyendo ahora al gobierno estadounidense, accionista de *Citigroup*— el régimen político se democratiza de una manera particular. Se crean instituciones formalmente garantes de las elecciones limpias y libres, que sistemáticamente fallan en los momentos críticos¹⁹. Se crea una instancia para la rendición de cuentas del Ejecutivo, cuyos funcionarios son nombrados por éste y cuyas funciones son acotadas una y otra vez por criterios discrecionales del mismo Ejecutivo respecto a la seguridad nacional²⁰. La tercera institución crea menos escepticismo y es la reanimación

¹⁷ Término popularmente usado para referirse a tratos y pactos no auditables entre la Presidencia y actores políticos poderosos.

¹⁸ Véase el artículo José Luis Calva, 2008, “Espejismos del comercio,” México, *El Universal*, 1 de mayo.

¹⁹ La burocracia electoral sólo falla groseramente cuando hay visos de que la izquierda puede ganar las elecciones presidenciales, como en 1994 (caída del sistema, sic), y 2006). Una opinión generalizada entre académicos estadounidenses y mexicanos (Véase el simposio organizado por la APSA (también Vidal, 2006: Crespo, 2009).

²⁰ Un ejemplo de su impotencia es el que la Secretaría de Hacienda declaró perdidos los libros contables —libro blanco— de las privatizaciones bancarias de la pasada década, en flagrante violación de las leyes, y no intervenga (ver el artículo de Mario di Contanzo en *La Jornada*, 31 de mayo, 2009).

de la Auditoría General de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, con recursos muy limitados y nula capacidad de coacción a las violaciones a la ley. Este es, en mi opinión, el avance importante en nuestra transición a paso de tortuga²¹.

Las elecciones llamadas intermedias de julio de 2009 en que se renovará la mitad de las Cámaras serán un buen estimador de la legitimidad de la democracia electoral mexicana. La abstención en 2006 fue mayor que en 2000 y esta fue mayor que en 1994. Este patrón no indica precisamente un abono a la confianza pública en el proceso electoral²².

La confianza pública en las instituciones es a la baja y esto lo reconoce el mismo Poder Ejecutivo²³. Dado que el voto es el medio paradigmático de participación cívica en el proceso político se puede decir que ésta disminuye rápidamente. Si habrá movimientos alternativos es difícil de prever en el corto plazo, ya que hasta ahora sólo han existido movilizaciones de campaña, altamente emotivas pero efímeras en su impacto político real. Así que es de esperar un continuo agotamiento de la capacidad del sistema político para reaccionar a los cambios sociales y políticos, hasta que toque fondo.

Coda

La relación *causal* entre *debilidad estatal* y *democratización estancada* parece una proposición empíricamente sostenible. Nuevos proyectos de investigación deberán abordar esta hipótesis con parsimonia. La comunidad de politólogos y sociólogos políticos, y en particular los mexicanos, debemos retomar el reto y poner nuestras investigaciones al escrutinio académico y el público en general. La hipótesis sugiere que es la estrategia de prorrato de la transición y la naturaleza de los nuevos arreglos oligárquicos los que han construido numerosos puntos de veto a las propuestas de renovación e institucionalización de nuevas prácticas y actores democráticos. Este tipo de transición congelada produce esclerosis institucional en todos los niveles de gobierno. La debilidad estatal es la causa de la fuerza del crimen organizado y éste florece en esta turba. La debilidad estatal genera los peligros que los analistas estadounidenses vienen percibiendo, sin querer entender sus causas.

²¹ Vidal de la Rosa, Godofredo, 2007, “La transición democrática en México y las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006”, revista *Sociológica*, vol. 22, núm. 64, mayo-agosto.

²² *Ibid.*

²³ Puede consultarse la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas que administra la Secretaría de Gobernación: <<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php>>.