

# México: Estado em Via de Fracassar ou Democracia Emergente?

Major Juan P. Nava, Exército dos EUA

**E**M JANEIRO DE 2009, antes de aposentar-se, o Diretor da Agência Central de Informações (CIA), General Michael Hayden, avaliou a crescente violência no México ao longo dos 3.200 quilômetros da fronteira com os Estados Unidos como sendo maior do que a existente no Iraque e qualificou o problema como equivalente à ameaça potencial que o Irã representará à segurança nacional dos Estados Unidos da América no futuro<sup>1</sup>. O estudo realizado em 2008, *The Joint Operational Environment* (“O Ambiente Operacional Conjunto”, em tradução livre), redigido pelo Comando das Forças Conjuntas dos EUA (U.S. Joint Forces Command), concluiu que tanto o México quanto o Paquistão constituem “o pior cenário” em termos de segurança nacional dos EUA, caso qualquer um desses países fracasse ou entre em rápido colapso<sup>2</sup>.

## Tensão na Fronteira

O número de mortes violentas no México quase dobrou em 2009, chegando a pouco mais que 7 mil. Em alguns casos, a maneira como algumas dessas mortes ocorreram foi particularmente macabra<sup>3</sup>. Denúncias de brutalidade e relatos recorrentes acerca da corrupção governamental aumentam a percepção negativa que a população dos Estados Unidos tem sobre o México. Tem-se a impressão de que o México é capaz de se tornar um Estado fracassado (*failed state*, na expressão em inglês), onde pode eventualmente florescer uma insurgência desestabilizadora<sup>4</sup>.

Em março de 2010, integrantes armados de um cartel de drogas assassinaram funcionários do consulado dos EUA e seus cônjuges na presença

dos filhos dos casais, em plena luz do dia, quando retornavam de um evento social no consulado<sup>5</sup>. Imediatamente após o fato, os Secretários de Estado, de Defesa e de Segurança Interna se reuniram com o Chefe do Estado-Maior Conjunto e com o Diretor de Inteligência Nacional para conduzir uma visita tempestiva aos seus homólogos mexicanos, buscando fortalecer relações e determinar como melhor apoiar o governo mexicano em sua luta contra as organizações traficantes.

Peritos norte-americanos dedicados ao México e à América Latina identificam pontos fracos em áreas específicas, mas também veem pontos excepcionalmente fortes em outras. Por exemplo, em seu artigo para a revista *Foreign Affairs*, “The Real War in Mexico” (“A Verdadeira Guerra no México”, em tradução livre), Shannon O’Neil, a Diretora da “Força-Tarefa Independente” da entidade U.S. Council on Foreign Relations, dedicada ao estudo da política dos EUA para a América Latina, declara que o México não irá fracassar. Citando a capacidade do México de atender às necessidades essenciais de seu povo, realizar eleições livres e justas e exercer controle político civil das Forças Armadas, Shannon O’Neil recomenda que os Estados Unidos reconheçam o México como “um parceiro estratégico permanente, em vez de um vizinho frequentemente esquecido”<sup>6</sup>. Muitos dos comentários de O’Neil refletem as tensões existentes entre as duas nações como produtos de uma longa história de cooperação, competição e concessões mútuas, enquanto extensa literatura, predominantemente de autores mexicanos, exorta os EUA a entenderem a relação conflitante entre os dois países<sup>7</sup>.

---

*O Major da Polícia do Exército dos EUA Juan P. Nava serve atualmente no Grupo de Ação do Comandante da Missão de Treinamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte no Afeganistão/Comando Combinado de Transição de*

*Segurança-Afeganistão. Ele é bacharel em Inglês pela Texas A&M University e possui mestrados pela Webster University e pela Escola de Estudos Militares Avançados, no Forte Leavenworth, Kansas.*

É a crescente violência criminal transfronteiriça no México uma evidência do iminente fracasso do Estado, ou simplesmente um efeito colateral não intencional da democratização? O’Neil alega que os altos índices de violência refletem “um efeito colateral inesperado da democratização e da globalização econômica”, e não um sinal do futuro fracasso do México como Estado-nação.

A violência do narcotráfico no México e ao longo da fronteira com os EUA é a reação de organizações criminosas contra as políticas agressivas do Presidente Calderón para combater o tráfico de drogas, que vêm sendo constantemente ampliadas. Eleito como um conservador anticorrupção, o Presidente Calderón continua a seguir políticas que representam a vontade do povo, expressa em eleições livres e justas. Os eleitores escolheram entre vários partidos políticos rivais, incluindo aquele que havia detido o poder no México durante quase sete décadas. A evidência empírica — quer seja de uma democracia emergente quer de um Estado-nação em declínio — indica que o México mantém a resistência e a força nacionais apesar dos desafios econômicos significativos, que incluem a deterioração da segurança em algumas áreas.

No livro *When States Fail: Causes and Consequences* (“Quando Estados Fracassam: Causas e Consequências”, em tradução livre), Robert Rotberg, da Kennedy School of Government, na Universidade de Harvard, postula que os Estados são considerados fortes ou fracos “de acordo com a quantidade de bens políticos essenciais que fornecem ao povo”<sup>8</sup>. Os critérios de Rotberg incluem, em ordem hierárquica, a segurança, a aplicação uniforme das leis com relação aos cidadãos, a capacidade da população de participar em eleições livres e justas — com tolerância a posições divergentes — e a prestação de serviços essenciais, como educação e assistência médica<sup>9</sup>. A capacidade dos Estados de prover mais ou menos desses bens políticos determina sua “força” e sua estabilidade relativa.

Essa avaliação da existência ou não da democracia ressalta os conceitos de Samuel Huntington de modernização e adaptabilidade política como forma de racionalização da

autoridade e da maior participação na política de grupos sociais de toda a sociedade<sup>10</sup>.

Durante sete décadas, a partir de 1929, a política, no México, foi dominada pelo Partido Revolucionário Institucional, ou PRI. Em grande medida, ela se assemelhava às condições subliminarmente opressivas descritas por Marina Ottaway em *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* (“A Democracia Desafiada: O Surgimento do Semiautoritarismo”, em tradução livre)<sup>11</sup>. Na verdade, o México vivia aquilo que Samuel Huntington descreveu como um regime autoritário de partido único, cujo sucesso advinha da frequente alternância entre integrantes dos segmentos conservador e progressivo do mesmo partido<sup>12</sup>. Huntington afirma que essa alternância proporcionava estabilidade porque a moderação das ambições mantinha na linha os potenciais oponentes políticos.

O Partido de Ação Nacional, ou PAN, de centro-direita, estabelecido com a ajuda da influente Igreja Católica Romana, no México, aproveitou a desconfiança da população em relação ao PRI e fez campanha em favor de uma reforma social e econômica. O movimento do eleitorado em direção à centro-direita refletiu um ressurgimento do conservadorismo, tanto social quanto econômico, destinado a combater a crescente deterioração das condições de segurança. A eleição do Presidente Vincent Fox legitimou múltiplos partidos no âmbito federal. O México, enfim, emergia como um Estado verdadeiramente democrático. A eleição exemplificou o que Huntington descreve como o procedimento central da democracia: “a eleição de líderes por eleição competitiva, pelo povo que será governado”<sup>13</sup>.

Enquanto isso, os Estados Unidos concentravam seus esforços no combate ao terrorismo internacional, após os atentados de 11 de Setembro. O fato de Fox ter discordado abertamente da política externa dos EUA e da guerra no Iraque em nada ajudou nas relações bilaterais. Os Estados Unidos não se esforçaram nem dedicaram muitos recursos à parceria estratégica com o México para o combate ao narcotráfico, até que a Iniciativa Mérida fosse promulgada como lei em junho de 2008. A Iniciativa Mérida estabeleceu um programa

plurianual com pesados investimentos nas Forças de combate ao tráfico, especialmente no México. O Congresso estadunidense aprovou recursos financeiros destinados a apoiar o país vizinho em sua luta contra as organizações criminosas<sup>14</sup>. Mais recentemente, os Estados Unidos suspenderam o envio de dinheiro devido a supostas violações dos direitos humanos no México, mas voltaram atrás quando a Secretária de Estado Hillary Clinton certificou que as condições dos direitos humanos naquele país alcançaram padrões “aceitáveis”<sup>15</sup>.

Felipe Calderón assumiu o cargo em 2006, após uma eleição contestada e repleta de alegações de irregularidades e fraude eleitoral<sup>16</sup>. Calderón assumiu o compromisso de vencer a guerra contra os cartéis e o tráfico de drogas e enviou mais de 35 mil soldados das Forças Armadas mexicanas para combater a ameaça à estabilidade nacional<sup>17</sup>. Os desdobramentos impuseram grande desgaste às Forças Armadas mexicanas, que se tornaram responsáveis pelas operações de erradicação, interdição e segurança pública, enquanto a Polícia Federal mexicana passa por reformas para eliminar a corrupção e a ineficiência<sup>18</sup>. Embora o Exército mexicano continue a contar com a confiança do povo, suas operações militares contra os poderosos cartéis de drogas, ainda que minimamente bem-sucedidas, não foram capazes de mudar a tolerância dos mais pobres e desassistidos para com as atividades ilícitas, aí incluído o tráfico de drogas<sup>19</sup>.

### **Segurança: A “Principal Função”**

Robert Rotberg identifica a segurança como o principal bem político que todo governo deve fornecer a seu povo, chamando-a de “principal função” do Estado<sup>20</sup>. Ele define segurança como o meio para:

impedir invasões transfronteiriças, infiltrações e qualquer perda de território; eliminar ameaças internas ou ataques contra a ordem nacional e a estrutura social; prevenir o crime e quaisquer perigos relacionados à segurança humana interna; e possibilitar que os cidadãos resolvam suas diferenças com o Estado e com outros habitantes sem que necessitem recorrer às armas ou a outras formas de coerção física<sup>21</sup>.

Segundo essa definição, o aumento acentuado de violência criminosa nas regiões do norte do



AP Foto/Marco Ugandé

*O Presidente Felipe Calderón assiste ao desfile comemorativo dos cem anos da Revolução Mexicana, na Praça Zócalo, Cidade do México, 20 Nov 10.*

México e nos Estados fronteiriços dos Estados Unidos indicam condições de segurança em deterioração devido às gangues, ao crime transfronteiriço (como, por exemplo, o contrabando, os sequestros, etc.) e ao terrorismo transnacional.

Os vários cartéis de drogas rivais — muitas vezes usando Forças paramilitares mercenárias — travam uma “narcoinsurgência” nacional em grande parte da área rural mexicana<sup>22</sup>. Motivadas pela ganância, essas organizações oportunistas tiram proveito do empobrecimento da sociedade, inserindo grandes estruturas criminosas que desafiam a autoridade judiciária. As elevadas taxas de reincidência mostram que é mínima a capacidade do Estado de reprimir o crime<sup>23</sup>. Condições sociais em declínio indicam um governo paralelo dos narcotraficantes, ao menos nos âmbitos regional e estadual. Esses cartéis não têm o menor interesse em fornecer serviços essenciais necessários para o povo.

Gangues, como a “*Los Zetas*”, representam Forças paramilitares consideráveis, capazes

de ameaçar a estabilidade do México. Elas geram um terrorismo transnacional violento e o exportam aos Estados Unidos<sup>24</sup>. O nome Los Zetas vem do código de rádio-chamada da equipe da polícia federal que foi encarregada da captura de Arturo Guzman Decenas, um tenente do Grupo Aeromóvel de Forças Especiais do Exército Mexicano, que desertou para proteger o então líder do cartel de drogas do Golfo, Osiel Cardenas Guillen<sup>25</sup>. Guzman e outros 30 “comandos” desertores tinham recebido excepcional treinamento de países europeus, de Israel e das Forças Especiais do Exército dos EUA, o que os tornava superiores à polícia federal e à tropa mexicana comum<sup>26</sup>. A gangue Los Zetas tem acesso a armas automáticas de grande calibre, mísseis antiaéreos portáteis e equipamento de comunicações de alta tecnologia, o que a torna mais bem equipada e armada que as forças de segurança mexicanas, que mantêm capacidades modestas<sup>27</sup>.

A Polícia Federal e o Exército mexicanos mataram ou prenderam muitos dos 31 Zetas originais, mas integrantes mais jovens e menos treinados preencheram a lacuna. A gangue cooptou ex-*Kaibiles* (as Forças Especiais guatemaltecas), para melhorar o treinamento sobre armamento e táticas de seu pessoal<sup>28</sup>. Sua perícia em táticas de contrainsurgência proporciona uma vantagem cinética à mais jovem e implacável geração de Zetas, também conhecida como “Os Novos Zetas”, ou “*Nuevos Zetas*”. Com campos de treinamento distribuídos por todo o México e pela Guatemala, os *Nuevos Zetas* ampliaram suas ações nacional e internacionalmente<sup>29</sup>.

A principal fraqueza sistêmica do México é sua incapacidade de proteger seus cidadãos e exercer sua autoridade sobre todo o seu território. Nikos Passas, professor de Criminologia na Universidade Northeastern, define crime transfronteiriço como “conduta que prejudica interesses legalmente protegidos em mais de uma jurisdição nacional e que é criminalizado em pelo menos um dos Estados/jurisdições envolvidos”<sup>30</sup>. Ao descrever esse fenômeno, Passas inclui o terrorismo no conjunto de crimes ocasionados pela globalização.

Podemos discutir dados sobre a quantidade de tropas e policiais e apurar estatísticas sobre os assassinatos, os ataques e outras formas

de violência, mas não podemos mensurar o fenômeno no campo psicológico. O povo se sente seguro? Em seu estudo intitulado “*The Psychology of Security*” (“A Psicologia da Segurança”, em tradução livre), Bruce Schneier, um renomado perito em segurança, afirma haver uma diferença entre sentir-se seguro e estar seguro<sup>31</sup>. Uma pesquisa de opinião pública, realizada pelo instituto *Gallup Consulting*, em fevereiro de 2009, indicou que os mexicanos se sentem cada vez mais inseguros<sup>32</sup>. Esse levantamento é confirmado por outra pesquisa, a do instituto MUND Américas, uma fonte mexicana<sup>33</sup>. Embora a maioria dos mexicanos tenha uma opinião negativa com relação aos cartéis, o governo é visto como sendo incapaz de tomar quaisquer providências para enfrentá-los ou combater o narcotráfico.

Os que acreditam que o México está fracassando como Estado defendem que a atual estratégia antinarcóticos do Presidente Calderón na verdade ocasionou o deslocamento dos atores criminosos por todo o México, ao ter “provocado” as organizações criminosas. Argumentam que Calderón provocou a atual explosão de violência porque os criminosos deslocados buscam restabelecer suas operações e sua influência e retomar seu *status*. Agora expandem suas organizações ilícitas por áreas remotas, onde o governo está ausente, tirando proveito da porosidade da fronteira norte. Também estão estabelecendo relações transfronteiriças com poderosas redes de drogas da América do Sul e seus distribuidores e agentes “na ponta da

---

### ***Calderón assumiu o compromisso de vencer a guerra contra os cartéis e o tráfico de drogas...***

linha”, que abastecem a grande demanda do mercado norte-americano<sup>34</sup>. Redes de “terceira geração” bem estruturadas, controladas pelas gangues, — que Max Manwaring, professor de Estratégia Militar do U.S. Army War College, chama de organizações criminosas transnacionais

— distribuem e vendem narcóticos ilegais e exportam violência e intimidação como satélites dos cartéis mexicanos<sup>35</sup>.

Peter Andreas aborda o complexo tema de segurança na fronteira e a “narrativa sobre a perda de controle” em seu trabalho *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide* (“Jogos de Fronteira: Policiamento da Fronteira entre os EUA e o México”, em tradução livre). Afirma: “A ênfase na perda de controle subestima até que ponto o Estado estruturou, condicionou e até possibilitou o movimento clandestino na fronteira — muitas vezes de forma involuntária — e exagera o quanto o Estado era capaz de controlar suas fronteiras, no passado”<sup>36</sup>.

A distribuição de renda desproporcional, a alta taxa de desemprego e o baixo índice de crescimento do produto interno bruto no México são fontes potenciais de instabilidade<sup>37</sup>. Aproximadamente 18% dos mexicanos vivem na pobreza em termos de alimentação, enquanto 47% vivem na pobreza no que diz respeito aos recursos financeiros que possuem. Os cidadãos

mexicanos continuam a olhar para o Norte para apoio financeiro e oportunidades<sup>38</sup>. Embora não leve as pessoas a se envolverem em atividades ilegais, a pobreza ajuda a explicar a razão pela qual as autoridades mexicanas se mostram indiferentes sobre o controle da fronteira norte.

Em suma, parece que o Estado mexicano está caminhando na direção de maior erosão social, da falta de segurança generalizada, de um eleitorado indiferente e de um enfraquecimento das instituições econômicas e governamentais. O México se junta a uma comunidade de nações — que inclui os Estados Unidos — que têm fronteiras soberanas ineficazes. É difícil eliminar a comunidade criminosa da sociedade mexicana porque ela tem tentáculos que se estendem a empresas legalizadas. A segurança de todos os cidadãos mexicanos é ameaçada pela incapacidade que o Estado tem de coibir as atividades criminosas, proteger-se contra seus efeitos e instaurar processos legais contra aqueles que as cometem. A sensação de falta de segurança desencoraja o comparecimento de



AP Foto/Miguel Tovar

*Rubén Barragán Monterrubio, conhecido como “El Montes”, é apresentado à imprensa no quartel-general da Polícia Federal, na Cidade do México, 02 Dez 10. Acusado por tráfico de drogas no Panamá, na República Dominicana e nos Estados Unidos, Barragán é um suposto membro da organização criminosa, Los Zetas.*

eleitores às urnas, incentiva a corrupção política e desalenta a crença nos princípios democráticos.

## Os Pontos Fortes do Estado

Entre os principais pontos fortes do México estão: a democracia representativa, capaz de conduzir eleições justas; Forças militares e de segurança capacitadas e profissionais, subordinadas às autoridades civis; um Judiciário empenhado em implantar o império da lei; e uma infraestrutura econômica estável. Juntos, esses elementos incluem aspectos de cada um dos critérios de “bens políticos” necessários à força de um Estado, descritos por Rotberg<sup>39</sup>.

**Democracia Representativa.** Em relação a esse aspecto, Grayson descreve as complexas manobras políticas que levaram à maior diferenciação e fragmentação entre os partidos políticos mexicanos<sup>40</sup>. Contudo, na verdade, esse cenário indica sintomas de democratização, na medida em que permitem a existência de opiniões divergentes sem o medo da retaliação<sup>41</sup>. Na verdade, a criação do PAN — que contou com grande assistência da Igreja Católica Romana — e a posterior eleição de Vicente Fox representaram o desejo do povo mexicano de ter uma opção da direita conservadora, contrária à corrupção, assim como um renovado sentimento de desejo de mudança. O Presidente Fox acelerou o ingresso do país na globalização econômica e adotou iniciativas anticorrupção, atendendo ao clamor daqueles que o elegeram em 2000. As disputadas eleições de 2009, a representação de sete grandes partidos políticos no governo bicameral do México e a disputa eleitoral aberta nos âmbitos municipal, estadual e nacional representam tanto os elementos participativos necessários à democratização, quanto os bens políticos essenciais que indicam a força do Estado<sup>42</sup>.

**Forças de segurança capacitadas.** Providas de uma estrutura capaz e profissional e subordinadas à autoridade civil, as Forças militares mexicanas mantêm um pacto civil-militar com os sucessivos governos eleitos do México desde a rejeição nacional da violência pós-revolucionária, em 1946. Dentre os 20 países latino-americanos, o México é o único que não sofreu um golpe militar ou uma tomada de poder no século XX<sup>43</sup>. Os militares e as Forças de segurança

mexicanos — “ramos” do poder executivo, com longa tradição de participação na estabilização interna e um histórico de poder político no início de sua existência — contam com o respeito do povo. São institucionalmente profissionalizadas e respondem à autoridade civil constituída. Com equipamento e recursos insuficientes, essas Forças lutam para controlar a situação dentro do delicado equilíbrio entre aquilo que é o policiamento do Estado e o que representaria um Estado policial de fato.

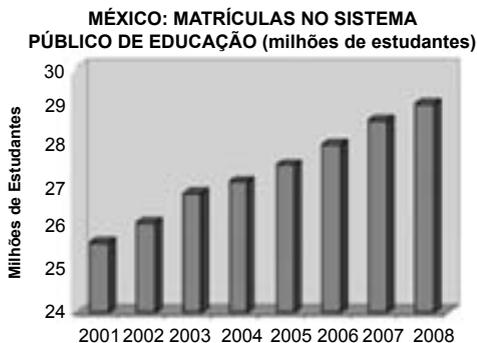
**O Estado de Direito.** Atualmente, o México extradita os narcotraficantes para serem julgados e presos nos EUA, em função de um acordo de segurança bilateral. A decisão de extraditar esses criminosos foi um desvio significativo de um antigo precedente e demonstra a disposição de Calderón a apoiar a Estratégia Nacional Antinarcóticos na Fronteira Sudoeste dos EUA (*U.S. National Southwest Border Counternarcotics Strategy*) “ampliando o atual esforço de cooperação e integração lançado pela Iniciativa Mérida”<sup>44</sup>. Calderón provou seu comprometimento com o sucesso estratégico no combate aos cartéis, no momento em que decidiu extraditar cidadãos mexicanos para serem submetidos ao sistema judiciário dos EUA. Ele continua a exibir uma postura cada vez mais agressiva contra os cartéis de drogas, apesar da crescente apreensão do povo mexicano.

Mesmo assim, segundo Alexandra Olson, da Associated Press, “A taxa de homicídios da Cidade de México é, hoje, aproximadamente igual à de Los Angeles e menos de um terço da de Washington, D.C.”<sup>45</sup> Na realidade, a taxa de homicídios do México diminuiu nos últimos dez anos. De fato, a taxa de homicídios por 100 mil cidadãos do México é igual a um terço da de outros países latino-americanos, como a Guatemala ou a Venezuela, e apenas a metade do índice da Colômbia. Segundo as estatísticas globais mais recentes, o México tinha 2,4% de todo o crime do mundo, enquanto os Estados Unidos representavam 18,6%. Em termos de homicídios, o México está na sexta posição, depois da Índia, da Rússia, da Colômbia, da África do Sul e dos Estados Unidos<sup>46</sup>. Luis de La Barreda, do Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, afirma: “Somos como essas mulheres que não estão acima do peso, mas que,

## Estado Fracassado?

Com base em todos os indicadores importantes, o México é um Estado em pleno funcionamento. Enfrenta grandes desafios em muitas áreas, mas o governo mexicano tem um compromisso claro e firme para enfrentá-los.

O México fornece educação pública a quase 30 milhões de pessoas...



Fonte: Ministério de Educação

...e passou por um melhoramento constante nos indicadores de saúde



Fonte: INEGI

### Figura 1. Educação pública mexicana e indicadores de saúde

quando se veem no espelho, acham que estão gordas. Somos um país inseguro, mas pensamos estar muito mais inseguros do que na realidade estamos<sup>47</sup>.

**Infraestrutura econômica.** Entre 177 países no índice de Estados Fracassados 2009 (*Failed State Index*), da revista *Foreign Policy* e do instituto Fund for Peace, o México ficou em 105º lugar, classificação melhor que a de países como a Rússia, a Venezuela, a China, o Egito ou Israel (quanto mais baixa a posição ocupada por um país, maior a probabilidade de que ele se torne um Estado fracassado)<sup>48</sup>. Ao examinarmos as subáreas dentro desse índice, o México aparece no primeiro terço entre todos países avaliados, independentemente da categoria — situação econômica, legitimidade do Estado, serviços públicos e aparato de segurança. Os responsáveis pela pesquisa reconhecem alguns melhoramentos no México, nos últimos três anos<sup>49</sup>.

O México tem a 12ª economia do mundo, em termos de produto interno bruto e de paridade do poder aquisitivo — pouco à frente da Espanha, da Coreia do Sul e do Canadá — e é o segundo maior parceiro comercial dos Estados Unidos — pouco à frente da China e logo atrás do Canadá<sup>50</sup>. O Banco Mundial classifica o México como a segunda maior economia da América Latina,

depois do Brasil<sup>51</sup>. Com um produto interno bruto de US\$ 1,4 trilhão, o poder aquisitivo na economia mexicana fica pouco abaixo do da Califórnia. Esses números consideram apenas as medidas econômicas lícitas dentro do país. Os indicadores também reforçam o argumento de que o México conta com relativa estabilidade em sua macroeconomia. A economia mexicana exhibe durabilidade, diversidade e capacidade de recuperação, como o segundo maior parceiro comercial dos Estados Unidos. Principalmente devido aos continuados esforços para inserir o país na globalização e, em grande parte, devido aos tratados anteriores de livre comércio com os EUA, a economia mexicana alcançará uma taxa de crescimento igual ou superior à dos Estados Unidos. As disparidades na distribuição de riqueza na sociedade mexicana continuam a produzir tensões internas, mas não representam uma ameaça ao progresso econômico nacional.

Em relação aos outros bens políticos e serviços essenciais, o México apresentou melhora nos índices de matrículas no sistema público de ensino e de prestação de serviços de saúde, em geral. Em reação às preocupações dos EUA sobre a segurança e o *status* do México, em março de 2009, o Embaixador mexicano apresentou às autoridades do governo dos EUA um *briefing*

intitulado “México e a Luta Contra o Tráfico de Drogas e o Crime Organizado: Esclarecendo a Situação”. O objetivo foi mostrar o continuado sucesso do México na prestação de serviços essenciais a seu povo (vide Figura 1)<sup>52</sup>. O lado esquerdo da figura indica o aumento no número de matrículas de jovens mexicanos nas escolas, enquanto o gráfico na direita compara a tendência de aumento da expectativa de vida com a decrescente taxa de mortalidade infantil.

**Reforma da política.** O sistema político mexicano sofreu reformas, em 1989, ao término do que Huntington chama de a “Terceira Onda da Democratização”<sup>53</sup>. De um sistema de partido único, a política mexicana começou a evoluir a partir das reformas eleitorais iniciadas em 1988, que envolveram o financiamento transparente dos partidos políticos<sup>54</sup>. Em outubro de 1990, o México criou o Instituto Eleitoral Federal<sup>55</sup>. Essa organização proporcionou, teoricamente, a liberdade e a equidade necessárias para se chegar à democratização. O Instituto é “encarregado da organização das eleições federais, ou seja, das eleições do Presidente dos Estados Unidos Mexicanos e dos membros das Câmaras Inferior e Superior, que constituem o Congresso da União”<sup>56</sup>.

Recentemente, a receptividade dos políticos mexicanos às influências no ambiente político, representadas, notadamente, pelas reformas eleitorais, pelas instituições de supervisão, pelo surgimento de partidos políticos nacionais e pelos atores sociais/religiosos, indica a adaptabilidade política mexicana. Essa adaptabilidade reflete uma evolução para a “modernização política”<sup>57</sup>. A realização de eleições justas representa o avanço mais evidente no processo de democratização. Líderes políticos que respondem a seu povo são a força motriz por trás da luta do Presidente Calderón contra os cartéis de drogas.

### Oportunidades para o Futuro

Hoje, o México não possui capacidade para impedir a infiltração de sua fronteira. O país tenta a duras penas neutralizar ou eliminar a ameaça criminosa interna às suas estruturas sociais e não tem sido capaz de impedir os crimes violentos que põem em perigo a segurança de muitos mexicanos. No entanto, os cidadãos podem utilizar o sistema judiciário sem medo

de represálias do governo. O sistema judiciário mexicano habilita os cidadãos a resolverem suas diferenças sem serem intimidados ou prejudicados. Ele se enquadra no conceito de Rotberg, ao possuir “métodos previsíveis, reconhecíveis e sistematizados para resolver disputas judicialmente”. Aperfeiçoado pela possibilidade de extradição ao poder judiciário dos EUA, o sistema judiciário do México continua a impor o Estado de Direito, como uma personificação dos valores do povo<sup>58</sup>.

Os cartéis de drogas permeiam a sociedade mexicana e possuem amplas redes internacionais. Eles atuam entre o povo mexicano, mas este ainda os vê de forma negativa e tenta livrar-se de criminosos oportunistas. A violência associada às drogas, no México, não reflete um movimento insurgente.

É provável que a violência aumente, à medida que um presidente reformista “mexer com os vespeiros” em certas regiões do México. A estratégia “conquistar-manter-construir” de Calderón continua a produzir resultados nos dois lados da fronteira com os EUA, tanto em termos da quantidade de criminosos capturados ou eliminados como do maior número de narcotraficantes levados a julgamento, particularmente nos Estados Unidos. A avaliação do sucesso ou do fracasso de Calderón não deve incluir o número de mortos em crimes relacionados às drogas. Em vez disso — e mais apropriadamente —, a forma de medir sua eficiência está concentrada na sua capacidade de convencer o povo mexicano e a comunidade internacional que seus esforços agressivos irão lograr estabelecer um ambiente estável e seguro, em um novo ambiente de informações de mídia altamente competitivo e cheio de mensagens negativas sobre instabilidade, violência e um possível fracasso do Estado.

A vitória apertada de Calderón na última eleição demonstrou a força política dos cartéis, ao buscarem reconquistar posições de poder dentro do governo. Calderón exerceu ainda mais pressão sobre eles após a eleição. Essa pressão levou a uma reação, com o aumento da quantidade e da violência dos ataques contra cidadãos, a polícia, os militares, os juízes e os políticos.

Embora a mídia dos EUA, especialmente a das regiões fronteiriças, tenha explorado o



*O Gen Bda Peter Aylward, dos EUA, conversa com soldados da Guarda Nacional do Arizona perto da cidade de Nogales, enquanto visita tropas que estão em apoio à Polícia de Fronteira dos EUA, 13 Set 10.*

modo dramático de como ocorreram as mortes, no sentido de mobilizar os cidadãos norte-americanos, ao ponto de levar a considerações de que o México poderia ser um Estado fracassado, o país exibe todas as características de uma democracia jovem e batalhadora. No entanto, sem apoio significativo, ela facilmente pode recorrer a práticas semiautoritárias que viriam a encorajar e a capacitar os cartéis a atuarem fora da influência do governo mexicano. Ainda assim, um retorno a um governo semiautoritário ou mesmo autoritário não significa que o Estado irá fracassar.

Mais de 400 casos de corrupção em órgãos dos EUA tiveram sua origem na fronteira sudoeste<sup>59</sup>. Esses funcionários, que talvez devam favores aos cartéis mexicanos, serão responsabilizadas pelos seus atos. Da mesma forma, o mercado de drogas ilegais floresce em função do apetite dos EUA por essas substâncias. A maioria das armas usadas na violência do narcotráfico é oriunda dos Estados Unidos. Ainda assim, segundo as estatísticas, um cidadão estadunidense que more em Washington,

D.C. tem, proporcionalmente, mais probabilidade de morrer vítima de homicídio que um cidadão mexicano.

O atual nível de violência relacionada às drogas na região norte do México e próximo à fronteira sudoeste dos Estados Unidos indica uma debilidade do Estado mexicano na área de segurança, mas está longe de indicar que o México irá fracassar. A violência representa a vontade do povo aplicada por um governo democraticamente eleito, contra os cartéis. À medida que o governo continuar a conduzir operações agressivas em prol do povo mexicano e contra os traficantes, a violência continuará. Em vez de representar um Estado fraco ou em via de fracassar, as atuais condições de segurança no México representam uma oportunidade para o país tornar-se uma democracia forte, um parceiro regional estratégico e um aliado economicamente importante para os EUA. A violência apenas reflete a negligência e a desatenção para com a proliferação dos cartéis durante os governos mexicanos anteriores.

Retomando os critérios de Rotberg para determinar os pontos fortes de Estados com base em sua capacidade de prover bens políticos, podemos dizer que, embora o México lute para fornecer segurança em boa parte do país, ele aplica suas leis, capacita seus cidadãos a participar em eleições livres e justas e presta serviços essenciais ao povo. O país enfrenta consideráveis desafios econômicos, um luta contínua contra as organizações criminosas transnacionais e uma indiferença eleitoral cada vez maior, mas não irá fracassar. Acreditar em fracasso seria ter uma visão míope ou parcial ou um sinal de falta de capacidade de entender o verdadeiro México. **MR**

## REFERÊNCIAS

1. NEWMAN, Alex. "U.S. Military Warns of Mexico's Collapse", *The New American*, disponível em: <<http://www.thenewamerican.com/world-mainmenu-26/north-americanmainmenu-36/691>>, acesso em: 16 mar. 10.

2. UNITED STATES JOINT FORCES COMMAND, *Joint Operational Environment 2008*, nov 2008.

3. UNITED STATES CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence*, 10 fev. 2010.

4. MARCELLA, Gabriel. *American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2007).

5. CARDONA, Julian. "Mexico Gunman Kill American Consulate Staff", Reuters, disponível em: <<http://www.reuters.com/article/idUSTRE62D19Q20100315>>, acesso em: 5 apr. 10.

6. Para mais informações sobre a resistência das condições estruturais internas mexicanas e o efeito da democratização no México, em sua relação com os poderosos cartéis de drogas e com as recomendações políticas dos EUA para a resolução desses problemas, consulte O'NEIL, Shannon, "The Real War in Mexico", *Foreign Affairs*, July/August 2009. Shannon O'Neil é pesquisadora Douglas Dillon em Estudos Latino-Americanos no Council on Foreign Relations.

7. Para obter mais informações sobre a história da relação entre a América Latina e os Estados Unidos, com detalhes sobre conflitos, invasões anteriores e a atuais relações entre países, consulte LONGLEY, Kyle. *In the Eagle's Shadow* (Wheeling, IL: Harlan Davidson Inc., 2002). Para um contexto sobre o atual estado degradado do relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina em geral, consulte MARCELLA, Gabriel. *American Grand Strategy in the Age of Resentment* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2007). Por último, para examinar

a complicada natureza desse relacionamento, atualmente, consulte DOMINGUEZ, Jorge; FERNANDEZ de CASTRO, Rafael. *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Second Edition. (New York: Rutledge, 2009).

8. ROTBERG, Robert. *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2004), p. 3.

9. Ibid.

10. HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), p. 34.

11. Marina Ottaway descreve as eleições, a comunicação e as características políticas das sociedades supostamente democráticas, mas que têm propensões ao autoritarismo em *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003).

12. HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: The University of Oklahoma Press, 1991), p. 48.

13. Ibid., p. 6. Para mais informações sobre a democratização do México, consulte PRESTON, Julia; DILLON, Sam. *Opening Mexico: The Making of a Democracy* (New York: Farrar, Strauss, and Giroux, 2004). Preston e Dillon eram os correspondentes do *New York Times* no México, no final da década de 90. Seu trabalho discute o surgimento do PAN, resultando na consequente eleição de Fox.

14. U.S. Department of State. *Factsheet: Merida Initiative*, disponível em: <<http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/122397.htm>>, acesso em: 01 dez. 09.

15. AMNESTY INTERNATIONAL, *Annual Report: Mexico*, 2009.

16. Para obter informações detalhadas sobre as eleições mexicanas de 2006, estatísticas e campanha eleitoral, consulte SABIA, Debra; KOHLER, Vincent, "The 2006 Mexican Presidential Election: Democratic Development or Democratic Debauchery?" *Journal of Third World Studies* 25, no. 1 (Spring 2008). Debra Sabia é professora de Ciência Política e Ph.D. pela University of South Carolina. Vincent Kohler é professor de Estudos Norte-Americanos e Ph.D. pela University of Iowa. Os dois ministram aulas na Georgia Southern University e eram professores convidados na Universidad Veracruzana em Xalapa, no México, durante a eleição presidencial de 2006.

17. CASTANEDA, Jorge. "Mexico's War of Choice", *Project Syndicate*, 18 dec. 2009, disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/castaneda27/English>>, acesso em: 17 mar. 10.

18. MEINERS, Stephen; BURTON, Fred. "The Role of the Mexican Military in the Cartel War", *STRATFOR*, Jul 2009, disponível em: <[http://www.stratfor.com/weekly/20090729\\_role\\_mexican\\_military\\_cartel\\_war](http://www.stratfor.com/weekly/20090729_role_mexican_military_cartel_war)>, acesso em: 17 mar. 10.

19. CENTER FOR LATIN AMERICAN AND BORDER STUDIES, "The Mexican Military's Role in Crime Ridden Border Areas" (Las Cruces: New Mexico State University, 2009).

20. ROTBERG, p. 3.

21. Ibid.

22. BRANDS, Hal. "Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy" (Monograph, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2009).

23. OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, "Drug Policy Information Clearing House: Fact Sheet", mar. 2003.

24. A mais abrangente coleção de informações sobre as poderosas e influentes organizações do México aparece no livro de George Grayson, *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?* (New Brunswick, Transaction Publishers: 2009). Grayson apresenta quadros detalhados que comparam e descrevem as organizações, sua fragmentação e suas características emergentes de auto-organização.

25. Ibid, p. 179-97.

26. Ibid.

27. Ibid.

28. Para obter mais informações sobre os *Kaibiles*, consulte o artigo da STRATFOR intitulado "Kaibiles: The New Lethal Force in the Mexican Drug Wars", 2006.

29. LOGAN, Sam. "The Evolution of 'Los Zetas', A Mexican Crime Organization", *The International Relations and Security Network*, 11 mar. 2009.

30. PASSAS, Nikos. "Cross border crime and the interface between legal and illegal actors", *Upper World and Under World in Cross-Border Crime* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2002), p. 13.

31. SCHEIER, Bruce. "The Psychology of Security", disponível em: <<http://www.schneier.com/essay155.html>>, acesso em: 02 mar. 10.

32. GALLUP, "Opinion Briefing: Mexico's War on Drug Traffickers", *Gallup Consulting*, 18 fev. 2009, disponível em: <<http://www.gallup.com/poll/115210/opinion-briefing-mexico-wardrug-traffickers.aspx>>, acesso em: 16 mar. 10.

33. LUND, Dan. "Moving toward 2009 without leaving 2006", *Opinion and Policy Report*, Series 8 (Mexico City: MUND Americas, 2009).

34. Grayson, p. 35-7.

35. Max Manwaring fornece uma descrição detalhada sobre o emprego e o surgimento de gangues de terceira geração em *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil* (monograph, Strategic Studies Institute: U.S. Army War College: 2007), p. 5-7.

36. ANDREAS, Peter. *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*

(Ithaca: Cornell University Press, 2000), p. 7.

37. "Mexico's Economy: A Different Kind of Recession", *The Economist* (nov. 2009), Mexico City.

38. UNITED STATES CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, "The World Fact book: Mexico", disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=Mexico&countryCode=mx&regionCode=na&rank=12#mx>>, acesso em: 16 mar. 2010.

39. ROTBERG, p. 3.

40. Adicionalmente, Grayson fornece uma narração "lance por lance" das condições políticas para justificar sua visão do México como um Estado fraco. Os últimos dois capítulos, "Chapter 10: Prospect for Mexico's Becoming a Failed State" e "Conclusion: Failed State?" abordam o assunto das perspectivas subnacional e nacional, p. 251-78.

41. Huntington explica de forma muito descritiva o processo de transformação e as características da democratização. Suas observações registram a importância das opiniões variadas, incluindo a dos moderados e a dos "linha-dura", em *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, p. 109-207.

42. LUND, Dan. "Elecciones en Mexico, 2010 - luchas timidas por el centro politico", *Reporte de Opinión y Política* (Mexico City: MUND Américas, 2010). Lund fornece uma análise comparativa detalhada sobre as condições eleitorais e os resultados de eleições na província de Zacatecas, como um microcosmo da propensão dos políticos mexicanos modernos para as ideias centristas. Essa análise apoia os conceitos de participação de Huntington, sobre a democratização, em *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, p. 109-207, e a tese de Rotberg sobre os bens políticos essenciais em *When States Fail: Causes and Consequences*, 5.

43. Para obter detalhes e informações sobre as Forças Armadas mexicanas, origens constitucionais e autorizações de emprego e detalhes sobre a estrutura organizacional, consulte DíEZ, Jordi; NICHOLLS, Ian. *The Mexican Armed Forces in Transition* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006), p. 4.

44. OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY, *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, jun. 2009, p. 2. O NSWBSCS contém a estratégia abrangente dos EUA para combater a ameaça das drogas na fronteira sudoeste dos EUA. A estratégia inclui uma grande variedade de objetivos estratégicos concentrados nos campos físico e psicológico, com ênfase na cooperação e na colaboração contínuas com o governo mexicano. O Capítulo 9 destaca, especificamente, a interação estratégica com o governo mexicano por todos os quatro instrumentos do poder nacional.

45. OLSON, Alexandra. "Amid Drug War, Mexico Less Deadly Than Decade Ago", *The El Paso Times*, disponível em: <[http://www.elpasotimes.com/texas/ci\\_14353710](http://www.elpasotimes.com/texas/ci_14353710)>, 7 fev. 2010, acesso em: 13 mar. 10.

46. Nation Master, "Crime Statistics", NationMaster.com, 2008, disponível em: <[http://www.nationmaster.com/red/pie/cri\\_tot\\_cri-crime-total-crimes](http://www.nationmaster.com/red/pie/cri_tot_cri-crime-total-crimes)>, acesso em: 27 mar. 10.

47. OLSON.

48. *Foreign Policy*, "Failed States Index 2009", disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009\\_failed\\_states\\_index\\_interactive\\_map\\_and\\_rankings](http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/2009_failed_states_index_interactive_map_and_rankings)>, acesso em: 16 mar. 10.

49. THE FUND FOR PEACE, "Country Profiles: Mexico", disponível em: <[http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=442&Itemid=889](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=442&Itemid=889)>, atualização mais recente em 26 Jan 10, acesso em: 16 mar. 10.

50. Central Intelligence Agency, "The World Factbook: Mexico".

51. THE WORLD BANK, "Country Brief: Mexico", disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/MEXICOEXTN/0,,contentMDK:22252113~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:338397,00.html>>, acesso em: 16 mar. 10.

52. Embaixada mexicana nos Estados Unidos, "Mexico and the Fight Against Drug-Trafficking and Organized Crime: Setting the Record Straight", Ministério das Relações Exteriores mexicano, mar 2009, disponível em: <<http://portal.sre.gob.mx/eua/pdf/SettingTheRecordStraightFinal.pdf>>, acesso em: 16 mar. 10.

53. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, p. 40.

54. LUJAMBÍO, Alonso. "Funding and Fiscal Control of Parties in Mexico", *Instituto Federal Electoral*, Cidade de México, disponível em: <[http://www.ife.org.mx/documentos/Al/elecMex5/funding\\_scal.html](http://www.ife.org.mx/documentos/Al/elecMex5/funding_scal.html)>, acesso em: 11 abr. 10.

55. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "IFE: Nature and Attributions", *Instituto Federal Electoral*, disponível em: <[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/IFE\\_Nature\\_and\\_Attributions/#1](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/IFE_Nature_and_Attributions/#1)>, acesso em: 11 abr. 10.

56. Ibid.

57. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, p. 32-92.

58. ROTBERG, p. 3.

59. SENATE SUBCOMMITTEE ON HOMELAND SECURITY AND GOVERNMENTAL AFFAIRS, A declaração de Kevin L. Perkins, "The New Border War: Corruption of US Officials by Drug Cartels", em 11 mar. 2010, ao Ad Hoc Subcommittee on State, Local, and Private Sector Preparedness and Integration, p. 1.