

## LA VULNERABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO ANTE EL CRIMEN ORGANIZADO. APUNTES PARA EL DEBATE EN TORNO A LA RESTAURACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO

José Luis ESTRADA RODRÍGUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Debate teórico sobre la formación del Estado*. III. *Un concepto en construcción, debate y análisis*. IV. *Elementos para el rescate del Estado mexicano*. V. *Conclusiones*. VI. *Fuentes de consulta*.

### I. INTRODUCCIÓN

Los Estados-nación con problemas de inseguridad creciente en América Latina y en especial América Central se muestran como una amenaza para la estabilidad mundial, no sólo para sus ciudadanos, sino para el exterior.<sup>1</sup> Entre 2000 y 2010, la tasa de homicidios en la región creció 11%, que en la mayoría de las regiones del mundo bajo se estabilizó (PNUD, 2013). Por ello, el tema de la vulnerabilidad del Estado mexicano ante el crimen organizado es una mirada para el análisis y desarrollo del debate en torno a entender dicho fenómeno; así como establecer propuestas y estrategias para el rescate del Estado de derecho.<sup>2</sup>

---

\* Doctor en ciencias sociales, actualmente realiza una estancia posdoctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores; coordinador del libro *Seguridad ciudadana: visiones compartidas* (IAPEM-UAEMéx, 2014), y del artículo “Democracia, Estado y seguridad ciudadana”, *Alegatos*, UAM-A, núm. 84, mayo-agosto de 2013. Sus líneas de investigación son: gobierno municipal y prevención de la violencia, seguridad ciudadana. Correo electrónico: [luisholly@yahoo.com.mx](mailto:luisholly@yahoo.com.mx).

<sup>1</sup> El crimen organizado ha logrado insertarse en numerosas actividades que minan o destruyen la capacidad del Estado como ente de control social. La trata de personas, venta de piratería, tráfico de drogas y toda serie de ilícitos, se presentan como amenazas a la seguridad, desestabilizadoras de la legitimidad política y por ende en un Estado al cual se cuestiona su existencia y capacidad para satisfacer a los ciudadanos.

<sup>2</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, desde 1992 se refiere al Estado de derecho: “Como un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual” (ONU, 2004: 5).

El abordaje que presenta este trabajo de investigación se inserta como una alternativa explicativa que relaciona la violencia y la delincuencia organizada, así como el conflicto social y las causas de vulnerabilidad del Estado. Aun cuando existen otras variables de igual interés, pero que no serán abordadas. Este agotamiento del Estado, producto de múltiples circunstancias abre la discusión sobre distintos términos que evocan un mismo asunto: la incapacidad institucional del Estado para otorgar seguridad a los ciudadanos, basado en el pacto y la visión contractualista que plantea al Estado como el único garante del ejercicio de la fuerza y la violencia.

Asimismo, la vulnerabilidad del Estado puede entenderse como una amenaza que emana de su debilidad institucional a partir de la incursión de grupos criminales, cárteles de drogas, que generan también ausencia del Estado de derecho en uno de los componentes principales de un Estado-Nación: el territorio. También socavan los esfuerzos para la calidad de la democracia, los derechos humanos y la sostenibilidad económica.

Es importante destacar que desde la década de los noventa se desarrolló una amplia discusión en torno a este fenómeno. En principio se les denominó Estados fallidos, vulnerables, cooptados, capturados; entre otras categorías que eluden la falta de paz y control del Estado sobre su territorio, así como la incapacidad de leyes e instituciones que garanticen los derechos y la protección de los individuos. Sin embargo, recientemente en 2014, la fundación Fund for Peace con sede en Washington transformó el Índice de Estados fallidos, publicado desde 2005, por el Índice de Estados frágiles; debido a las controversias y a la polémica imperante en la academia y la política.

Atendiendo a esta corrección gramatical y conceptual, México a partir de esta evaluación realizada sobre 177 países en todo el mundo recibió en 2014 la categoría de Estado de “alta advertencia”, con una puntuación de 71.1 puntos y ocupó el lugar número 105 de 120 puntos como máximo.<sup>3</sup> Ante la creciente discusión sobre el tema, este trabajo pretende esclarecer, describir y explicar el concepto de Estado “fallido” y ahora “frágil”, así como los elementos sobre los cuales se hacen tales aseveraciones; caracterizados por un concepto confuso y controvertido. Esto resulta esencial para avanzar en la búsqueda de estrategias e incidir en los tomadores de decisiones y entender el fenómeno, sus causas y consecuencias; a la luz de las evidencias sobre la fragilidad institucional para combatir el crimen or-

---

<sup>3</sup> Véase *Fund for Peace* (2014), donde describe la metodología basada en doce indicadores que van de un rango de cero a diez puntos, siendo cero el de menor intensidad, el menos presionado, el más sustentable; mientras que diez es la presión de más alta intensidad, es decir la característica de los Estados frágiles.

ganizado, la expansión de la violencia y la vulnerabilidad del territorio por grupos delincuenciales como se expondrá en las siguientes líneas.

Asimismo, este trabajo se divide en tres apartados. El primero describe qué es el Estado y sus cimientos teóricos; el segundo apartado describe cómo se ha construido el discurso en torno a los Estados débiles, fallidos, fracturados o también llamados frágiles; para mostrar en el tercer apartado, cuáles son los elementos que deberán considerarse para el rescate del Estado mexicano.

## II. DEBATE TEÓRICO SOBRE LA FORMACIÓN DEL ESTADO

El sistema internacional de los Estados, su reconocimiento a nivel internacional está basado en la Paz de Westfalia, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años en 1648, configurando con ello el Estado moderno que hoy conocemos. Su característica fundamental fue el reconocimiento a nivel internacional y la soberanía interna (Emmerich, 2015: 33). El Estado en su construcción teórica e ideal es una estructura organizacional capaz de desplegar las capacidades humanas fundamentales, para garantizar que el egoísmo humano pueda controlarse y obtener con ello un beneficio común, en un grupo social.

Sobresalen del contexto histórico de la formación del Estado dos visiones: la visión aristotélica que plantea al *zoon politikon*, un hombre que no puede ser ajeno a la política y a la sociedad. Además, establece en la justificación del Estado el cumplimiento de las funciones que no pueden ser solventadas ni por el individuo ni por las agrupaciones sociales para satisfacer sus necesidades. La otra visión es la desarrollada por Thomas Hobbes (1651[1994]), que destaca la racionalidad e individualismo de los sujetos; es una visión del hombre antisocial que sólo puede ser remediada y neutralizada por la institución del Estado. Hobbes adopta también una visión utilitarista en la conformación del Estado.

Para la comprensión del Estado, desde una visión contractualista, se toman a los tres autores principales de esta corriente: Thomas Hobbes con su obra *El Leviatán*, publicada en 1651; John Locke con su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*,<sup>4</sup> publicado en 1689 y Jean Jacques Rousseau con su obra *El contrato*

---

<sup>4</sup> Locke señala que en el estado de naturaleza, los individuos tienen libertad para ordenar sus acciones y proteger sus pertenencias, así como también poseen igualdad de facultades y dominio sobre sí mismos, para conservar la paz, sin embargo, el disfrute de los bienes es inestable y no hay ningún juez que pueda resolver las controversias, por ello deciden en mutuo acuerdo terminar con el estado de naturaleza e instituir el Estado como garante de la seguridad y la justicia.

*social*,<sup>5</sup> publicado en 1762. Estos autores coinciden en que el Estado se origina como un pacto de personas que buscan el bienestar común, donde se declara la creación del Estado como una garantía de seguridad y justicia; asumiendo que no existe en la naturaleza, sólo es creada en la sociedad humana. Otro autor, Max Weber, describe al Estado como: “Aquella comunidad humana, que dentro de un determinado territorio, reclama, con éxito para sí, el monopolio físico de la violencia física legítima” (Weber, 1987: 662).

Asimismo, Estrada (2013) establece que uno de los principales atributos del Estado es el instrumento destinado a garantizar la seguridad de los individuos en todos los aspectos, en la protección de la vida, los derechos humanos y la propiedad privada, bajo lo cual justifica el monopolio que ejerce sobre el uso legítimo de la fuerza. Dentro de los fines del Estado, el modelo occidental también llamado *welfare* otorga los derechos del Estado liberal: garantía de la propiedad privada, libertades personales e igualdad ante la ley; pero, de igual forma, promueve la seguridad social, la política de pleno empleo, la redistribución del bienestar y el acceso creciente de todos los beneficios sociales; conformando con ello el Estado de derecho.

No obstante, ante el incremento de la delincuencia organizada, el deterioro social y el crecimiento de grupos que detentan el uso de la fuerza de forma ilegal, como los cárteles de drogas que operan en nuestro país, así como los grupos de autodefensas que han intentado optar por defenderse por sí mismos; se cuestiona el papel del Estado y se discute sobre el Estado de derecho que está en entredicho debido estos fenómenos que socavan las instituciones y agreden a las instituciones que garantizan la paz y armonía social.

El tráfico de personas, narcotráfico, piratería, corrupción, instituciones inoperantes —como la policía—, y la debilidad del sistema judicial, son carencias que deslegitiman al Estado de derecho y vulneran su poder ante la sociedad; por eso se dice que existe una crisis en la institución más importante del país: el Estado. La teoría del Estado lo plantea en términos axiológicos como: “El medio de que se sirve la sociedad política para llevar a cabo los fines del derecho natural, como la consecuencia de que la historia de la civilización del hombre, consiste en su perfeccionamiento, debido en primer lugar a su conciencia individual” (Arnaiz, 1976: 29).

Pero de ahí deriva la discusión en torno a este planteamiento teórico sobre la vulnerabilidad del Estado. Emmerich (2015) rescata la génesis del

---

<sup>5</sup> Destaca Rousseau el contrato social como el pacto que se establece entre los hombres para terminar con el estado de naturaleza, la unión de fuerzas y libertades para crear el Estado. Otorga también gran peso a la soberanía, como la unión de voluntades, un cuerpo colectivo y de carácter popular.

concepto: “Estado fallido” no es un fenómeno nuevo, sino presente en la literatura de Hobbes, cuando escribe en 1588 su obra, el *Leviatán*; cuando el sur de Inglaterra era diezmado por la Corona Española. Este planteamiento del Estado incapaz de lograr la armonía y el control de sus habitantes surge con más vigor, después de los atentados terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, durante el mandato de George Bush. La intervención en Afganistán también fue producto de una estrategia para eliminar una amenaza a nivel internacional.

### III. UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN, DEBATE Y ANÁLISIS

Una revisión histórica dentro de la literatura que aborda el tema relacionado con los Estados frágiles que se denominó “fallidos”, muestra distintos enfoques y visiones. No es menor la bibliografía acerca de este debate que muestra las características que asumen los Estados en América Latina, principalmente. Un balance sumario nos lleva a la conclusión de que existe una polisemia del concepto y se ha configurado un esquema confuso y ambiguo sobre el cual es preciso realizar una reconstrucción teórica.

Los primeros teóricos en utilizar el concepto de Estado fallido fueron: Herman y Rartner (1993), Thürer (1999) ante la imprecisión del concepto les llamó Estados colapsados, Rotberg (2004) señaló a la globalización como un mecanismo que vulneraba los Estados y era un proceso imparale; en tanto que Moncada (2007) apunta a la ineficiencia del Estado en el plano institucional; por su parte, Chomsky (2007), en una visión liberal sostiene que los Estados fallidos son aquellos que no protegen los derechos humanos a sus ciudadanos y son intervenidos ideológicamente. La discusión continúa a partir de diversas escuelas y corrientes teóricas, y existen disensos teóricos ante la ausencia de un unívoco concepto (Zapata, 2014), sin embargo, hay algunos puntos de acuerdo, sobre los cuales sobresalen postulados que a continuación se describen en la concepción de sus autores.

Rotberg (2004) advierte que los Estados-nación fracasan cuando se ven envueltos en violencia interna y cesan su papel de proveedores del bienestar a los ciudadanos; perdiendo credibilidad y legitimidad. El crimen organizado extendido en América Latina es uno de los elementos a evaluar, sobre qué tanto han impactado en la vulnerabilidad e inoperancia. Por su parte, Brocate *et al.* (2014) sostienen que México vive un esquema de alta vulnerabilidad al crimen organizado; motivo por el cual se encuentra sujeto a las políticas internacionales que podrían establecer una “construcción del Estado”, que incluye la intervención, métodos y procedimientos para

contrarrestar las amenazas, basadas en el orden internacional instaurado después de la Guerra Fría. Las políticas intervencionistas de Estados Unidos suponen la necesidad de promover la armonía, la paz y el control de los desórdenes internos, con una política externa.

Entonces, se describe a este fenómeno de la vulnerabilidad del Estado, a lo que también se ha llamado, la debilidad o fragilidad del Estado. “La inveterada desigualdad económica y social junto con sus males concomitantes, como la pobreza, exclusión, marginalidad, el alto índice de paro (desempleo), la falta de oportunidades, la frustración y privación económica, son los factores primarios de los cuales emerge la violencia” (Brocate, 2014: 7). Asimismo, Thüerer (1999) sostiene que existen diversas formas de interpretar este concepto que existe y se basa en las experiencias internacionales en países que han experimentado un colapso dentro de sus instituciones y leyes.

Y describe Thüerer (1999: 12) tres elementos que pueden caracterizar al “Estado fallido”, desde el punto de vista político y jurídico. En primer lugar está el aspecto geográfico y territorial, donde corresponden y se desarrollan problemas internos y endógenos, aunque también pueden ser transnacionales o transfronterizos. Existe una fragilidad en las estructuras de poder y autoridad, la desintegración y desestructuración de los Estados que puede llevar a su desmembramiento. En segundo lugar, está el aspecto político, es decir, existe un colapso interno de la ley y el orden, esto sucede en las guerras civiles donde los rebeldes militares o grupos paramilitares luchan para fortalecer su propia posición dentro del Estado. Y en tercer lugar, está el aspecto funcional: la ausencia de cuerpos y mecanismos institucionales capaces de representar al Estado en el plano internacional.

Por tanto, “Desde el punto de vista legal, se podría decir que el Estado fallido es uno que, aunque conservando la capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido toda posibilidad de ejercer el control y el orden” (Thüerer, 1999: 29). Por ello preocupa en el caso mexicano, el desarrollo de grupos paramilitares que operan como “autodefensas” en el estado de Michoacán, así como las células de la policía comunitaria que operan en el estado de Guerrero como un mecanismo para garantizar el orden y la justicia ante la ausencia de las estructuras institucionales del Estado mexicano.

Somalia fue considerado un “Estado fallido”, debido a la dictadura en la cual se encontraba. Sin embargo, el 10 de septiembre de 2012 tuvo sus primeras elecciones libres, después de cuarenta años. Es significativo señalar que uno de los principales problemas de Somalia fue el alto grado de corrupción, incluso durante la transición política se denunció por parte del Banco Mundial que el 68% de los fondos estaban en un paradero desconocido.

Thürer (1999) destaca también en términos sociológicos que el “Estado fallido” tiene su basamento teórico en dos fenómenos: el primero es el colapso del núcleo de gobierno que Max Weber describió como el monopolio del poder. En los “Estados fallidos”, la policía, el Poder Judicial y otros órganos que sirven para mantener la ley y el orden han dejado de existir o ya no son capaces de operar. Dice también Thürer que en muchos casos el aparato policial es ocupado para fines distintos; y describe como ejemplo las milicias del Congo que se convirtieron en bandas armadas de saqueadores, los comandantes militares establecieron negocios propios y utilizaron su poder para enriquecerse. Otras experiencias es el caso de Bosnia-Herzegovina donde se dio el colapso estatal.

Siguiendo a Thürer (1999), advierte que la segunda característica de un “Estado fallido” es la brutalidad e intensidad de la violencia a la cual se encuentra sometida la población sin instituciones que puedan salvaguardarlos. Al igual que Thürer, otro autor clásico: Jellinek (1966) describe en la teoría general del Estado, estas dos formas de estudiar al Estado: *a)* desde una perspectiva histórica, es decir, en la realidad actual; desde la construcción social y su desarrollo, y *b)* desde una perspectiva jurídica y normativa. Asimismo, establece Jellinek (1966) que un Estado está conformado por tres elementos: territorio, población y poder; mismos que en el caso del “Estado fallido” son vulnerados.

Morales (2011) sostiene que durante la guerra contra el crimen, declarada por el expresidente Felipe Calderón (2006-2012), llevó a una debilidad de Estado, caracterizada por el amplio deterioro social, así como la pérdida del control sobre las instituciones, socavamiento de la seguridad en los Estados subnacionales; así como el surgimiento de economías ilegales como piratería, contrabando, etcétera, que minaron la capacidad del Estado mexicano y lo llevaron a una crisis. De igual forma, Morales (2011) argumenta que el Estado débil es una de las características de nuestro esquema institucional, por su incapacidad recaudatoria y dependencia extranjera; así como la falta de infraestructura que permita imponer un Estado de derecho en todo el territorio.<sup>6</sup>

Por su parte, la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID por sus siglas en inglés) describió en su informe “Fragile State Strategy”, publicado en 2005, las características que asumen los gobiernos débiles o fallidos; como aquellos que tienen una amplia red de organizaciones criminales y terroristas, crisis humanitaria, donde la población tiene vulnerados sus dere-

---

<sup>6</sup> Véase Escalante (2009), quien sostiene que una de las razones por las cuales se han convertido en territorios controlados por el narcotráfico la Sierra Madre Occidental (Durango, Sinaloa y Chihuahua), así como la cuenca del Balsas (Michoacán) y la Sierra de Guerrero; es por la ausencia de vías de comunicación y presencia policíaca.

chos humanos y pobreza; que desestabilizan a los países, producto en parte de la globalización y la inoperancia de las instituciones.

USAID (2005) sustenta en su informe referido, que no sólo se trata de garantizar el funcionamiento de sus instituciones, sino también de proveer por parte de los Estados-nación, servicios públicos y la salvaguarda de los derechos ciudadanos; entre ellos las oportunidades económicas, en franco deterioro en América Latina. Por tanto, el concepto de Estados débiles se aplica a todas aquellas naciones que se han convertido en vulnerables al crimen organizado, las bandas organizadas en torno al narcotráfico y, de igual forma, aquellos gobiernos que no proveen los satisfactores sociales y económicos.

Bajo este planteamiento, América Latina tiene Estados débiles;<sup>7</sup> por la imposibilidad de sus ciudadanos para solventar sus necesidades y recurrir a la corrupción y el desarrollo de prácticas ilegales, una cultura de tolerancia, indolencia e indiferencia hacia las instituciones. El Estado muestra incapacidad o falta de voluntad para actuar, en consecuencia por ello entra en crisis. USAID (2005) plantea un Estado en crisis como aquel donde sus instituciones están siendo vulneradas por el crimen organizado, el terrorismo o existe ilegitimidad en sus acciones y falta de consenso con la población.

Se sustrae, por tanto, de USAID, tres conceptos vinculados: Estados fallidos, débiles y en crisis; por su magnitud de deterioro en el conjunto de sus instituciones que los constituyen, así como en su territorio nacional o subnacional, incluso en el ámbito local. En ese sentido, USAID sostiene que debe promoverse el desarrollo de estrategias nacionales para garantizar la participación ciudadana, vinculado con la gobernanza y el paradigma de la seguridad ciudadana; para lograr el *Effectiveness*, entendida como la capacidad del gobierno para trabajar con los ciudadanos en la provisión de recursos y satisfactores, servicios públicos y otros beneficios. Así como *Legitimacy*, entendido como el esquema de trabajo entre el gobierno que permita la aceptación y respaldo de los ciudadanos.

Los mecanismos para mejorar un Estado vulnerable, en crisis como resulta nuestro país por las evaluaciones realizadas y el esquema de deterioro social que sufre, se dan a partir de una visión de gobernanza y participación ciudadana; así como en la reciprocidad de sus acciones, en la mejora de los procesos de representación y la búsqueda de la aceptación de los ciudadanos.

---

<sup>7</sup> USAID establece que existen dos tipos de Estados débiles: aquellos que son vulnerables; es decir los que no garantizan los satisfactores, servicios y calidad de vida a su población y donde la legitimidad del gobierno se cuestiona. En tanto que los Estados en crisis son aquellos en donde el Estado no ejerce un control efectivo sobre su territorio, la legitimidad del gobierno está socavada en ciertos espacios territoriales y existe violencia, así como conflictos permanentes. (USAID, 2005: 2).



Por supuesto, el tema de la seguridad es uno de los principales reclamos sociales en México y América Latina, por lo cual para avanzar en la construcción de un Estado de derecho, sólido y fuerte, se debe partir de mejorar la percepción que tienen los ciudadanos de sus gobernantes. Esto no sólo es cuestión de opinión pública, sino también mediante la apertura de mecanismos de participación y el desarrollo de estrategias para el rescate del Estado y la seguridad. USAID (2005) afirma que también el Estado debe adaptarse a las nuevas corrientes de pensamiento, acciones y actividades de los ciudadanos, mediante la tolerancia y respeto; pluralismo y adaptación.<sup>8</sup>

Un Estado sólido y fuerte está conformado también por un gran capital social: el desarrollo de organizaciones dedicadas a establecer controles sociales. De lo contrario, se desarrollan vacíos de poder que son aprovechados por el crimen organizado. La alianza entre el Estado y la sociedad civil es fundamental (Buscaglia, 2014: 131). México y la mayoría de los países de América Latina que han enfrentado gobiernos autoritarios carecen de vocación y cultura política para ofrecer mecanismos institucionales de organización y construcción de la ciudadanía. Por el contrario, no existen ni se promueven.

Después de la transición política en América Latina, muchos de los países pasaron de regímenes autoritarios a instaurar la democracia de manera paulatina. Sin embargo, surgió un concepto para explicar a los Estados sumidos en corrupción, deteriorados por su nivel de incapacidad institucional para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. El Banco Mundial mediante estudios llegó a pronunciarse por este tipo de distorsión ocasionado por la fragilidad institucional. Se definió el Estado capturado como aquel donde la acción de los individuos pertenecientes al gobierno, el sector público o privado, influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos, contratos y vínculos comerciales para su propio beneficio (BM, 2000).

Hincapié (2014) puntualiza sobre el Estado capturado, como aquel vinculado con la corrupción de sus funcionarios y el vínculo de los representantes del gobierno con el crimen organizado. Esto ocurre, porque los delincuentes sobornan a los funcionarios para su propio beneficio, frenando en todo momento la posibilidad de ser encarcelados.

Establece que los Estados frágiles tienen las siguientes características: *a*) pérdida del control físico del territorio o del monopolio del uso de la fuerza; *b*) erosión de legitimidad de la autoridad de turno para llevar a cabo decisiones colectivas; *c*) incapacidad de proporcionar servicios públicos básicos, y *d*) incapacidad de interactuar con otros Estados como miembro

---

<sup>8</sup> Dentro de estos derechos que deben promoverse y fomentarse está la libertad de expresión, el respeto a los derechos humanos, la equidad y paridad de género; así como el mejoramiento de las leyes para garantizar el Estado de derecho.

propio de la comunidad internacional. De esta forma, cada uno de los doce indicadores de los que se compone el índice hará referencia a cada una de estas características, facilitando así la numeración y clasificación del fenómeno para su posterior estudio.

Otra idea, que debate sobre la pertinencia de clasificar como Estados débiles a México y otros en América Latina, es vertida por Tedesco (2006), quien señala que las deficiencias institucionales que sufren estos países se producen como una consecuencia derivada del hecho de que estos Estados se encuentran en formación, pero además sostiene que los Estados-nación pueden ser débiles en ciertos rubros y estables en otros; es decir, utilizar este concepto requiere un mayor análisis para eliminar su subjetividad. Por tanto, la aportación teórica de este trabajo es mostrar cuáles son los rubros en los cuales el Estado mexicano tiene déficits institucionales o entender la razones de un contexto explicativo; sobre por qué se debilita el Estado en nuestro país.

Posterior a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, cuando se derrumbaron las torres gemelas en Nueva York por el ataque terrorista más grande en la historia de la humanidad, se preocupó este país por los escenarios de ingobernabilidad o “Estados fallidos”, en todo el mundo, por su amenaza a la paz mundial y sobre todo a su hegemonía como potencia mundial.

Las crisis de los Estados se dieron por distintas causas: colapso democrático, Nigeria en 1983; reforma de una sucesión del autoritarismo, la Unión Soviética, 1991; altos niveles de corrupción, Filipinas, 1996; guerrillas, narcotráfico, Colombia, 2000 y el Salvador;<sup>9</sup> conflicto étnico, violencia y genocidio, Ruanda, 1994; colapso económico, Zaire, 1990; así como por aspectos económicos, la hiperinflación en Argentina, 1980 (USAID, 2005: 5).

De las anteriores ideas vinculadas con el concepto evolutivo de Estado fallido ahora denominado frágil, por el Fondo para la Paz con sede en Washington, resulta este organismo internacional más preciso en torno a su metodología, porque establece una medición basada en doce indicadores: sociales, políticos y económicos.<sup>10</sup> Estos indicadores que mide el índice del Fondo para la Paz sobre Estados Fallidos se dividen en cuatro principales: 1) presión social, incluye el estudio del desplazamiento de grupos (refugiados); los gru-

---

<sup>9</sup> El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, un grupo guerrillero armado, firmó en 1996, después de doce años de guerrilla, un acuerdo de paz y la construcción de instituciones. Después del Estado fallido, recibió apoyo internacional para reestructurar su poder y garantizar la permanencia de su sistema de gobierno.

<sup>10</sup> Desde 2005 se elabora este documento para identificar aquellos países que son vulnerables.

pos de queja (violencia entre éstos, étnica, religiosa, discriminación, etcétera); el “vuelo humano”, fuga de cerebros y otros tipos de migración por falta de oportunidad y otras circunstancias; 2) El índice económico que se divide en el desarrollo desigual, la pobreza y el deterioro económico; 3) indicadores políticos, y 4) indicadores militares, que tocan lo concerniente a la legitimidad del Estado, servicios públicos, derechos humanos, aparato de seguridad, las élites y sus divisiones y la intervención externa.

De acuerdo con el Índice de Estados Frágiles publicado en 2014, México obtuvo el número 105, con una puntuación general de 71.1 donde Sudán del sur obtuvo 112.9 puntos, el número uno de Estados frágiles. Seguido por Somalia con 112.6, República Centroafricana con 110.6, Haití con 104.3 y Nigeria con 99.7. El último lugar o el primero si atendemos a su calidad de Estado es Finlandia con 18.7 puntos de fragilidad, Suecia con 21.4 e Islandia con 25.9 puntos.

Bajo una metodología basada en doce rubros, divididos en tres componentes: 1) indicadores sociales, 2) indicadores económicos, y 3) indicadores políticos y militares, muestra los siguientes resultados: *a*) presiones demográficas, 6.7; *b*) refugiados/desplazamientos, 4.3; *c*) tensiones de grupo, 6.1; *d*) desertiones y fugas de cerebros, 5.6; *e*) desarrollo económico desigual, 6.9; *f*) pobreza y declive económico, 4.9; *g*) legitimidad estatal, 5.8; *h*) servicios públicos, 6.3; *i*) Estado de derecho, 6.0; *j*) aparatos de seguridad, 7.6; *k*) élites fragmentadas, 5.1; *l*) intervención externa, 5.8 puntos en una escala de 10; donde a mayor puntuación mayor fragilidad.<sup>11</sup>

Si bien existen diversos rubros sobre los cuales es preciso trabajar, podemos evidenciar dos rubros que requieren una urgente atención por parte del Estado mexicano para superar la transición y establecer un Estado de derecho: el primero es el incremento de la violencia y delincuencia, la ocupación de los territorios en todo el país por el crimen organizado, principalmente en Michoacán y Guerrero (aunque no de manera exclusiva) y el segundo es el estado de descomposición institucional, producto del crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción.

#### IV. ELEMENTOS PARA EL RESCATE DEL ESTADO MEXICANO

Tomando la evaluación del Índice de Estados Frágiles, caracterizado por una metodología consistente, nuestro país muestra una alta vulnerabilidad, el Estado de derecho requiere ceñirse a una actuación más estratégica y promover

<sup>11</sup> Véase el anexo 1, sobre los componentes de los indicadores del Índice de Estados Frágiles. FP (2014).

el rescate de las instituciones, así como de los elementos que constituyen el Estado: población, territorio y gobierno.

La delincuencia organizada opera como un sistema paralelo al Estado, porque controla gran parte de las actividades y de las instituciones del país, aprovechando la fragilidad de las leyes y el Estado de derecho. Incluso puede reemplazar al Estado mediante sus propias reglas: violencia, corrupción y cooptación de sus instituciones como la policía, los gobiernos municipales, jueces y magistrados; entre otros miembros del sistema político mexicano.

Asimismo, existe un descontrol sobre el territorio por parte del crimen organizado y los cárteles del narcotráfico que operan en nuestro país; por las características que advierte el fenómeno de la violencia y la delincuencia en México. El ámbito municipal es el más afectado por el crimen organizado. Desde el 2007, año en que inició la llamada guerra contra el narcotráfico por el expresidente Felipe Calderón, hasta el 2015; se han contabilizado el asesinato de 82 alcaldes, 64 funcionarios municipales, 13 candidatos, así como 39 líderes y activistas políticos locales; sumando 441 ataques registrados y documentados (Trejo y Ley, 2015).

Mediante estos ataques el crimen organizado ha logrado ablandar, abaratar y capturar a cientos de autoridades locales y apropiarse de los recursos y las policías municipales. En estos espacios conquistados, los grupos criminales ejercen las dos funciones centrales del Estado: la tributación —mediante la extorsión—<sup>12</sup> y el monopolio de la violencia;<sup>13</sup> asimismo, eliminan o desaparecen a quienes se opongan. De igual forma, Trejo (2014) sostiene que en estados como Guerrero, Michoacán y Tamaulipas, el crimen organizado ya no sólo intenta monopolizar el trasiego de la droga, sino que ahora ha pasado a una nueva fase en la que uno de sus grandes objetivos es la toma del poder local, apoderarse de los municipios y sus recursos y extraer la riqueza local a través de la tributación forzada:

Como lo demuestra la terrible experiencia de Michoacán, el crimen organizado se apropiaba del 30 % del presupuesto anual de obra pública de los municipios; exigía que los contratos de obra pública se otorgaran a constructoras bajo su control; y cobraba el 20% de la nómina salarial de la burocracia local.

---

<sup>12</sup> La extorsión mediante este esquema es denominado “cobro de piso”, mediante un pago de protección para evitar un mal mayor a manos del crimen organizado.

<sup>13</sup> Dentro de las actividades predatoras del territorio se encuentran: la extorsión, el secuestro, infiltración de la policía mediante corrupción para lograr el “cobro de plaza”, y, en general, atacar a los ciudadanos. El negocio del narcotráfico sólo es una de sus variantes de operación.

Pero la infiltración del municipio fue más allá: los grupos criminales se apoderaron de los catastros públicos municipales donde obtenían información fidedigna que les permitiera extorsionar con mayor eficacia a los hoteles, restaurantes y pequeños negocios de las ciudades bajo su dominio (Trejo, 2014).

Para lograr la hegemonía local, los grupos del crimen organizado requieren de una sociedad desarticulada y aterrorizada, incapaz de cuestionar y desobedecer los dictados de las autoridades de facto. Por ello, los criminales buscan establecerse en zonas con poca organización social. Además, existe una amplia vulnerabilidad en el gobierno municipal que no tiene instrumentos políticos, jurídicos y policiales para hacer frente al crimen organizado. Está maniatado para ejercer cualquier tipo de acción en contra de los grupos que desarticulan al Estado en el territorio.

Otro de los elementos que vulnera el poder del Estado en México es la corrupción. El Estado capturado, categoría vinculada con la crisis del Estado por el desarrollo de la corrupción de los políticos, citado por Hincapié (2014), es uno de los factores que requiere analizarse a detalle. El Índice de Percepción de la Corrupción 2014, elaborado por Transparencia Internacional, sitúa a nuestro país en el lugar 103 de una lista de 175 países, al obtener una puntuación de 35 sobre 100.<sup>14</sup>

A partir de la “guerra contra el narcotráfico”, en México se incrementó exponencialmente la violencia y el número de muertes; producto del reacomodo de fuerzas, la lucha entre los cárteles del narcotráfico y la extorsión hacia la población en general. Otro de los males que surgió y se intensificó desde 2007, fue la corrupción policial a manos del crimen organizado. En la investigación realizada por Díaz-Cayeros *et al.* (2005) se muestra un mapeo de la distribución geográfica de la extorsión policial, principal obstáculo para el Estado de derecho que se pretende, existe en nuestro país.

Las empresas criminales no sólo obtienen ganancias del narcotráfico. A partir de 2007 comenzaron a diversificar sus brazos operacionales hacia otro tipo de actividades lucrativas, ilegales y depredadoras de las instituciones y del Estado. Para ello, aprovecharon la vulnerabilidad de la policía, las leyes y el sistema judicial obsoleto en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal; por supuesto mediante una violencia desmedida.

Esto se hizo evidente durante el caso de los 43 estudiantes que en octubre de 2014 fueron detenidos por la policía municipal de Iguala, Guerrero y entregados a los asesinos de una organización criminal dedicada al tráfico de

---

<sup>14</sup> Véase TI (2014), Índice de Percepción de la Corrupción, 2014.

drogas. Las fuerzas policiales de Iguala no son los únicos que son perpetrados por el crimen organizado y no han sabido proteger a los ciudadanos (Díaz-Cayeros *et al.*, 2014).

Asimismo, Díaz-Cayeros *et al.* (2014) establece que en México la extorsión prevalece porque las fuerzas policiales se han convertido en agentes de organizaciones criminales o porque los delincuentes pueden participar en el crimen organizado sin impedimento de la policía. Esto promovió el desarrollo de grupos de autodefensa, que si bien buscaron la protección de los ciudadanos, socavaron más el poder del Estado y actualmente es incierto cuál es su principal sostén o interés; ya que algunos han sido armados y reclutados por grupos criminales y para la defensa de sus intereses.

Utilizando el método de estimación espacial bayesano, Díaz-Cayeros *et al.* (2014) demuestran que los ciudadanos en México se encuentran vulnerables a la extorsión por parte del crimen organizado, ante la corrupción y desconfianza que existe hacia las fuerzas del orden. Además, en su investigación destacan la ventaja competitiva del crimen organizado, toda vez que al desmantelarse un grupo delincuenciales por parte del Estado no se reduce la ventaja comparativa de las pandillas y grupos criminales en los entornos locales que operan, es decir, continúa la misma estructura delincuenciales. “El proveedor más evidente de la violencia es una policía corrupta. Esto no quiere decir que todas las fuerzas de policía serán penetrados por penales organizaciones, pero son las organizaciones más naturales que pueden prestar servicios violentos” (Díaz-Cayeros *et al.*, 2015: 14).

Ante la vulnerabilidad del Estado se han formado autodefensas, grupos organizados de ciudadanos para contrarrestar el poder del crimen organizado. Cherán es uno de los ejemplos, pero también estos grupos que sustituyen a la policía en las localidades sufren el riesgo de convertirse en grupos paramilitares, como sucedió en Colombia. Cherán es un municipio indígena enclavado en la meseta purépecha de Michoacán, desde 2011 se declararon autónomos después de una terrible ola de crímenes y extorsiones. La delincuencia controlaba el bosque y explotaba la madera. Actualmente, un Consejo Mayor es quien gobierna y dirige a los 75 policías que se montaron en barricadas y han luchado contra el crimen organizado. Con rescate de la solidaridad, cohesión social e integración de esta comunidad indígena, no hay delincuencia debido a un nuevo modelo llamado: autodefensa comunitaria.

El déficit en materia de seguridad promovido también por la privatización de la seguridad ha ido acrecentándose en América Latina. El informe del PNUD (2013), sobre seguridad ciudadana, establece que esto es alta-

mente peligroso, porque deja entrever formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza como la llamada “justicia por propia mano” o linchamientos;<sup>15</sup> así como estrategias del gobierno para ejercer una “mano dura” o cero tolerancia. Rodríguez (2011) sostiene que la crisis de autoridad ha llevado a grupos organizados a defenderse, con el consecuente debilitamiento del Estado de derecho y las instituciones; por la impunidad, negligencia, crimen sin castigo y corrupción de la policía y los aparatos de justicia.

La violencia de grupos organizados, armados y con un accionar permanente que pretende incidir en la dirección de la vida pública regional o nacional pone en cuestión el monopolio de la violencia legítima en manos del Estado. La figura de la policía comunitaria en Guerrero y las auto-defensas que emergieron recientemente en Michoacán parecen mostrar precisamente la vulnerabilidad del Estado, incapacidad e ineficiencia para combatir el crimen organizado. La erosión del Estado de derecho se manifiesta a partir del incremento en el número de delitos perpetrados por bandas organizadas, pero también por jóvenes que delinquen, así como grupos delincuenciales de la más diversa índole. No se trata exclusivamente del narcotráfico como principal promotor de la violencia y los actos ilícitos. La crisis del Estado va del nivel micro al nivel macro, donde la violencia ocupa el lugar que debiera ocupar el Estado de derecho, la legalidad y el papel de las autoridades.

El creciente incremento de la extorsión, cobro de plaza y extracción de rentas a los comerciantes, empresarios y sociedad en general, mostró la fuerte incapacidad del Estado mexicano para establecer el Estado de derecho. Por ello, como producto de este proceso se comenzaron a desarrollar grupos armados para hacer frente al crimen organizado. En febrero de 2013, en los municipios de Michoacán: Tepalcatepec y Buenavista, se formaron grupos de civiles, dueños de ranchos y comerciantes para defender lo poco que les quedaba ante el azote de la banda de narcotraficantes denominada: La familia michoacana, surgida de una escisión de los Zetas y con extraordinaria capacidad para corromper a las autoridades municipales y estatales de Michoacán (Rivera, 2014). Surgió también otro grupo delictivo denominado: los Caballeros Templarios. La creciente búsqueda de paz fomentó que se formaran autodefensas en otros municipios del mis-

---

<sup>15</sup> Véase a Rodríguez (2011), quien sostiene que los numerosos linchamientos que se han dado en México, obedecen al vacío de autoridades legales y tradicionales. Asimismo, ante la falta de respuesta de las autoridades, los vecinos enardecidos han hecho justicia por ellos mismos.

mo estado: Aquila, Yurécuaro y Coahuayana, donde las fuerzas del orden poco aparecen por lo accidentado del terreno, así como por la incapacidad municipal de operar contra el crimen organizado; atribución de orden federal. La integración de autodefensas logró organizar a 28 municipios de Michoacán<sup>16</sup> que formaron grupos de autodefensas para defenderse de los Caballeros Templarios (Rivera, 2014).

Posteriormente, ante el crecimiento de las autodefensas, en enero de 2014, el gobierno federal intervino, nombrando un comisionado para el desarrollo de la paz y la institucionalización de los movimientos armados. Con la detención de su dirigente José Manuel Mireles Valverde, el 27 de junio de 2014, se formó un agrupamiento policial denominado Cuerpos de Defensa Rural, reclutando a los miembros de las autodefensas, otorgándoles capacitación y legalidad, asimismo, se detuvo al líder de los Templarios, Servando Gómez, alias la Tuta.<sup>17</sup>

Igual atención requiere para entender la crisis del Estado o la urgente necesidad de rediseñar un nuevo pacto social; el caso de la policía comunitaria y grupos de autodefensas que operan en las comunidades del estado de Guerrero,<sup>18</sup> ante la inoperancia de las instituciones dedicadas a garantizar el orden en este espacio del territorio nacional. Con una mayor tradición cultural e histórica, desde 1995 ante la indolencia de las autoridades se formaron grupos de voluntarios dedicados a buscar el orden en las comunidades.<sup>19</sup> En 1998 la policía comunitaria dio origen al Sistema Comunitario de Seguridad, Impartición de Justicia y Reeducción, en el que se estructuró la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC).<sup>20</sup> De acuerdo con el Informe de la Comisión de Derechos Humanos,

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Rivera (2014), los municipios con grupos de autodefensas hasta 2014, antes de que fueran desmantelados por el gobierno federal, eran: Aguililla, Apatzingán, Aquila, Ario de Rosales, Arteaga, Buenavista, Chinicuila, Churumuco, Coahuayana, Coalmacán, Gabriel Zamora, Huacana, Huetamo, Lázaro Cárdenas, Los Reyes, Mujica, Nuevo Urecho, Paracuaro, Periban, San Juan Nuevo, Tancítaro, Taretán, Tepalcatepec, Tumbisatio, Turicato, Uruapan, Yurécuaro y Ziracuaretiro.

<sup>17</sup> La Tuta fue detenido el 27 de marzo en Morelia, Michoacán, *La Jornada*, 28 de marzo de 2015.

<sup>18</sup> Se estima que en Guerrero existen grupos de policías comunitarios en más del 50% de los 81 municipios.

<sup>19</sup> El modelo de la policía comunitaria se basa en los usos y costumbres indígenas, la cual opera a partir de buscar la reinserción social. A quienes delinquen los ponen a trabajar para la comunidad, tienen prisiones y mecanismos para lograr su transformación, sólo los casos más graves son reportados a las autoridades estatales y consignados.

<sup>20</sup> Actualmente se estima que tienen presencia en 120 pueblos pertenecientes a 16 municipios de Guerrero.



esta organización cuenta con aproximadamente 700 elementos o miembros de la policía comunitaria que dan protección a 300 mil habitantes.<sup>21</sup>

Romero (2014) describe las innumerables razones que dieron pie a la formación de la policía comunitaria, derivada principalmente del abandono del estado a los ciudadanos que habitan en la sierra y la Costa Chica de Guerrero:

A partir de esta transformación, los pueblos dejan de entregar a los detenidos al Ministerio Público e implementan un sistema de reeducación como mecanismo de reinserción social de la persona que infringe las normas. Entre la sanción moral, el trabajo comunitario y la participación comunitaria, es cómo se gestiona la justicia. Bajo los principios de investigar, conciliar, reeducar y la no discriminación se construye una justicia eficiente y acorde a la necesidad de los pueblos, Romero (2014: 28).

Desde su formación derivada del incremento en la delincuencia, la falta de confianza en las autoridades y en la incapacidad de otorgar la paz social en este territorio tan accidentado de la sierra, la policía comunitaria recibió múltiples críticas por usurpar una de las atribuciones del Estado: el uso legítimo de la fuerza. Basados en la autodeterminación de los pueblos, así como en el Convenio 169 de la OIT, que establece la garantía de los pueblos indígenas para organizarse y protegerse, han logrado seguir adelante hasta la fecha; pese a estar encarcelada su principal dirigente.

Posteriormente, de igual forma, en Guerrero, en 2011 surgió otra organización denominada Unión de Pueblos Organizados del Estado de Guerrero (UPOEG) con presencia en once municipios y setenta comunidades o pueblos; así como el Frente Unido para la Seguridad y el Desarrollo del Estado de Guerrero (FUSDEG), otra organización con los mismos objetivos. Este tipo de autodefensas por supuesto que operan en la ilegalidad, fracturan el Estado de derecho y promueven acciones ilícitas entre sus miembros; por ejemplo, en algunos casos los ciudadanos manifiestan seguir cobrando derecho de piso para sostenerse y reciben armas de cárteles que operan en este estado.<sup>22</sup>

Por una parte han crecido las autodefensas, producto de la incapacidad del Estado para actuar contra la delincuencia organizada, pero por otra,

---

<sup>21</sup> Véase CNDH (2012), *Informe especial sobre los grupos de defensa y seguridad pública en el estado de Guerrero*, dado a conocer el 17 de diciembre de 2012.

<sup>22</sup> De acuerdo con el informe de la CNDH (2012), los grupos de autodefensa en Guerrero han recibido hasta junio de 2012, la cantidad de 11 millones, 615 mil, 914 pesos, para credencialización, uniformes, despensas, vehículos, etcétera; bajo el acuerdo de integrar policías de corte indígena.

los tentáculos del narcotráfico han vulnerado la soberanía del país, Valdés (2013); toda vez que estos grupos armados por su equipamiento y organización dejan entrever intereses económicos, de protección y organización delincriminal.

Si tratamos de explicar la vulnerabilidad del Estado mexicano, es preciso destacar el papel del narcotráfico como corruptor y promotor de la violencia, pero también como un ocupante ilegal del territorio. Esto genera por sí mismo una respuesta por parte de la población que busca protegerse y por ello se han desarrollado grupos de autodefensas y policías comunitarias que igualmente socavan el poder del Estado. Esto plantea un esquema complicado de comprensión del fenómeno, porque por una parte el Estado institucionalizó un movimiento de autodefensas en Michoacán, que ahora operan como guardias rurales con uniforme y sueldo; mientras que en Guerrero bajo el sustento indígena de usos y costumbres siguen creciendo el número de organizaciones dedicadas a la protección ciudadana.<sup>23</sup>

## V. CONCLUSIONES

La construcción de capacidades por parte del Estado para garantizar la paz y convivencia social, volver al pacto social de los teóricos clásicos del Estado y restaurar la visión contractualista, donde se cumpla con el papel para el cual fue construido el Estado en nuestro país, requiere un análisis minucioso. En principio, la debilidad del Estado mexicano es manifiesta por la incursión de numerosos grupos armados, que se disputan el monopolio de la violencia, vinculados con el narcotráfico y que se han apropiado de territorios amplios como Michoacán y Guerrero, pero también en estados como Nuevo León, Chihuahua y Sonora; en el norte del país y Veracruz en el sur; con fuertes y notorios espacios de ingobernabilidad municipal y presencia paramilitar.

Por lo cual, para avanzar en el rescate del Estado, es preciso recobrar el territorio donde se encuentran asentados los grupos criminales que extorsionan, cobran derechos de piso y desarrollan actividades económicas en la ilegalidad, como la venta de acero por parte de los Caballeros Templarios en Michoacán, y la ola de violencia en Guerrero, mediante secuestros, extorsiones e innumerables actos delincriminales relatados y documentados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su informe especial de 2012.

---

<sup>23</sup> El informe de la CNDH (2012) establece que hubo transferencias de recursos estatales para las dos organizaciones: CRAC con 6 millones, 168 mil, 205 pesos y UPOEG con 5 millones, 447 mil, 709 pesos.

La ocupación del territorio por parte de las fuerzas armadas como ocurrió durante el sexenio del expresidente Felipe Calderón (2006-2012) no resultó eficaz para disminuir la incidencia delictiva; porque se encontró que la policía podrá ser fácilmente cooptada, corrompida e ineficiente para combatir el crimen organizado. El Estado de derecho debe imponerse en todo el territorio, para disminuir la calificación que otorga la organización internacional Fund for Peace a partir del Índice de Estados Frágiles de 2014 que valora como Estado de alta advertencia.

A partir de la vulnerabilidad de los ciudadanos se han conformado grupos de autodefensa en todo el país, algunos momentáneos y otros permanentes, porque se ha encontrado que la población está valorando participar en la seguridad como una medida de protección ante la ineficiencia del Estado. Emerge, por tanto, la participación ciudadana como un esquema en construcción e interacción entre ciudadanos y el Estado, mediante el nuevo modelo de seguridad ciudadana, basado en la prevención y construcción de ciudadanía, que incluye a la población en la toma de decisiones, pero también revela sus obligaciones y responsabilidades para combatir la inseguridad y el crimen organizado.

Los Estados frágiles, como resulta México a partir de la evaluación descrita, deben actuar para transformar su condición de vulnerabilidad y debilidad a través de la participación organizada que legitime sus programas de gobierno, así como la intervención policial y el ejército. Esto supone incluir a los grupos de la sociedad civil para garantizar el apoyo de los ciudadanos, reparar el tejido social y cimentar acciones que lleven a la cultura de la legalidad; estrategias de prevención social y la construcción de un verdadero Estado de derecho.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- ARNAIZ, Aurora (1976), *Ciencia política*, México, librería Carlos Césarman.
- BROGATE, Roberto *et al.* (2014), *América central: un nuevo concepto de Estado débil*, documento marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- BUSCAGLIA, Edgardo (2014), *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, Debate.
- CHOMSKY, Noam (2007), *Estados fallidos. El abuso del poder y el ataque a la democracia*, trad. de Gabriel Dols, Barcelona, Ediciones B.
- CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2012), *Informe especial sobre los grupos de defensa y seguridad pública en el estado de Guerrero*.

- DÍAZ CAYEROS, Alberto *et al.* (2014), *Caught in the Crossfire: the Geography of Extortion and Police Corruption in México*, Working papers, Center of Democracy, Development and Rule of Law, Stanford, disponible en: [http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/caught\\_in\\_the\\_crossfire\\_final\\_final.pdf](http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/caught_in_the_crossfire_final_final.pdf) (fecha de consulta: 29 de marzo de 2015).
- EMMERICH, Norberto (2015), *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- ESCALANTE, Fernando (2009), “Territorios violentos”, *Nexos*, México, núm. 384, diciembre.
- ESTRADA RODRÍGUEZ, José Luis (2013), “Democracia, Estado y seguridad ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad”, *Alegatos*, núm. 84, mayo-agosto de 2013.
- FLORES RUÍZ, José Fernando (2011), “¿Estado o concepto fallido?, problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla”, *Revista de Derecho del Estado*, núm. 27, julio-diciembre de 2011.
- GORDON, Ruth (1997), “Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion”, *American University International Law Review*, vol. 12.
- HELMAN, Gerard y STEVEN, Ratner (1993), “Saving Failed States”, *Foreign Policy*, vol. 89.
- HINCAPIÉ JIMÉNEZ, Sandra (2014), *Espiral, estudios sobre Estado y sociedad*, vol. XXI, núm. 61, septiembre-diciembre de 2014.
- HOBBS, Thomas (1651[1994]), *El Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica.
- JELLINECK, George (1966), *Teoría general del Estado*, México, Continental, 1958.
- MORALES OYARVIDE, César (2011), “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, julio-septiembre de 2011.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2004), “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”, *Informe del Secretario General*, 3 de agosto de 2004, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616> (fecha de consulta: 28 de febrero de 2015).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York.

- RIVERA VELÁZQUEZ, Jaime (2014), *Crimen organizado y autodefensas en México: el caso de Michoacán*, perspectivas, núm. 6, 2014, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, México.
- RODRÍGUEZ GUILLÉN, Raúl (2011), “Violencia y delincuencia: los linchamientos en México”, en CISNEROS, José Luis y CARVALLO CRUZ, Evardo, *Violencia, crimen organizado y Estado en México*, México, UAM-Xochimilco.
- ROTBERG, Robert I. (2004), *When States Fail: Causes and Consequences*, Estados Unidos, Princeton, University Press.
- TEDESCO, Laura (2007), *El Estado en América Latina ¿fallido o en proceso de formación?*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, documento de trabajo, núm. 37, España, disponible en: [www.fride.org](http://www.fride.org)
- THÜRER, Daniel (1999), “El Estado Fallido y el derecho internacional”, *Review of the Red Cross*, núm. 836.
- TI (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL), *Índice de Percepción de la Corrupción*, informe 2014. [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (fecha de consulta: 19 de marzo de 2015).
- TOLEDO GÓMEZ, Aureo *et al.* (2014), “Terrorismo e Estados fallidos, una análise de discurso critica”, *Opinião Pública*, vol. 20, núm. 2, agosto de 2014.
- TREJO, Guillermo (2014), “La industria criminal en México”, *El País*, 16 de octubre de 2014, disponible en: [http://elpais.com/elpais/2014/10/14/opinion/1413308987\\_673533.html](http://elpais.com/elpais/2014/10/14/opinion/1413308987_673533.html) (fecha de consulta: 12 de febrero de 2015).
- y LEY, Sandra (2105), “Municipios y crimen organizado en México”, *El País*, 20 de febrero de 2015, disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/20/actualidad/1424404906\\_886826.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/02/20/actualidad/1424404906_886826.html) (fecha de consulta: 21 de marzo de 2015).
- USAID (Agencia Internacional de Desarrollo) (2005), *Fragile States Strategy*.
- VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo (2013), *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar.
- WEBER, Max (1987), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ZAPATA CALLEJAS, John Sebastián (2014), “La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y seguridad*, vol. 9, núm. 1, enero-junio de 2014.

## ANEXO

### COMPONENTES DEL ÍNDICE DE ESTADOS FRÁGILES<sup>24</sup>

#### A) Indicadores sociales

1. Presiones demográficas. Aquellas derivadas de las disputas fronterizas, alto crecimiento de la población, así como aquellas producto de los desastres naturales, etcétera.
2. Refugiados y desplazados. Son aquellos problemas, producto de presiones asociadas con desplazamientos de población, cantidad de refugiados que entran o salen de un país, y los recursos disponibles para darles atención.
3. Tensiones de grupo. Conflictos entre comunidades, violencia étnica, violencia religiosa, agresiones, grupos señalados por las autoridades estatales para su persecución o represión, institucionalización de la excusión política, retórica nacionalista, grupos que pugnan por su autodeterminación.
4. Deserciones y fuga de cerebros. Se refiere a la salida de profesionistas, intelectuales o disidentes políticos que temen persecución o represión; migración de la clase media debido al deterioro económico; crecimiento de diásporas y comunidades de exiliados.

#### B) Indicadores económicos

1. Desarrollo económico desigual. Aquel basado en grupos, o percibido en la educación y en el status económico; empobrecimiento de grupos de población.
2. Pobreza y declive económico. Patrones de declive progresivo en ingreso per cápita, Producto Interno Bruto, endeudamiento, mortalidad infantil, quiebre de empresas, devaluación, caída de la inversión extranjera, austeridad económica, economía informal, etcétera.

#### C) Indicadores políticos y militares

- D) Legitimidad estatal. Corrupción endémica, resistencias a la transparencia y rendición de cuentas, escándalos políticos, la pérdida generalizada de confianza en las instituciones del Estado, las protestas públicas, el crimen organizado asociado a las élites gobernantes, etcétera.

---

<sup>24</sup> Plataforma CAST (Conflict Assesment System), elaborado por Fund of Peace, 2014.

- E) Servicios Públicos. Se refiere a la falta o a la desaparición de funciones estatales básicas, incluyendo la falta de protección a la ciudadanía, contra el terrorismo y la violencia, así como en el otorgamiento de servicios esenciales como educación, salud, saneamiento, transporte público, infraestructura, etcétera.
- F) Derechos humanos y Estado de derecho. Está vinculado con los regímenes autoritarios, dictaduras militares, las constituciones y las instituciones democráticas son suspendidas o manipuladas; presos políticos, violaciones al debido proceso; politización del Poder Judicial; violaciones sistemáticas a los derechos sociales y políticos; así como violación a los derechos humanos.
- G) Aparatos de seguridad. Es el análisis sobre la aparición de grupos de élite o paramilitares, unidades de inteligencia secreta; resistencia armada al gobierno; vigilantes y mercenarios que actúan en total impunidad, desafiando el monopolio estatal en el uso de la fuerza.