



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**El diseño y la implementación de políticas públicas como  
ejercicio de poder en las relaciones internacionales:  
el caso de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo  
Internacional (USAID) en México**

**TESIS**

Que para obtener el título de:  
**Licenciado en Relaciones Internacionales**

**PRESENTA**

Édgar Benjamín Castro Tapia

**DIRECTORA DE TESIS**

**Mtra. Ana Cristina Castillo Petersen**



**Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2019**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A ti mamá,  
a ti papá,  
a ustedes que tanto amor me han dado,  
a ustedes por siempre.  
Los amo.*

Agradezco a mi familia por su amor incondicional y su apoyo permanente. Ustedes son mi pilar en la vida. A ti Alfonso, por ser mi mejor ejemplo; a ti toda mi admiración. A Dacia, por tanto cariño y tantos consejos. A Miriam, por tantas risas y tantas aventuras.

Agradezco a mis amigos, a aquellos que siempre han estado y a aquellos que han dejado de estar. A Alexia, por ser la mejor amiga que cualquier persona podría pedir. Gracias por acompañarme siempre y a todos lados. Al “Infinito sin Estrellas”, por tantas locuras, historias y momentos. Siempre están en mi corazón. A Xoch, por ser la constante en mi vida universitaria y mi referente como internacionalista.

Agradezco a Pusken por haberme acompañado siempre, sin importar en qué punto se encontrase la rueda. Gracias por todo lo que hemos compartido y aprendido en este andar.

Agradezco a MUNDE por enseñarme tanto y de formas tan inesperadas. Siempre fue un espacio en donde reafirmé mi vocación por las Relaciones Internacionales.

Agradezco a la Mtra. Ana Cristina Castillo Petersen por su invaluable apoyo en la elaboración de este trabajo de investigación. Gracias por siempre impulsarnos desinteresadamente a culminar esta etapa de nuestras vidas.

Agradezco a los profesores que dieron su empeño y dedicación en cada una de sus clases: Eugenia Sánchez, Silvia Cruz, Erika Juárez, Raúl Ortiz, Andrea Baltodano, Octavio Segovia, Luz Elena Padierna, Yamel Velador, Javier Zarco, José Luis Camacho, Moisés Garduño, Selene Romero, Ismene Bras, Alejandra Salas-Porras, Jorge Tenorio, Natalia Rivera, Patricia Torreblanca y Marta Tawil. Gracias también por creer en mí.

Agradezco a Fundación IDEA, A.C. y a la Delegación Permanente de México ante la UNESCO por permitirme participar directamente en el mundo de las políticas públicas y de la cooperación internacional. Mi tiempo en estos dos espacios contribuyó inmensamente en la elaboración de este trabajo.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por darme más de lo que jamás imaginé. Por siempre estaré orgulloso de haber pisado tus aulas y tus pasillos. Una vez UNAM, UNAM para toda la vida. Gracias UNAM.

“Cuando los hombres persiguen sus metas, labrando la tierra fértil, obligando al viento libre a hinchar sus velas, surcando las olas siempre móviles, cortan un movimiento que no tiene objetivo y que gira dentro de sí mismo”.

Hannah Arendt en *Entre el pasado y el futuro*

## Índice

Introducción .....	I
1. La cooperación internacional y la puesta en marcha de políticas públicas.....	1
1.1. Las Relaciones Internacionales y la cooperación internacional .....	1
1.1.1. El realismo .....	1
1.1.2. Teoría de la interdependencia compleja.....	5
1.2. La cooperación internacional: algunas precisiones conceptuales.....	12
1.3. La cooperación internacional como estrategia de política exterior .....	20
1.3.1. Interés nacional.....	21
1.3.2. Objetivos, estrategias y acciones en materia de política exterior .....	24
1.3.3. La cooperación internacional: una opción para el ejercicio del poder en las relaciones internacionales.....	27
1.4. Breve introducción a la política pública.....	29
2. La cooperación bilateral entre México y Estados Unidos.....	34
2.1. La relación bilateral entre México y Estados Unidos en el siglo XXI: algunas precisiones .....	34
2.2. La cooperación bilateral en materia de seguridad: ¿prioridad bilateral o señales de una relación asimétrica?.....	41
2.3. La Iniciativa Mérida: un punto de inflexión en la relación bilateral en materia de seguridad .....	50
2.3.1. Origen de la Iniciativa Mérida .....	52
2.3.2. Composición y operación de la Iniciativa Mérida .....	56
3. Acciones de USAID en México para el desarrollo e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia.....	64
3.1. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): ¿un mecanismo de poder suave en el marco de la relación bilateral? .....	64
3.1.1. El origen de USAID y su labor en el mundo.....	65
3.1.2. USAID México: prioridades y marco de acción.....	72

3.2. Políticas para la prevención de la violencia impulsadas por USAID en México	78
3.2.1. Proyectos desarrollados .....	85
3.2.2. Revisión de resultados obtenidos .....	88
3.3. El Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México: mecanismo para la estructuración de la demanda de servicios de prevención .....	91
3.3.1. Diseño del Modelo .....	93
3.3.2. Implementación piloto del Modelo.....	99
3.3.3. Impacto del Modelo .....	101
3.4. El Modelo Homologado de Justicia Cívica en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos: entre prioridades y relaciones asimétricas .....	104
Conclusiones .....	109
Fuentes de consulta .....	114

## **Tablas**

Tabla 1. Elementos de los tipos de cooperación según su naturaleza.....	19
Tabla 2. Pilares de la Iniciativa Mérida.....	57
Tabla 3. Programas de USAID en México para el año 2018.....	86
Tabla 4. Diagnóstico de la Justicia Cívica en los municipios de México .....	94

## **Figuras**

Figura 1. Armonía, cooperación y discordia .....	15
Figura 2. Proceso de la política exterior .....	26
Figura 3. Financiamiento anual de la Iniciativa Mérida (2007-2018) .....	60
Figura 4. Variación en el financiamiento de la Iniciativa Mérida por tipo de cuenta (2007-2018).....	61
Figura 5. Homicidios dolosos en México (1997-2017).....	62
Figura 6. Origen e hitos en la evolución de USAID .....	67
Figura 7. Trabajo bilateral de USAID en el mundo por región en 2018 .....	69
Figura 8. Organigrama de USAID .....	70



Figura 9. Gasto ejercido por USAID en el año fiscal 2017 para la operación de sus programas según las categorías definidas con el Departamento de Estado de los Estados Unidos (en miles de dólares estadounidenses) .....	71
Figura 10. Evolución de las obligaciones y los pagos de USAID México en dólares estadounidenses (2001-2018).....	76
Figura 11. Niveles de intervención en la prevención .....	80
Figura 12. Niveles de calificación de la EBP .....	90

## Introducción

El conflicto es un fenómeno recurrente en las relaciones internacionales. Diversas teorías han buscado explicar las razones que lo originan. A pesar de la recurrencia de este fenómeno, existen escenarios en los que los actores internacionales, en particular los Estados, optan por participar en mecanismos de cooperación, ya que consideran que la relación costo-beneficio es mayor que las que ofrece el conflicto para dichos escenarios.

Algunos ejemplos que permiten ilustrar lo anterior son la Sociedad de Naciones, mecanismo impulsado por el entonces presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson (1913-1921)<sup>1</sup>, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>2</sup> en 1945, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre otros. La función subyacente de dichos mecanismos de cooperación multilateral es permitir conjugar los intereses en conflicto de los Estados en diferentes áreas de la realidad internacional y generar normas que regulen la relación entre los actores de las relaciones internacionales.

Asimismo, los Estados se involucran en mecanismos que permiten conciliar sus intereses con el resto de los Estados de maneras más sutiles, a través de lo que Joseph Nye denominó “poder suave” (*soft power*). En su texto *The Future of Power*, Nye define al poder suave de la siguiente manera: “[...] la habilidad para afectar a

---

<sup>1</sup> El proyecto de Wilson se basaba en tres ideales: “la libertad individual a través del desarrollo de las instituciones democráticas, la libertad nacional a través del derecho a la autodeterminación y el mantenimiento de la paz a través de un cambio completo de la organización internacional”. José Fernando Partierra, *Las relaciones internacionales durante el periodo entreguerras*, España, Ediciones Akal, 1990, p. 19.

<sup>2</sup> Sobre las causas que dieron origen a la Organización de las Naciones Unidas, en el Preámbulo de su carta constitutiva se establece lo siguiente: “nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”. Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas* [en línea], Estados Unidos, 1945, Dirección URL: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>, [consulta: 21 de abril de 2016].

otros mediante medios cooperativos que permitan influir su agenda, persuadir y generar sinergias positivas para obtener los resultados deseados”.<sup>3</sup> Bajo esta definición, la cooperación internacional podría ser vista como una estrategia usada frecuentemente por los Estados para lograr sus objetivos de política exterior y, como resultado, satisfacer su interés nacional.

A pesar de los esfuerzos de los Estados, el conflicto permanece siempre latente en las relaciones entre los mismos. Existen contextos en los que el conflicto se traduce en enfrentamientos armados, en donde el Estado vencedor casi siempre es aquel que cuenta con los recursos adecuados para el ejercicio del poder duro. En otros contextos, como los mecanismos de cooperación mencionados líneas arriba, los Estados mejor posicionados, en términos de capacidades para ejercer el poder suave (no se descarta la opción de amenazar con el uso del poder duro), logran cumplir sus objetivos de política exterior.

El presente trabajo de investigación busca explicar cómo el diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia en México, financiadas con recursos de la cooperación internacional, constituyen un ejercicio de poder suave en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. En particular, se enfoca en la participación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) en el diseño e implementación piloto del Modelo Homologado de Justicia Cívica para los Municipios de México.

El análisis se centra en el período 2014-2018, que corresponde al último ciclo fiscal de USAID. Durante este período se desarrolla el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los municipios de México (2017). Dicho mecanismo, así como el resto de las estrategias y acciones de la

---

<sup>3</sup> Joseph Nye, *The Future of Power*, Estados Unidos, Public Affairs, 2011, pp. 20-21. Traducción del autor. Todas las traducciones de las citas utilizadas en este trabajo de investigación, que se encuentren originalmente en otro idioma diferente al español, fueron realizadas por el autor.

agencia en México para dicho período, se llevan a cabo con base en el contenido de la *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de USAID/México 2014-2018*. Este documento es fundamental para comprender el razonamiento de las acciones de la agencia en México.

La elaboración de un trabajo de investigación sobre la labor de USAID México en el diseño y la implementación de políticas públicas en México, en particular en el área de prevención de la violencia, permite comprender el papel de la cooperación internacional (en forma de proyectos de política pública) en tanto que canalizadora del poder suave en las relaciones interestatales. En la relación bilateral entre México y Estados Unidos, este último ha logrado posicionar sus objetivos de política exterior, con énfasis en la agenda de seguridad, a través del financiamiento de proyectos en México que son administrados directamente por USAID.

Según Robert Keohane, la cooperación es el proceso mediante el cual los individuos u organizaciones, con objetivos diferentes, llegan a una situación de acuerdo entre sí a través de un proceso de coordinación de políticas.<sup>4</sup> La creación de instituciones es el punto álgido de dicha coordinación de políticas. En este sentido, para Keohane una institución es “[...] un modelo general o categorización de actividad o un arreglo particular construido por el hombre, organizado formal o informalmente”.<sup>5</sup> De acuerdo con Keohane, las instituciones contienen reglas persistentes que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas de los agentes involucrados en las mismas, incluidos los Estados. Algunos ejemplos de instituciones generales, como las denomina Keohane, son la Carta de Naciones Unidas, los acuerdos de Bretton Woods<sup>6</sup>, el matrimonio y la

---

<sup>4</sup> Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1984, pp. 51-52.

<sup>5</sup> Robert Keohane, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre Teoría de las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo Editorial Lationamericano, 1989, p. 225. Traducción del autor.

<sup>6</sup> José Luis Aranda, “¿Qué fue Bretton Woods?” [en línea], España, *EIPaís.com*, 15 de noviembre de 2008, Dirección URL: [http://economia.elpais.com/economia/2008/11/15/actualidad/1226737974\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2008/11/15/actualidad/1226737974_850215.html) [consulta: 14 de marzo de 2013].

religión. Pueden existir instituciones específicas, como un acuerdo internacional, que comparten ciertas características con los modelos generales de instituciones.

La interdependencia constante en el sistema internacional contribuye a que los Estados colaboren en la construcción de regímenes internacionales (como se denomina al conjunto de instituciones internacionales). La guerra no es una opción en escenarios de interdependencia, pues trae consecuencias negativas.<sup>7</sup> Como resultado, se han generado mecanismos complejos de interacción que aseguran que la realidad internacional refleje la situación de balance de poder entre los Estados. Entre estos mecanismos se encuentra la cooperación internacional, que permite a los Estados alcanzar sus objetivos de política exterior sin necesidad de recurrir al conflicto armado. La cooperación internacional funciona como un régimen internacional que sienta reglas de interacción, generalmente asimétricas, entre el Estado donante y el Estado receptor.

En el presente trabajo se analiza el papel de la cooperación internacional en la relación entre Estados Unidos y México. Ambos países sostienen relaciones comerciales y políticas dinámicas e interdependientes, y comparten frontera a lo largo de 3,142 kilómetros.<sup>8</sup> Además, los nacionales mexicanos constituyen el mayor grupo de migrantes en los Estados Unidos (con alrededor de 11.5 millones de personas en 2015).<sup>9</sup> Lo anterior, convierte a la relación bilateral en una prioridad para los intereses de ambos Estados. Dichos intereses no pueden ser alcanzados por medios tradicionales como el conflicto armado, pues el nivel de interdependencia entre ambos Estados es demasiado elevado. Por ello, Estados

---

<sup>7</sup> Europa, durante la Segunda Guerra Mundial, es un ejemplo de las consecuencias negativas que tiene el conflicto armado para todas las partes involucradas en escenarios de interdependencia.

<sup>8</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Frontera* [en línea], México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 26 de septiembre de 2016, Dirección URL: <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/frontera> [consulta: 25 de abril de 2018].

<sup>9</sup> Gustavo López; Kristen Bialik, *Key Findings about U.S. immigrants* [en línea], Estados Unidos, Pew Research Center, 3 de mayo de 2017, Dirección URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/03/key-findings-about-u-s-immigrants/> [consulta: 23 de enero de 2018].

Unidos ha diseñado mecanismos de cooperación bilateral que le permiten posicionar su agenda en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en México.

USAID permite trasladar recursos a países aliados o clave para los intereses estadounidenses, entre los que se encuentra México. En el caso mexicano, la ayuda brindada por USAID al Gobierno de México ha variado a través de los años en función de las necesidades de política exterior de Estados Unidos. Los primeros esfuerzos de la agencia se centraron en proyectos relacionados con la salud, intercambios académicos, seguridad alimentaria, garantía de vivienda y modelos de emprendimiento.<sup>10</sup>

En la actualidad, parte de los esfuerzos de USAID en México se ha centrado en el financiamiento de proyectos para la prevención de la violencia, como el diseño e implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica para los Municipios de México, implementado por C230 Consultores, brazo consultor de Fundación IDEA, un centro mexicano de investigación en materia de políticas públicas, en colaboración con el Gobierno de México. Proyectos de esta naturaleza podrían reducir, de forma indirecta, el impacto del crimen organizado mexicano en el territorio estadounidense a través de acciones que requieren recursos económicos limitados y cuya implementación resulta poco controversial.

En este sentido, el presente trabajo de investigación buscó responder a la siguiente pregunta: ¿De qué manera las acciones de USAID México en materia de diseño e implementación de políticas públicas para la prevención del delito y la violencia contribuyen a los objetivos de política exterior estadounidense en el área de seguridad? Para contestar a esta pregunta, se construyó la siguiente hipótesis de trabajo: Las actividades de USAID México en materia de políticas públicas para la

---

<sup>10</sup> USAID, *Historia de USAID en México* [en línea], México, USAID México, 16 de octubre de 2016, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/es/mexico/historia> [consulta: 24 de enero de 2017].

prevención de la violencia, entre las que se encuentra el diseño e implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, constituyen una acción de política exterior que contribuye a satisfacer el interés nacional estadounidense en la relación con México, en tanto que mecanismo de cooperación bilateral que funciona como espacio para el ejercicio del poder suave y de coerción.

En paralelo, se utilizaron las siguientes hipótesis específicas: (i) La cooperación internacional constituye una estrategia de política exterior, ya que permite a los Estados satisfacer su interés nacional a través de medios pacíficos; (ii) USAID México funciona como un espacio para el ejercicio del poder suave de los Estados Unidos en el marco de la cooperación bilateral con México en materia de seguridad; y (iii) La política exterior estadounidense en materia de seguridad influyó en el diseño e implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica mediante la participación de USAID México como entidad financiadora del proyecto.

Con base en esta pregunta de investigación y de las hipótesis arriba mencionadas, se definió como objetivo principal del presente trabajo: Analizar las actividades de USAID México relacionadas con el diseño e implementación de políticas públicas para la prevención de la violencia en México en el marco de las acciones de política exterior estadounidenses en materia de cooperación internacional, con énfasis en el caso del diseño e implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Adicionalmente, se fijaron tres objetivos específicos: (i) Identificar el papel de la cooperación internacional en el marco de política exterior de Estados Unidos con México; (ii) Estudiar la participación de USAID México en el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos de cooperación bilateral entre Estados Unidos y México en materia de seguridad; y (iii) Comprender el alcance de la política exterior estadounidense en materia de seguridad en el desarrollo e implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

Para el desarrollo de la investigación se utilizó el método deductivo, pues se partió de supuestos teóricos generales hacia un caso particular. Los supuestos teóricos fueron tomados de las teorías realista y de los regímenes internacionales. Además, este método permitió explicar el funcionamiento de los mecanismos de cooperación internacional como parte de la política exterior de los Estados Unidos en su relación con México. Es necesario mencionar que se reconocen las limitaciones de este método para el conocer las particularidades de un fenómeno internacional. Sin embargo, constituye un punto de partida para el análisis del objeto de estudio del presente trabajo.

La investigación se estructuró en tres capítulos. En el primer capítulo se realiza una revisión de las propuestas centrales de las teorías del realismo político y de la interdependencia compleja. Asimismo, se realizan algunas precisiones alrededor del concepto de cooperación internacional. En dichas precisiones también se analiza el papel de la cooperación internacional como estrategia de política exterior. Para ello, se retoman ciertos conceptos, tales como: el interés nacional; objetivos, estrategias y acciones de política exterior; y poder. Por último, se exponen, de forma breve, algunas consideraciones conceptuales en materia de política pública.

El segundo capítulo expone algunos de los elementos principales de la relación bilateral entre México y Estados Unidos en el siglo XXI, con especial énfasis en materia de seguridad. En este sentido, se plantea la pregunta sobre si dicha materia es una prioridad bilateral o su posicionamiento en la agenda mutua es un reflejo de la relación asimétrica entre ambos países. Adicionalmente, y debido a su importancia para comprender el funcionamiento de USAID México, se realiza un breve análisis sobre la Iniciativa Mérida como punto de inflexión en la agenda de seguridad bilateral.

Finalmente, en el tercer capítulo se estudian las acciones de USAID en México para el desarrollo e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia. Para ello, primero, se mencionan las acciones de la agencia a nivel



mundial desde su creación, para después señalar el papel que ha desempeñado en México, particularmente en relación con las políticas públicas que ha impulsado en materia de prevención del delito y la violencia. Por último, se explica y se analiza el caso de estudio de este trabajo de investigación, el Modelo Homologado de Justicia Cívica, con base en los conceptos revisados en el capítulo 1 y en el contexto de la relación bilateral descrito en los capítulos 2 y 3.

## **1. La cooperación internacional y la puesta en marcha de políticas públicas**

### **1.1. Las Relaciones Internacionales y la cooperación internacional**

Este apartado busca exponer de forma breve dos propuestas teóricas de las Relaciones Internacionales para explicar el fenómeno de la cooperación internacional en la realidad internacional. La primera de estas propuestas es el realismo político, que originalmente surge de la Ciencia Política como un esfuerzo por comprender las dinámicas del poder y la naturaleza del ser humano. El realismo plantea que la cooperación internacional es una situación poco frecuente en las relaciones entre los Estados, en el contexto de la anarquía internacional.

La segunda teoría es la interdependencia compleja, que realiza una crítica al realismo, pues considera que sus supuestos se basan en un tipo ideal de la realidad internacional. Al mismo tiempo, la interdependencia compleja proporciona bases teóricas para realizar un análisis de la realidad internacional mediante la síntesis de las perspectivas del realismo y del liberalismo. Desde esta visión, la cooperación internacional tiene cabida en las relaciones entre los Estados, ya que constituye un espacio para incrementar las ganancias y disminuir los costos de sus acciones y, de esta forma, satisfacer su interés nacional.

#### **1.1.1. El realismo**

El realismo político, una de las propuestas teóricas más antiguas de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, se cuestiona sobre la esencia de la naturaleza humana y los motivos detrás de las acciones de los seres humanos. En este sentido, los realistas señalan que el ser humano es egoísta por naturaleza, por lo que sus relaciones con otros individuos, sin importar a qué nivel se lleven a cabo, estarán siempre marcadas por la posibilidad del conflicto. Adicionalmente, los planteamientos realistas buscan explicar la dinámica de las relaciones de poder

entre las personas, los Estados, así como el funcionamiento del sistema internacional.<sup>11</sup>

En relación con el sistema internacional, componente fundamental del objeto de estudio de las Relaciones Internacionales, los realistas sostienen que no existe un ente que se encargue de regular las relaciones entre los Estados dentro del mismo, como ocurre al interior de los Estados, donde sí existen instituciones que se encargan de regular las conductas entre sus habitantes (quiénes, se asume, son egoístas por naturaleza). Al interior del Estado se diseñan instituciones que permiten transformar intereses individuales en intereses colectivos; es decir, dicha transformación no ocurre como consecuencia de la buena voluntad de las personas.<sup>12</sup> Para ello, es necesario que exista legitimidad suficiente para recurrir al uso de la fuerza y obligar a sus habitantes a ajustarse a una normatividad común a todos. En caso de que dicha normatividad no sea respetada, se contemplan consecuencias para los infractores.

En el sistema internacional prevalecen los intereses de los Estados en mejores condiciones para el ejercicio del poder. Como consecuencia, el funcionamiento del sistema internacional está supeditado a dichos intereses, así como a la disponibilidad de los Estados para cooperar entre ellos. En este sentido, es

---

<sup>11</sup> Para fines de esta investigación, se utilizarán dos de los tres niveles de análisis que propone Kenneth Waltz en su libro *El hombre, el Estado y la guerra. Un análisis teórico*, a saber: el Estado y el sistema internacional. Kenneth Waltz, *El hombre, el Estado y la guerra*, México, CIDE, 2007, pp-20-30.

<sup>12</sup> Al respecto, Thomas Hobbes apunta lo siguiente: “Ahora bien, aunque nunca existió un tiempo en que los hombres particulares se hallaran en una situación de guerra de uno contra otro, en todas las épocas, los reyes y personas revestidas con autoridad soberana, celosos de su independencia, se hallan en estado de continua enemistad, en la situación y postura de los gladiadores, con las armas asestadas y los ojos fijos uno en otro. Es decir, con sus fuertes guarniciones y cañones en guardia en las fronteras de sus reinos, con espías entre sus vecinos, todo lo cual implica una actitud de guerra. Pero como a la vez defienden también la industria de sus súbditos, no resulta de esto aquella miseria que acompaña a la libertad de los hombres particulares. En semejante guerra nada es injusto. En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. Las nociones de derecho e ilegalidad, justicia e injusticia están fuera de lugar. Donde no hay poder común, la ley no existe; donde no hay ley, no hay justicia”. Thomas Hobbes, *Leviatán*, España, Editora Nacional, 1980, p. 226.

importante señalar que un nivel mínimo de cooperación es necesario para que los Estados puedan relacionarse dentro del sistema internacional.

Al respecto, Hans Morgenthau, abogado y teórico estadounidense, afirma que para que el sistema internacional funcione, es necesario que los Estados se involucren en el intercambio de intereses, ya sea como poseedores del poder o como entes sujetos al mismo, lo que se traduce en una situación conocida como “balance de poder”. Dicha situación es de carácter temporal y sus características particulares siempre se encuentran sujetas al contexto. Morgenthau también argumenta que cuando los sistemas son diversos en su composición, como ocurre con el sistema internacional, se generan mecanismos de controles y contrapesos (*checks and balances*) que determinan la naturaleza de dichos sistemas. Además, es importante mencionar que, según la lógica realista, aquellos actores que poseen más poder dentro del sistema (en este caso los Estados), estarán en mejores condiciones para controlar el funcionamiento y las reglas de los mecanismos de funcionamiento.<sup>13</sup>

Para comprender cómo funciona la lógica del balance de poder en el contexto del sistema internacional, resulta relevante mencionar que, de acuerdo con Morgenthau, la política está directamente vinculada a las leyes de la naturaleza humana, por lo que es crucial comprender dichas leyes. Lo anterior, permitiría entonces la creación de una teoría objetiva y racional sobre la política internacional. Esto quiere decir que, si se comprende la esencia misma de la naturaleza humana, sería posible -en teoría- modificar las leyes de la política internacional.

Sin embargo, esta posibilidad conlleva el riesgo del fracaso. Por esta razón, desde la perspectiva realista, la acción política para modificar la aplicación de dichas leyes debe realizarse con prudencia. Morgenthau señala al respecto lo siguiente: “El realismo, entonces, considera a la prudencia –la evaluación de las consecuencias de las acciones políticas alternativas- como la virtud suprema en la política. La ética

---

<sup>13</sup> Hans Morgenthau, “Political Theory. A Realist Theory of International Politics” en John A. Vasquez, *Classics of International Relations*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1996, p. 26.

abstracta juzga la acción en función de su apego a la ley moral; la ética política juzga la acción por sus consecuencias políticas”.<sup>14</sup>

Lo anterior presupone que, para realizar cambios en la política internacional, desde la perspectiva realista, se deben considerar los puntos a favor y en contra de forma muy cuidadosa. De esta manera, podría asumirse que el balance de poder es el mecanismo donde converge la acción política de los Estados y que permite la supervivencia de estos, a pesar de las diferencias entre sus intereses nacionales. El balance de poder, que conjuga el interés nacional de cada uno de los Estados, funciona entonces como un mecanismo regulador de la acción de los Estados.

En la misma lógica de Thomas Hobbes en *Leviatán*, James E. Dougherty, académico estadounidense, y Robert L. Pfaltzgraff, profesor e investigador de la Universidad de Tufts, explican que el ser humano es malo y egoísta por naturaleza, es decir, en su naturaleza no se encuentra la búsqueda de la bondad y la perfección. Los esfuerzos por modificar dicha conducta humana deben estar basados en la razón y estructurados en términos pragmáticos. Sin embargo, existen límites en relación con la influencia que tienen los estímulos externos (reformas políticas, leyes o la educación) en la naturaleza humana y las acciones que derivan de la misma. A nivel del Estado, las acciones políticas tienen como brújula el interés nacional, lo que se traduce en la existencia constante del conflicto en el sistema internacional, pues los esfuerzos para limitar la naturaleza egoísta de los Estados son bastante reducidos.<sup>15</sup>

Reinhold Niebuhr<sup>16</sup> considera que el poder de los Estados debe tener un límite y debe servir a otros objetivos, además de la satisfacción del interés nacional. Niebuhr

---

<sup>14</sup> *Ídem*. Traducción del autor.

<sup>15</sup> James Dougherty, Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, Estados Unidos, Harper & Row, 1981, p. 87

<sup>16</sup> Para comprender mejor la naturaleza del pensamiento de Niebuhr, resulta útil realizar algunas acotaciones breves sobre su vida y obra. Niebuhr, hijo de migrantes alemanes, fue un teólogo y pastor estadounidense. Realizó sus estudios en la Universidad de Yale. En términos de su pensamiento teológico y de teoría política, Niebuhr hizo hincapié en las raíces persistentes del mal en la vida humana. Él argumentaba que existía una tendencia

argumenta que “[...] las naciones deben usar su poder con el propósito de convertirlo en un instrumento para hacer justicia y para servir a intereses más amplios que los suyos”.<sup>17</sup> Niebuhr reconoce que puede resultar complicado llevar a la práctica este argumento. Ante esta situación, él considera que el balance de poder es el medio idóneo para canalizar la diversidad de intereses existentes en el sistema internacional.

El argumento de Niebuhr permite considerar la posibilidad de que los Estados creen y participen en los mecanismos de cooperación. Sin embargo, bajo la lógica realista, es claro que dicha posibilidad quedará siempre circunscrita a los intereses de los Estados, a su capacidad para influir en las acciones de otros Estados y a su disponibilidad para permitir que parte de sus intereses participen de la dinámica del balance de poder -ya que existen componentes fundamentales del interés nacional que no pueden estar sujetos a las dinámicas del balance de poder pues son vitales para la existencia misma del Estado-.

### **1.1.2. Teoría de la interdependencia compleja**

Por su parte, en relación con los supuestos realistas sobre el funcionamiento de las relaciones internacionales, Robert Keohane, profesor e investigador de la Universidad de Princeton, y Joseph Nye, profesor e investigador de la Universidad de Harvard, señalan que estos “pueden ser considerados como la definición de un conjunto extremo de condiciones o *tipo ideal*”.<sup>18</sup> Keohane y Nye mencionan que el realismo político se basa en tres supuestos que definen a las relaciones entre los

---

al pecado en todos los logros humanos, los cuales eran fruto del egoísmo y del orgullo. A pesar de ello, Niebuhr consideraba que esta situación podía ser superada, si así se deseaba, para poder hacer el bien. John Bennett, *Reinhold Niebuhr, American Theologian*, Reino Unido, Encyclopædia Britannica, 17 de junio de 2018, Dirección URL: <https://www.britannica.com/biography/Reinhold-Niebuhr> [consulta: 5 de mayo de 2018].

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 95. Traducción del autor.

<sup>18</sup> Robert Keohane, Joseph Nye, “Realism and Complex Interdependence”, en *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Pearson, 2012, p. 19. Traducción del autor.

Estados en términos de conflicto, donde el uso de la fuerza es la constante. Dichos supuestos son<sup>19</sup>:

- a) Los Estados son la unidad predominante de las relaciones internacionales;
- b) La fuerza es un instrumento eficaz y puede ser utilizado en la política internacional; y
- c) Los temas relacionados con la seguridad militar son la problemática prioritaria de la política internacional, por encima de los asuntos económicos y sociales.

Sin embargo, Keohane y Nye no coinciden del todo con dichos supuestos, por lo que han desarrollado una contrapropuesta teórica, denominada interdependencia compleja, que busca explicar la naturaleza de la política internacional. Al respecto escriben lo siguiente:

“Podemos imaginar un mundo en el que otros actores, además de los Estados, participen directamente en la política mundial, en el que no exista una clara jerarquía de asuntos y en el que la fuerza sea un instrumento ineficaz de la política. Bajo estas características –que denominamos las características de la interdependencia compleja– puede esperarse que la política mundial sea muy diferente de lo que es bajo las condiciones realistas. [...] Sin embargo, no sostendremos que la interdependencia compleja refleja fehacientemente la realidad política mundial. Por el contrario, tanto ella como la representación realista son tipos ideales”.<sup>20</sup>

La contrapropuesta de Keohane y Nye para interpretar las relaciones internacionales, que tuvo sus orígenes en el período posterior a la Guerra Fría, considera más posibilidades que los planteamientos del realismo tradicional o estructural.

Para introducir dicha teoría, resulta pertinente mencionar los señalamientos que Waheeda Rana, profesora de la *International Islamic University Islamabad*, realiza al respecto. Rana apunta que la teoría de la interdependencia compleja “[...] trató de sintetizar las perspectivas del realismo y del liberalismo. No desestima del todo

---

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> *Íbid.*, p. 20. Traducción del autor.

al realismo, sino [la teoría de la interdependencia compleja] planteó la preocupación de que a veces existían ciertas situaciones en las que los supuestos realistas no eran suficientes”.<sup>21</sup> En el mismo sentido, Rana señala que la teoría de la interdependencia compleja permite explicar la disposición de los Estados a formar parte de esquemas de cooperación, a pesar de las condiciones de anarquía del sistema internacional.

Keohane y Nye enumeran de la siguiente forma las tres características de la interdependencia compleja<sup>22</sup>:

- a) Existen canales múltiples que conectan a las sociedades en el sistema internacional: las relaciones interestatales, las relaciones transgubernamentales y las relaciones transnacionales;
- b) Existe una agenda internacional con múltiples temas sin una jerarquía predeterminada y que pueden tener su origen en la política internacional o en la política interna de los Estados; y
- c) Los Estados no suelen utilizar la fuerza militar contra Estados que se encuentran en la misma región debido a la existencia de relaciones de interdependencia compleja.

Este tercer punto es fundamental para entender la relación de interdependencia entre Estados Unidos y México, que forma parte del objeto de estudio del presente trabajo de investigación. Ambos países comparten frontera y sostienen relaciones económicas y políticas muy estrechas. Además, existen problemáticas que conciernen a los intereses mutuos: tráfico de armas, tráfico de drogas y migración, tanto legal como ilegal, desde México hacia Estados Unidos, entre otros. Por ello, el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos contra México, o viceversa, para solucionar un conflicto o una potencial amenaza a sus intereses no es una opción viable. Como resultado, ambos Estados han tenido que buscar soluciones alternas

---

<sup>21</sup> Waheeda Rana, “Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts”, *International Journal of Business and Social Science*, núm. 2, vol. 6, febrero 2015, p. 290. Traducción del autor.

<sup>22</sup> Robert Keohane, Joseph Nye, *op.cit.*, pp. 20-21.



que representen menor riesgo y que no dañe la relación de interdependencia compleja que sostienen.

Sobre la presencia cada vez mayor de condiciones de interdependencia en el sistema internacional, Nye señala que:

La respuesta adecuada a los cambios que ocurren en la política internacional no significa que se deba dejar de lado la preocupación tradicional por el balance de poder militar, sino que es necesario aceptar sus limitaciones, por lo que se debe complementar con una perspectiva que incorpore a la interdependencia [en la estrategia].<sup>23</sup>

Sobre el mismo tema, Keohane explica que los Estados recurren a mecanismos de cooperación cuando sus intereses están en juego y el uso de la fuerza no es una opción, tal como ocurre en condiciones de interdependencia. Keohane apunta: “La cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como un medio para la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas”.<sup>24</sup>

La cooperación se convierte en uno de los medios para la satisfacción de los objetivos de política exterior y, según sea el caso, de los objetivos de política doméstica de los Estados. Sobre el uso de la fuerza y el fortalecimiento de alternativas en condiciones de interdependencia, Nye menciona lo siguiente:

El uso de la fuerza se ha vuelto más costoso para los grandes poderes comparado con lo que ocurría hace siglos. Otros instrumentos como las comunicaciones, las herramientas institucionales y organizacionales, así como la manipulación de la interdependencia se han vuelto cada vez más importantes.<sup>25</sup>

El ejercicio del poder es fundamental en las relaciones internacionales para los Estados y la satisfacción de sus intereses nacionales. Al respecto, es importante mencionar que, en la actualidad, la existencia misma de los Estados no se ve

---

<sup>23</sup> Joseph Nye, “Soft power”, *Foreign Policy*, núm. 80, 1990, p. 156. Traducción del autor.

<sup>24</sup> Robert Keohane, *op. cit.*, p. 51. Traducción del autor.

<sup>25</sup> Joseph Nye, *op. cit.*, pp. 157-158. Traducción del autor.

amenazada como ocurría todavía hace algunas decenas de años. Nye argumenta que, como resultado, el poder tradicional o poder duro ha dejado de ser la única manera en que los Estados buscan posicionarse en el sistema internacional. En una realidad internacional más cercana a la interdependencia compleja:

Los instrumentos tradicionales de poder frecuentemente no son suficientes para enfrentar los nuevos dilemas de la política internacional. Nuevas fuentes de poder, como la capacidad para establecer [canales] de comunicación efectiva y para desarrollar y utilizar instituciones multilaterales, podrían volverse más relevantes. Además, la cooperación con Estados pequeños y débiles que no pueden manejar sus propios problemas domésticos relacionados con el tráfico de drogas, la salud o el ambiente es cada vez más común. [...] La naturaleza cambiante de la política internacional ha vuelto a las formas intangibles de poder cada vez más importantes. La cohesión nacional, la cultura universalista y las instituciones internacionales están adquiriendo mayor relevancia. El poder está transitando del [Estado] "rico en capital" al [Estado] "rico en información".<sup>26</sup>

Como se ha mencionado líneas arriba, este ejercicio de poder corresponde a lo que Nye denomina como "poder suave". Esta forma de poder es menos visible que el poder duro o tradicional y resulta difícil medir el impacto que tiene su ejercicio en las acciones de los otros. En palabras de Nye, el poder suave es: "la habilidad de un país para estructurar una situación de tal manera que otros países desarrollen ciertas preferencias o definan sus intereses en maneras que estén alineadas con las de aquel"<sup>27</sup>. Sobre el impacto del poder suave, Nye señala que "los líderes políticos y los pensadores han entendido ampliamente el poder de las ideas atractivas o de la habilidad para fijar la agenda política y determinar el marco del debate de tal forma que le dé forma a las preferencias de los otros".<sup>28</sup>

En el marco de la interdependencia compleja, los Estados han diseñado mecanismos de cooperación que les permiten tener influencia en las agendas de otros Estados. Al respecto, es importante resaltar que dicha cooperación ocurre frecuentemente en condiciones asimétricas, pues un Estado o un grupo de Estados

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 164. Traducción del autor.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 168. Traducción del autor.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 166. Traducción del autor.

normalmente influye -unidireccionalmente- en otro Estado u otros grupos de Estados. Asimismo, es importante mencionar que los temas que son posicionados como prioridades en dichas agendas generalmente están alineados con los intereses nacionales de los Estados más fuertes. En el apartado 1.2. se realizarán precisiones conceptuales adicionales sobre la cooperación. Keohane y Nye argumentan que:

La cooperación implica adaptación mutua y sólo puede surgir del conflicto real o potencial. Por lo tanto, debe diferenciarse de la armonía. La discordia, que es el opuesto de la armonía, estimula las demandas de adaptación políticas, que o bien pueden conducir a la cooperación o continuar, y tal vez intensificar, la discordia.<sup>29</sup>

En el sistema internacional actual, donde predominan condiciones de interdependencia compleja, los Estados son menos propensos a involucrarse en un conflicto armado internacional cuando surge un conflicto real o potencial. Como se menciona líneas arriba, los mecanismos de cooperación funcionan como espacios para la adaptación de los intereses en conflicto. Dichos esfuerzos de cooperación, entre otros elementos, pueden estar encaminados a la modificación de la agenda nacional de otros Estados. Lo anterior, puede realizarse, entre otras formas, a través del financiamiento y el acompañamiento técnico para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (gestionado por agencias estatales de cooperación internacional). Nye ilustra lo anterior de la siguiente forma a través del caso estadounidense:

Si México o algunos Estados caribeños se volvieran demasiado débiles para lidiar con sus problemas internos o con la pobreza nacional, los Estados Unidos se enfrentarían a una nueva agenda de política exterior que involucraría flujos migratorios, tráfico de drogas o contrabando. En el mismo sentido, el fracaso de los países en desarrollo para prevenir la destrucción de sus bosques afectará el clima mundial; incluso la misma debilidad de estos Estados resultará en la disminución del poder de otros países para ejercer su influencia. La negligencia de los Estados Unidos en relación con los países del Tercer Mundo podría reducir su habilidad para afectar sus políticas en los nuevos problemas transnacionales. Estados Unidos tendrán que dedicar más

---

<sup>29</sup> Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1984, p. 63. Traducción del autor.

atención al poder paradójico que surge del caos político y económico y de la debilidad de los países pobres.<sup>30</sup>

Un número importante de Estados han creado y gestionado el establecimiento de agencias de cooperación internacional, que les permiten posicionar sus intereses al interior de otros Estados a través de la asistencia técnica y científica. Dichas agencias, muchas veces etiquetando el dinero otorgado bajo la categoría de cooperación internacional para el desarrollo, operan a través del financiamiento de implementadores locales que ejecutan programas alineados con los intereses del Estado financiador. La presencia de una tercera entidad local minimiza, en teoría, los riesgos de que los proyectos ejecutados carezcan de legitimidad o sean visto al interior del Estado receptor como una amenaza a la soberanía nacional. En este sentido, Nye argumenta que

Si un Estado puede lograr que su poder parezca legítimo ante las miradas de otros, entonces encontrará menos resistencia a sus deseos. Si su cultura e ideología son más atractivos, los demás estarán más dispuestos a seguirle. Si puede establecer normas internacionales consistentes con su sociedad, serán menos probable que tenga que cambiar. Si puede respaldar a instituciones que hagan querer a otros Estados canalizar o limitar sus actividades como lo prefieren los Estados dominantes, se podrían estar evitando el costo del ejercicio del poder coercitivo o duro.<sup>31</sup>

Como se expondrá en este trabajo de investigación, en la relación México-Estados Unidos, el desarrollo e implementación de políticas para la prevención de la violencia por parte de USAID son acciones que, en el marco de la cooperación internacional, contribuyen al cumplimiento de los objetivos de política exterior estadounidense. Asimismo, más adelante se explicará que el costo político y económico de financiar políticas de esta naturaleza es menor en comparación con

---

<sup>30</sup> El texto de Nye de donde se extrajo esta cita fue escrito en el año de 1990, por lo que algunos de los conceptos, como “Tercer Mundo”, no son válidos o no se utilizan en la actualidad. Sin embargo, el argumento central que desarrolla resulta pertinente para explicar el papel que desempeñan los Estados poderosos en una relación de interdependencia asimétrica. Joseph Nye, *op. cit.*, p. 166. Traducción del autor.

<sup>31</sup> *Ídem*. Traducción del autor.

planes de combate frontal a los síntomas de la inseguridad y, además, no representan una amenaza al *status quo* de los principales grupos de poder locales.<sup>32</sup>

En el desarrollo e implementación de dichas políticas públicas se benefician ambos Estados en diferentes dimensiones, tal como se esperaría que ocurra en una relación de interdependencia compleja asimétrica. Por un lado, Estados Unidos ejerce el poder suave a través del financiamiento y supervisión indirecta de proyectos de política pública implementados en México. Esto le permite posicionar su agenda de política doméstica y política exterior en México, mediante mecanismos que se presentan como legítimos ante la clase dirigente y la opinión pública mexicana.

Por el otro lado, México se beneficia de dichos proyectos, ya que se desarrollan e implementan políticas públicas en territorio nacional, con recursos provenientes del exterior, que buscan dar alternativas a problemas domésticos fundamentales. Asimismo, México utiliza dichos proyectos para sustentar -hacia el interior y el exterior del país- la narrativa de un Estado mexicano capaz de hacer frente a sus propios problemas domésticos y de sostener exitosamente una relación bilateral *vis-à-vis* con un Estado mejor posicionado, en términos de poder, en el sistema internacional.

## **1.2. La cooperación internacional: algunas precisiones conceptuales**

Robert Keohane argumenta que para poder definir qué es cooperación, primero es necesario detenerse a reflexionar sobre las diferencias que existen entre los conceptos de armonía, discordia y cooperación. Por ello, en las siguientes líneas se recuperarán las definiciones que Keohane propone de dichos conceptos. Asimismo, se presentarán otras propuestas teóricas alrededor del concepto de cooperación.

---

<sup>32</sup> Gian Carlo Delgado-Ramos; Silvina María Romano, "Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna", *El Cotidiano*, núm. 170, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011, p. 93.

Keohane define a la armonía como “[...] la situación en la que las políticas de los actores, concretadas en su propio interés sin consideración por el interés de los demás, *automáticamente* facilitan el logro de los propósitos de los otros”.<sup>33</sup> Según esta definición, la armonía no es un proceso que los actores del sistema internacional lleven a cabo con la intención explícita de apoyar a otros actores en el cumplimiento de sus objetivos. Es un proceso que ocurre debido a la ausencia de discordia (descrita más adelante), por lo que la cooperación no es necesaria.

Keohane argumenta que la discordia ocurre cuando las políticas de los actores no están coordinadas. Contrario a lo que ocurre con la armonía, donde los esfuerzos políticos de adaptación de la situación no son necesarios, la discordia implica una respuesta consciente por parte de los actores del sistema internacional. Keohane define a la discordia en los siguientes términos: “[la discordia] es una situación en la que los gobiernos consideran que las políticas de los otros obstaculizan el logro de sus metas, y se hacen mutuamente responsable de esas limitaciones”.<sup>34</sup> De acuerdo con Keohane, como resultado de la discordia, surgen esfuerzos entre los Estados para que otros cambien sus políticas, es decir, se presenta un escenario de conflicto de políticas.

A diferencia de la armonía, la discordia es un escenario más habitual en el sistema internacional. El conflicto de políticas, resultado de la necesidad de los Estados de satisfacer su interés nacional, es una condición inherente a la naturaleza del sistema internacional. Lo anterior, es un reflejo de la anarquía internacional subyacente, que permanece a pesar de las estructuras de articulación del poder al interior del sistema. Por lo tanto, eludir la discordia requiere un esfuerzo consciente por parte de los Estados. Este esfuerzo permite que se articulen de forma exitosa sus políticas con otros Estados que comparten intereses similares.

---

<sup>33</sup> Robert Keohane, *op. cit.*, p. 51. Traducción del autor.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 52. Traducción del autor.

Al respecto, Keohane señala que “[...] la cooperación requiere que las acciones de individuos u organizaciones -que no se hallaban en armonía preexistente- se adecúen mutuamente por un proceso de negociación”.<sup>35</sup> Las condiciones y los medios para que el proceso de negociación ocurra varían considerablemente en función de la situación en particular que originó la discordia en primer lugar. En este sentido, Keohane argumenta que:

Debemos analizar la cooperación dentro del contexto de las instituciones internacionales, laxamente definidas, en términos de prácticas y expectativas. Cada acto de cooperación o de discordia afecta las convicciones, normas y prácticas que forman el contexto de las acciones futuras. Por lo tanto, cada acto debe considerarse incrustado en esos actos y sus sucesivos residuos cognitivos e institucionales.<sup>36</sup>

Es necesario enfatizar que la cooperación es un proceso con un alto contenido político, que requiere de un esfuerzo consciente de coordinación de políticas. Keohane menciona que la “[...] armonía es apolítica. No es necesario ningún tipo de comunicación, y no hace falta ejercer ningún tipo de influencia. La cooperación, en contraste, es altamente política: de algún modo, deben alterarse los esquemas de conducta”.<sup>37</sup> Por ello, es importante entender a los procesos de cooperación en el marco de los contextos que les dieron origen y de las instituciones existentes que articularon la interacción de los Estados involucrados. Keohane enfatiza esta necesidad cuando señala que: “[...] los fragmentos de conducta política se tornan comprensibles cuando se les considera como parte de un mural más grande”.<sup>38</sup>

La cooperación no debe entenderse como antónimo de conflicto. La cooperación implica la coordinación de políticas que permiten a los Estados satisfacer sus intereses nacionales a través de acciones que son consideradas mutuamente beneficiosas (en ocasiones los beneficios son asimétricos). En palabras de Keohane, la cooperación “[...] se halla típicamente mezclada con él [el conflicto] y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial.

---

<sup>35</sup> *Íbid.*, p. 51. Traducción del autor.

<sup>36</sup> *Íbid.*, p. 56. Traducción del autor.

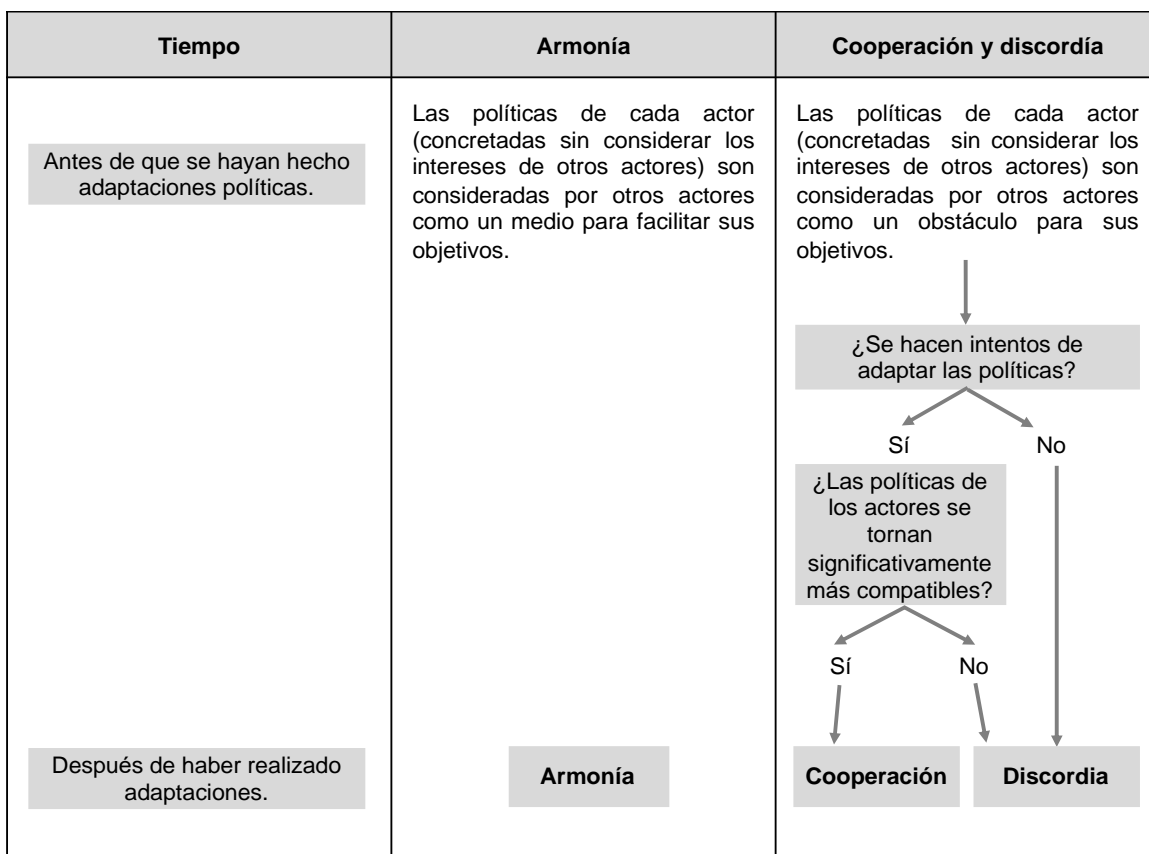
<sup>37</sup> *Íbid.*, p. 53. Traducción del autor.

<sup>38</sup> *Ídem.* Traducción del autor.

[...] Sin el fantasma del conflicto no habría necesidad de cooperar”.<sup>39</sup> Desde esta perspectiva, la cooperación puede entenderse como una opción para minimizar o neutralizar las externalidades negativas del conflicto real o potencial. Al mismo tiempo, la cooperación permite a los Estados reducir, compartir y/o transferir los costos del conflicto (potencial o real), como ocurre en el escenario objeto de estudio del presente trabajo de investigación.

La *Figura 1* resume la propuesta teórica de Keohane sobre los conceptos de armonía, discordia y cooperación. Como es posible apreciar, la diferencia sustancial entre los tres conceptos es la existencia o la falta de estos de esfuerzos para la adaptación de políticas y el éxito de dichos esfuerzos.

**Figura 1. Armonía, cooperación y discordia**



<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 54. Traducción del autor.



Fuente: Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1984, p. 53.

Las siguientes líneas buscan recuperar de forma breve algunos trabajos que se han realizado sobre la cooperación y sus implicaciones. Como se podrá observar, a pesar de los matices que cada autor confiere al análisis del concepto de cooperación, sus aportaciones coinciden en gran medida con los planteamientos principales propuestos por Keohane.

Joseph Heath, profesor e investigador de la Universidad de Toronto, en su artículo *The benefits of cooperation* propone analizar el concepto de cooperación con base en los beneficios que pueden obtenerse cuando se llevan a cabo esfuerzos de cooperación. Heath, citando a John Rawls, filósofo estadounidense de la corriente analítica, apunta que la cooperación permite a los actores involucrados “[...] tener una vida mejor en comparación con lo que podría lograr si cada uno viviese únicamente a partir de sus propios esfuerzos”.<sup>40</sup> Para articular su argumento, Heath retoma el concepto de “capital social”, que en sus propias palabras “[...] es una fuente de confianza y solidaridad en la que los individuos se pueden apoyar para sobreponerse a problemas que involucran la acción colectiva”.<sup>41</sup> Este capital social, presente en los esquemas de cooperación, permite reducir los costos de transacción y facilitar la toma de decisiones.

La confianza y la solidaridad de las que habla Heath no surgen desinteresadamente en las relaciones entre los individuos o los Estados. Heath señala que los articuladores del capital social son los “bienes sociales” o “mecanismos”, como prefiere nombrarlos. Para Heath, los mecanismos “[...] constituyen las diferentes formas en que los individuos [o actores] se ayudan mutuamente para alcanzar sus propios objetivos y el de los demás”.<sup>42</sup> Estos mecanismos permiten reducir las externalidades negativas que pudiesen surgir de las acciones que se emprendan

---

<sup>40</sup> Joseph Heath, “The benefits of cooperation”, *Philosophy and Public Affairs*, núm. 4, vol. 34, Estados Unidos, Wiley, p. 314. Traducción del autor.

<sup>41</sup> *Ídem*. Traducción del autor.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 315. Traducción del autor.

para alcanzar los objetivos que llevaron originalmente a la creación de los mecanismos de cooperación. De igual forma, dichos mecanismos permiten potencializar las externalidades positivas.<sup>43</sup>

La noción de ganancia o beneficio aparece en las aportaciones que diversos autores realizan alrededor del concepto de cooperación. Charles L. Glaser, teórico de las Relaciones Internacionales e investigador de la *The George Washington University*, considera que los Estados acceden a participar en mecanismos de cooperación por los beneficios que pudiesen traer consigo. Glaser nombra a dicho interés por participar “autoayuda” (*self-help*, en inglés), que implica la necesidad de los Estados por mejorar su posición en el escenario internacional a través de la participación voluntaria en esquemas de intercambio con otros Estados en un área determinada de la realidad internacional. Sobre la noción de beneficio, Glaser expone lo siguiente: “[...] una política proporciona a un Estado ‘ganancias’ cuando aumenta lo que el Estado valora, no cuando aumenta los instrumentos que el Estado tiene disponibles o emplea”.<sup>44</sup>

En el mismo sentido, Saadia Touval, politólogo croata especialista en negociación internacional, y William Zartman, profesor sobre gestión del conflicto en la *Johns Hopkins University*, en la introducción del libro *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, incorporan la noción de ganancia en la definición que proporcionan de cooperación. Para ellos:

La cooperación es una situación en la que las partes acuerdan trabajar juntas para producir nuevas ganancias, a las que cada una de ellas no podría acceder mediante acciones unilaterales. [...] Por "ganancias" nos referimos [Touval y Zartman] no sólo a las ganancias materiales, sino también a la percepción de progreso en relación con el logro de ciertos objetivos, tales como la mejora en materia de seguridad, el estatus o la libertad para actuar, así como la imposición de restricciones a terceros actores, entre otros temas. Por lo tanto, la cooperación se utiliza para expresar una idea que va más allá

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 318.

<sup>44</sup> Charles L. Glaser, “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help”, *International Security*, núm. 3, vol. 19, Estados Unidos, The MIT Press, p. 73. Traducción del autor.

de lo opuesto a la ausencia de conflicto, contrario a lo que expresan algunas codificaciones binarias. Es una acción consciente, específica y positiva.<sup>45</sup>

Sobre esta definición, es importante enfatizar el carácter consciente de la cooperación, en contraposición con la armonía, en los términos que Keohane propone. La armonía ocurre de forma natural, sin que exista de por medio un esfuerzo deliberado por parte de los Estados beneficiados por su existencia. Las ganancias a las que se hace mención en este apartado pueden asociarse directamente, mas no exclusivamente, a los esfuerzos conscientes encaminados hacia la coordinación de políticas entre los Estados, todo ello en el marco de la cooperación internacional.

Adicionalmente, Touval y Zartman abordan algunas de las interrogantes más comunes en la literatura sobre cooperación internacional: ¿por qué los Estados acceden a participar en mecanismos de cooperación que les permiten generar ganancias y compartir los costos con otros Estados? ¿Cuándo deciden participar en dichos mecanismos? ¿Cómo participan? Ambos apuntan que “[...] la razón más común para la cooperación es la interdependencia”.<sup>46</sup> La interdependencia, como se ha mencionado en la primera sección, intensifica las relaciones entre los Estados. Al mismo tiempo, la interdependencia disminuye las posibilidades de un conflicto armado entre ellos por los elevados costos colaterales que traería consigo. Por lo tanto, generalmente la opción más viable es establecer mecanismos de cooperación.

De acuerdo con Touval y Zartman, otra de las interrogantes que ha llamado la atención de los científicos sociales en relación con la cooperación es la naturaleza de esta. Al respecto mencionan:

Los científicos sociales debaten sobre si la cooperación es innata o aprendida, si es genética o social, relacionada con la equidad [*fairness*] (“lo que es mejor para todos nosotros”) o con la justicia [*justice*] (“lo que es mejor

---

<sup>45</sup> Saaida Touval, William Zartman, en Touval, Saaida; Zartman William (editores), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2010, p. 1. Traducción del autor.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 5. Traducción del autor.

para mí y lo que mereces”); es decir, si se basa en un comportamiento desinteresado o en un comportamiento con tendencias egoístas.<sup>47</sup>

La *Tabla 1* contiene la propuesta que Touval y Zartman realizan para resumir las dos opciones que se han planteado en relación con la naturaleza de la cooperación. La “cooperación para mí” es un tipo de cooperación aprendida que los actores involucrados utilizan pensando únicamente en los beneficios que pueden obtener de ella. La “cooperación en mí”, que es innata a los actores involucrados, conlleva la idea de que las partes participan en mecanismos para incrementar las ganancias colectivas y, además, para sostener cierta reputación y promover determinados valores intrínsecos a la cooperación misma.

**Tabla 1. Elementos de los tipos de cooperación según su naturaleza**

Tipo de cooperación	Elementos
<p><b>Cooperación para mí</b>  <i>(“cooperation for me”)</i></p>	<p><b>Adquisición (fines esquivos):</b> Necesidad de crear valor donde los fines necesarios no se encuentran disponibles para una de las partes de forma individual.</p> <p><b>Eficacia (medios escasos):</b> Necesidad de colaborar con otras partes para crear dicho valor y cumplir con ciertas metas, cuando las partes no pueden conseguir sus fines unilateralmente.</p> <p><b>Eficiencia (costos reducibles):</b> Necesidad de reducir costos -principalmente costos de transacción- mediante la colaboración con otras partes.</p>
<p><b>Cooperación en mí</b>  <i>(“cooperation in me”)</i></p>	<p><b>Correspondencia:</b> Expectativa de reciprocidad, negativa y/o positiva, una cualidad inherente en las relaciones sociales y en la mayoría de los sistemas éticos.</p> <p><b>Reputación:</b> Expectativas que las partes crean sobre ellas mismas, operando en dos direcciones para contribuir con la cooperación.</p>

<sup>47</sup> *Ídem.* Traducción del autor.

Tipo de cooperación	Elementos
	<b>Equidad:</b> Forma laxa de justicia que expresa, mediante expectativas y normas de compartimiento, que las partes involucradas deben recibir un tratamiento que corresponda a la noción universal de igualdad.

Fuente: Elaboración propia con información de Saaida Touval, William Zartman, en Touval, Saaida; Zartman William (editores), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2010, pp. 5-6.

Desde la perspectiva de la interdependencia compleja, la cooperación internacional tiene como punto de partida el interés propio de los actores involucrados. En palabras de Glaser, la cooperación internacional surge de la necesidad de autoayuda (*self-help*) de los Estados: es la necesidad de alcanzar los fines esquivos, maximizar los medios escasos y reducir los costos de las estrategias implementadas. A pesar de que la interdependencia compleja señala que la naturaleza de la cooperación internacional se ubica en el marco de lo que Touval y Zartman denominan como “cooperación para mí”, reconoce que los actores involucrados en procesos de cooperación internacional también ponen en práctica, en diferente medida según la situación, algunos de los elementos atribuibles a la “cooperación en mí”.

### 1.3. La cooperación internacional como estrategia de política exterior

Desde el punto de vista de la teoría de la interdependencia compleja, la voluntad de los Estados para participar en mecanismos de cooperación internacional está estrechamente vinculada con el interés nacional y con los objetivos de política exterior que articulan dicho interés en la realidad internacional. En esta misma línea, como se ha explicado en el apartado anterior, la cooperación internacional permite a los Estados lograr sus objetivos a través de mecanismos de intercambio que potencializan las ganancias y distribuyen los costos para llevar a cabo una estrategia o proyecto determinado.

La cooperación internacional podría ser considerada como parte de la estrategia de política exterior de un Estados, pues le permite conseguir satisfacer su interés nacional. Asimismo, la puesta en marcha y la ejecución de los mecanismos de cooperación internacional requieren la participación de los actores involucrados en la política exterior de los Estados. Este proceso requiere estar alineado con los objetivos de política exterior y con las acciones de política exterior en su conjunto.

En los siguientes subapartados se busca explicar desde el punto de vista teórico y de forma breve algunos de los conceptos básicos relacionados con la política exterior, su ejecución y la relación de la cooperación internacional con la política exterior. Al respecto, es importante mencionar que algunos conceptos, como interés nacional, permanecen en el centro del debate teórico actual, por lo que no existe consenso sobre una definición precisa de los mismos.

### **1.3.1. Interés nacional**

La noción de interés nacional ha cambiado desde su configuración en el siglo XVIII en función de los acontecimientos de la realidad internacional. En ocasiones, estos cambios han puesto al interés nacional en el centro del debate teórico, mientras que en otros períodos ha quedado desplazado por discusiones teóricas centradas en otros objetos de estudio. Al respecto, Alejandro Muñoz-Alonso, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, apunta lo siguiente:

Como señala Charles A. Beard, autor de una de las obras pioneras sobre este tema (*The Idea of National Interest*, 1934), es sólo en el siglo XVIII cuando comienza a configurarse la moderna idea de interés nacional, que desplaza a otros criterios de acción política, vigentes hasta entonces, como “voluntad del príncipe” o la “*raison d'état*”.<sup>48</sup>

La idea de interés nacional va adquiriendo mayor importancia en la Europa del siglo XIX debido a los conflictos constantes entre los Estados que se encuentran en el continente y a sus ambiciones imperialistas. Al mismo tiempo, conforme las colonias

---

<sup>48</sup> Alejandro Muñoz-Alonso, “Política exterior e interés nacional”, *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 10, España, FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, abril-junio, 2006, pp. 134-135.

americanas adquieren su independencia, el concepto de interés nacional comienza a expandirse a otras latitudes del planeta. El concepto de interés nacional encierra la fórmula que los Estados han escogido para definir la esencia que da origen y articula sus actos en el escenario internacional (de marcado carácter westfaliano).

Según Charles A. Beard, historiador estadounidense y catedrático de la Universidad de Columbia, las diversas fórmulas que antecedieron a la fórmula del interés nacional también sirvieron para fundamentar y legitimar las acciones de las élites gobernantes: “Los señores y los monarcas encontraron en la vida secular otras opciones para servirles en su lucha por el poder, la riqueza y el dominio. Finalmente, la ‘voluntad del príncipe’ y más tarde el ‘interés dinástico’ se presentaron como fórmulas convenientes para los gobernantes seculares”.<sup>49</sup>

La idea de interés nacional no es producto de un punto de inflexión en la historia de la humanidad. Como menciona Beard, es resultado de un proceso gradual de interacción entre los Estados, que fueron desechando las fórmulas anteriores, reteniendo algunos de sus elementos principales y adoptando nuevos matices, hasta llegar a adoptar al interés nacional como eje conductor y legitimador de sus acciones. En palabras de Beard: “Con el surgimiento del sistema estatal nacional, el aumento de la influencia del control político popular y la gran expansión de las relaciones económicas, se establecieron las líneas de una nueva fórmula [conocida como] ‘interés nacional’”.<sup>50</sup>

El concepto resulta muy útil para definir las prioridades de un Estado y, además, permite poner en perspectiva las intenciones de los Estados respecto de sus interacciones con sus pares en la escena internacional. Para ilustrar lo anterior, las palabras que George Washington expresa sobre la alianza con Francia en el período de la Guerra de Independencia estadounidense resultan bastante pertinentes: “Estoy plenamente dispuesto a tener los sentimientos mas favorables

---

<sup>49</sup> Charles A. Beard, *The Idea of National Interest: Analytical Study in American Foreign Policy*, Estados Unidos, Greenwood Publishing Group, 1977, p. 8. Traducción del autor.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 21. Traducción del autor.

hacia nuestro nuevo aliado. Pero según una máxima fundada en la experiencia universal de la humanidad, la confianza que se puede conceder a una nación no va mas allá del punto en el que comienzan sus intereses”.<sup>51</sup> Esta cita pone de manifiesto la esencia misma del concepto de interés nacional. Dicho concepto incorpora aquellos elementos fundamentales para la existencia de un Estado, que en ninguna circunstancia pueden quedar comprometidos frente a otros Estados o situación.

Adicionalmente, Beard menciona que la fórmula del interés nacional, que surge de un proceso de abstracción de la consciencia nacional de un Estado y los múltiples intereses de las élites en el poder, sólo puede entenderse mediante el estudio de su aplicación:

La pregunta “¿qué es el interés nacional?” podría responderse, de ser posible, únicamente explorando el uso de la fórmula por parte de los funcionarios y publicistas responsables y descubriendo las cosas y los patrones de conducta, públicos y privados, contenidos en el ámbito de validez de la fórmula. El problema, entonces, puede expresarse en términos de fórmula, cosas y patrones de conducta.<sup>52</sup>

Esto significa que, para comprender el alcance de la fórmula del interés nacional, resulta indispensable analizar su expresión en la realidad internacional. Esta expresión ocurre a través de la política exterior, que puede definirse como “[...] las actitudes, decisiones y acciones de un Estado, frente a otros Estados, para el logro de sus propósitos y la defensa de sus intereses nacionales”.<sup>53</sup> Por lo tanto, se entiende que el interés nacional funciona como punto de partida para el diseño y la ejecución de la política exterior de un Estado.

---

<sup>51</sup> Alejandro Muñoz-Alonso, *op. cit.*, p. 136.

<sup>52</sup> Charles A. Beard, *op. cit.*, p. 26. Traducción del autor.

<sup>53</sup> César Villalba Hidalgo, “¿Qué es la política exterior? Reflexiones en torno al concepto”, *Escenarios XXI*, núm. 10, México, Instituto de Política Internacional, julio-agosto, 2011, p. 14.



En este sentido, Charles Lerche, investigador de la *Norwich University*, apunta que el interés nacional es el criterio que da forma a las decisiones de un Estado e identifica dos fuentes como punto de origen de esta fórmula.

Se ha identificado al “interés nacional” como el criterio relativamente constante a través del cual un Estado juzga la situación cambiante que enfrenta y en función de la cual se toman las decisiones operativas y se emprenden las políticas. También se ha señalado que surge, en formas algo diferentes, de dos fuentes: el mito controlador y el sistema de valores de la nación que toma en cuenta a la escena internacional, y las nociones algo más sofisticadas y operativamente más precisas que emanan del personal oficial especializado.<sup>54</sup>

Para los fines de este trabajo de investigación es relevante enfatizar la segunda fuente que enumera Lerche, pues permite comprender el impacto que tiene el interés nacional en el diseño de objetivos y acciones de política exterior que se traducen en resultados tangibles (o cuya probabilidad es mayor). Esta forma de ver al interés nacional permite posicionarlo en una situación más ventajosa como punto de partida para la política exterior de un Estado. Además, como se verá más adelante, resulta relevante para entender por qué los Estados se involucran en esquemas de cooperación internacional a través de agencias para el desarrollo, como ocurre con USAID.

### **1.3.2. Objetivos, estrategias y acciones en materia de política exterior**

Una vez definido el interés nacional, los Estados definen los objetivos que, desde su perspectiva, garantizarán la satisfacción de dicho interés, así como las acciones que pondrán en marcha los objetivos que se planteen. Lerche define a los objetivos de política exterior de la siguiente forma:

En general, se define a un objetivo como un estado de cosas que un Estado intenta lograr. Puede ser de naturaleza positiva y exigir una acción afirmativa; puede ser negativo y solo exigir que se mantenga una posición particular contra la presión externa. Los objetivos se verbalizan preferiblemente en términos concretos que brindan algunos criterios para determinar cuándo y

---

<sup>54</sup> Charles Lerche, *Foreign Policy of the American People*, Estados Unidos, Prentice-Hall, 1958, p. 10. Traducción del autor.

si se alcanza el objetivo, así como para el diseño de estrategias que permitan lograrlo. [...] Los objetivos proporcionan metas a las cuales aspirar y se combinan para indicar la dirección en la que se mueve la política; no obstante, rara vez un Estado alcanza el objetivo exacto que se estableció originalmente.<sup>55</sup>

La definición que Lerche plantea, supone que los objetivos necesariamente deben tener resultados tangibles y que, idealmente, puedan ser medidos o identificados. Sobre la naturaleza de los objetivos, es importante resaltar que pueden cambiar en función del escenario internacional, así como las acciones que emanan de los mismos, para asegurar la satisfacción del interés nacional; contrario a lo que ocurre con el interés nacional, que no sufre cambios constantes en un espacio de tiempo limitado.

Asimismo, Lerche argumenta que los objetivos sientan la dirección que tomarán las políticas del Estado hacia el exterior, así como las acciones, que lleve a cabo el Estado para satisfacer su interés nacional.

La política [*policy*], en estos términos, asume un objetivo que ya ha sido seleccionado y se refiere a un método para su logro. Por lo tanto, el término tiene dos connotaciones: significa las acciones realmente tomadas para lograr un propósito o los principios para gobernar tales acciones. Puede referirse a una serie de movimientos abiertos realizados por un Estado para alcanzar un objetivo o al plan bajo el cual se toman las medidas.<sup>56</sup>

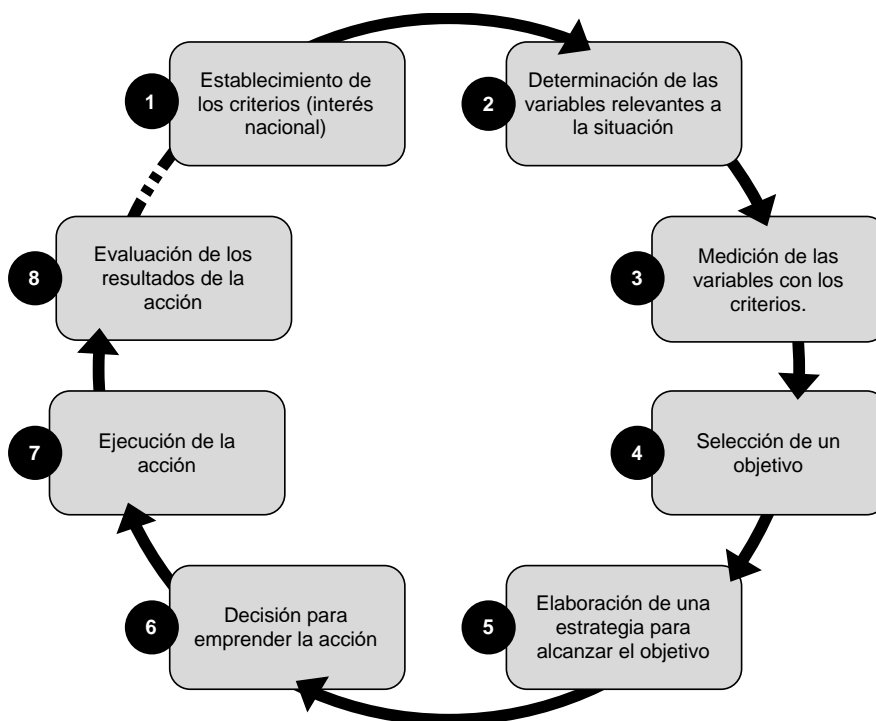
Lo anterior significa que la política se encuentra estrechamente vinculada a los objetivos que establezca un Estado, ya sea como acciones concretas o como eje transversal lógico bajo el cual se rijan dichas acciones. En este punto, es posible identificar que los conceptos arriba descritos corresponden a una etapa dentro del proceso de política exterior. Lerche identifica ocho pasos dentro de dicho proceso. En la *Figura 2* es posible observar los ocho pasos que menciona, así como la interacción entre los mismos.

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, pp. 22-23. Traducción del autor.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 24. Traducción del autor.

**Figura 2. Proceso de la política exterior**



Fuente: Elaboración propia con información de Charles Lerche, *Foreign Policy of the American People*, Estados Unidos, Prentice-Hall, 1967, p 5.

El proceso y los pasos que describe Lerche dan cuenta del razonamiento que sigue la formulación y la ejecución de la política exterior. Dicha política se materializa a través de estrategias y de acciones, que se encuentran supeditadas a los factores del medio internacional.<sup>57</sup> Las estrategias, y sus respectivas acciones concretas, pueden tratarse de conflictos armados internacionales, mecanismos de cooperación, celebración de acuerdos internacionales, participación en organismos y foros internacionales, establecimiento de representaciones diplomáticas, entre otros.

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, pp. 16-17.

### **1.3.3. La cooperación internacional: una opción para el ejercicio del poder en las relaciones internacionales**

Los mecanismos de cooperación internacional funcionan como estrategias de política exterior que permiten a los Estados satisfacer su interés nacional. Los Estados involucrados en estos mecanismos obtienen mayores beneficios si forman parte de estos, en contraposición con lo que podrían lograr por cuenta propia. Como se ha mencionado, estos mecanismos también son opciones idóneas para relaciones con un marcado carácter interdependiente, como ocurre en la relación entre Estados Unidos y México.

La cooperación internacional permite posicionar el interés y los objetivos de política exterior de un Estado en la relación con otros Estados sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza. Los mecanismos de cooperación internacional facilitan el intercambio de información y recursos entre las partes involucradas, a través de medios pacíficos orientados a la coordinación de políticas. De esta forma, es posible afirmar que dichos mecanismos constituyen un espacio propicio para el ejercicio del poder suave, en el que se promueven y/o imponen agendas e intereses sobre otros actores.

El poder suave es un medio que permite a una persona o un Estado obtener un resultado al moldear el deseo de otros mediante la difusión de ideas, políticas y valores, como la democracia liberal, los derechos humanos, el Estado de derecho o los bienes culturales. Si una política dada se considera legítima, aumenta la fuerza del poder blando. Si un país pierde su legitimidad, entonces socava su poder o liderazgo.<sup>58</sup>

Esto quiere decir que los mecanismos de cooperación internacional han pasado de la lógica tradicional del ejercicio del poder sobre los otros, a una lógica donde el poder es ejercido con los otros. Es decir, el poder trae consigo beneficios no únicamente para una de las partes, sino para todos los Estados participantes. Sobre el tema, Nye sugiere que el poder suave implica un juego de suma positiva, en

---

<sup>58</sup> Audrey Dugué Nevers, "China and Soft Power: Building Relations and Cooperation", *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, núm. 1, vol. 3, Taiwán, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University, abril-mayo, 2017, p. 78. Traducción del autor.

donde los actores involucrados ganan.<sup>59</sup> Ello no significa que todos ganen en la misma dimensión, pues en relaciones asimétricas, es muy probable que un Estado o un grupo de Estados obtengan mayores beneficios que el resto de las partes involucradas.

Por ello, los mecanismos de cooperación internacional ocupan un lugar relevante en el diseño y en la ejecución de la política exterior. De esta forma, la cooperación internacional se presenta como una opción para posicionar a los Estados en el escenario internacional. En este sentido, Audrey Dugué Nevers, investigadora de la Universidad de Sheffield en Reino Unido, argumenta que: “La cooperación es un elemento clave para ayudar a los Estados a garantizar el desarrollo sostenible, o para mantener el liderazgo, en pos del bien común. En ese sentido, se debe presentar una estrategia que requiera nuevas narrativas en política exterior para influir en otros”.<sup>60</sup> Esto quiere decir que los Estados deben considerar la relevancia de participar en mecanismos de cooperación internacional, ya que traen consigo beneficios adicionales, tales como la disminución de las externalidades negativas en sus relaciones con otros Estados (en comparación con el conflicto) o la mejoría de su imagen a nivel internacional.

Los mecanismos de cooperación internacional están orientados principalmente a dos tipos de esquemas:

1. Promoción del desarrollo; y
2. Promoción de áreas distintas a las relacionadas directamente con la promoción del desarrollo.

En el primer caso, el objetivo principal es la transmisión de conocimiento y recursos desde un país (donante) hacia otro país (receptor) para la implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de los habitantes de este último. En el segundo caso, son esquemas que facilitan el intercambio de conocimiento y

---

<sup>59</sup> Joseph Nye, *op. cit.*, pp. xvi-xvii.

<sup>60</sup> Audrey Dugué Nevers, *op. cit.*, p. 80. Traducción del autor.

buenas prácticas entre Estados en diversas áreas como seguridad, agricultura, movilidad, entre otros.

Cuando se habla de los mecanismos de cooperación internacional, se hace referencia a diferentes acciones. Algunos ejemplos de estas son el diseño, implementación y evaluación de proyectos de políticas públicas, así como los esquemas de transmisión de información (foros, plataformas, redes de colaboración técnica y científica, entre otros).

La administración de los mecanismos de cooperación internacional varía en función de las necesidades y capacidades de los Estados involucrados, así como del formato que adoptan. Generalmente, los ministerios de relaciones exteriores se encargan de su supervisión, ya sea a través de agencias propias o de esquemas compartidos con otros Estados, como ocurre con la Unión Europea.

Para este trabajo de investigación es importante comprender el papel que desempeña la cooperación internacional para la política exterior de Estados Unidos, en particular en su relación con México. Como se verá en la sección 2.4, los mecanismos de cooperación internacional, como ocurre con USAID México y sus programas en materia de prevención de la violencia, han permitido a Estados Unidos promover su agenda al interior de México sin necesidad de recurrir al uso o a la amenaza del uso de la fuerza. Lo anterior puede ser considerado como parte de la estrategia de política exterior estadounidense, que busca satisfacer su interés nacional en materia de seguridad.

#### **1.4. Breve introducción a la política pública**

En este apartado se abordarán, de forma breve, algunos de los aspectos básicos relacionados con el estudio de la política pública. En este sentido, se discutirán algunas de las dificultades y los retos que existen en relación con el estudio sistemático de las políticas públicas; lo anterior con el objetivo de facilitar el análisis

sobre el trabajo que realiza USAID México en materia de políticas públicas para la prevención de la violencia en México.

En primer lugar, es importante definir en qué consiste la política pública. Herbert Kitschelt, politólogo e investigador de la Universidad de Duke, propone la siguiente definición:

La política pública es un grupo [*cluster*] de actores, instituciones, procesos de toma de decisiones y resultados. Existe una relación causal entre los cuatro componentes de la formulación de políticas. La interacción entre los actores, los procesos de toma de decisiones y los resultados preceden, lógicamente, al resultado. Pero la naturaleza precisa de la relación puede depender de restricciones e incentivos más amplios que la formación de políticas misma.<sup>61</sup>

Esta definición da cuenta de la complejidad de la política pública, pues involucra a múltiples participantes y factores que interactúan entre sí. Además, la multiplicidad de restricciones e incentivos pueden variar a lo largo del ciclo de la política pública, sin que exista la posibilidad de sistematizar dicha variación. Sobre la naturaleza de la política pública, George Greenberg, secretario adjunto interino para Planeación y Evaluación del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, *et al.* profundizan de la siguiente forma:

En resumen, la “política pública” nunca es un fenómeno único, discreto y unitario. De hecho, el atractivo de los estudios de política pública como centro del esfuerzo intelectual reside precisamente en su riqueza; la complejidad de la unidad de análisis refleja de manera simple y apropiada el hecho de que una acción del gobierno rara vez es significativa si se la considera un evento discreto e incorpóreo, y que los impactos de una acción de un solo gobierno en la sociedad se entienden adecuadamente si se toman de forma aislada otro.<sup>62</sup>

La complejidad que describen Greenberg *et al.*, investigadores de la Universidad de Michigan, implica que el análisis del proceso de formación y ejecución de políticas

---

<sup>61</sup> Robert Kitschelt, “Four Theories of Public Policy Making and Fast Breeder Reactor Development”, *International Organization*, núm. 1, vol. 40, The MIT Press, invierno, 1986, p. 67. Traducción del autor.

<sup>62</sup> George Greenberg, *et al.*, “Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research”, *The American Political Science Review*, núm. 4, vol. 71, American Political Science Association, diciembre, 1977, p. 1533. Traducción del autor.

públicas debe realizarse a partir de un enfoque amplio e integral, que vaya más allá del plano estrictamente presupuestario. Dicho enfoque debe tener un componente multidisciplinario. Kitschelt apunta sobre el tema:

Gran parte de la literatura sobre políticas empíricas se centra en solo un componente de la elaboración de políticas, por ejemplo, asignaciones de presupuesto, o medidas como la inflación, el crecimiento económico, el descontento social, por ejemplo, sin reconstruir las complejidades de la formación de políticas. Este enfoque estrecho promueve explicaciones de un solo factor.<sup>63</sup>

El estudio de las complejidades alrededor de las políticas públicas permite poner en perspectiva el proceso de formación y ejecución de estas, así como sus alcances y sus limitaciones. Es importante señalar que dicho estudio también debe contemplar los incentivos alrededor del ciclo de la política pública, pues son fundamentales para comprender las razones de su origen y sus objetivos.

Para fines de este trabajo de investigación, resulta relevante comprender la complejidad inherente al ciclo de la política pública. Como se ha argumentado, la actuación de USAID México y los proyectos que implementa en materia de prevención de la violencia en México (como el Modelo Homologado de Justicia Cívica) deben entenderse en el contexto -más amplio- de los mecanismos de cooperación internacional entre Estados Unidos y México.

Dichos mecanismos son formulados en función de los intereses nacionales de ambos Estados. Como se ha explicado, según la teoría realista, el interés nacional de un Estado se expresa en la realidad internacional a través de su política exterior, que a su vez se define en términos de objetivos y de estrategias. Los mecanismos de cooperación internacional son un ejemplo de las acciones que los Estados ponen en marcha como parte de sus estrategias de política exterior.

Para ilustrar mejor la relación entre la política exterior y la implementación de mecanismos de cooperación internacional, como ocurre con USAID en la relación

---

<sup>63</sup> Robert Kitschelt, *op. cit.*, p. 67. Traducción del autor.



bilateral entre Estados Unidos y México, resulta útil recurrir al planteamiento que propone el politólogo y criminólogo estadounidense James Q. Wilson:

[...] los grupos políticos se organizan y movilizan más o menos vigorosamente según los costos o beneficios percibidos alrededor de una política dada. Como resultado, los gobiernos pueden adoptar fácilmente políticas con beneficios concentrados y costos dispersos. Sin embargo, es casi imposible para ellos actuar en materia de políticas [públicas] con una configuración inversa. Las políticas con costos y beneficios distribuidos pueden institucionalizarse fácilmente, mientras que las políticas con costos y beneficios altamente concentrados conducen a conflictos prolongados e intensos con los actores afectados.<sup>64</sup>

Los mecanismos de cooperación son una plataforma idónea para la concentración de beneficios y la distribución de costos; por esta razón, resultan atractivos como estrategia de política exterior para los Estados.

Por su parte, Ronald Manzer, profesor emérito de la Universidad de Toronto, identifica dos paradigmas que han contribuido al estudio del proceso de toma de decisiones que da origen al ciclo de las políticas públicas.

Dos paradigmas muy diferentes de la toma de decisiones han dominado los estudios contemporáneos de la formulación de políticas públicas. Un paradigma puede resumirse como "planificación elitista". Sus defensores consideran que las decisiones colectivas son elecciones deliberadas de las opciones disponibles hechas por los tomadores de decisiones designados en nombre de un grupo. Desde este punto de vista, las políticas públicas son, o quizás mejor, deberían ser el resultado de la resolución anticipada de problemas, la planificación sinóptica y la elección racional. El otro paradigma puede resumirse como "intercambio pluralista". Sus defensores consideran las decisiones colectivas tomadas por muchos individuos o grupos que interactúan entre sí. Las políticas públicas en este paradigma son el resultado de la resolución reactiva de problemas, la planificación estratégica y las decisiones incrementales.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*, p. 70. Traducción del autor.

<sup>65</sup> Ronald Manzer, "Public Policy-Making as Practical Reasoning", *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, núm. 3, vol.17, Political Science Association-Société québécoise de science politique, septiembre, 1984, p. 577. Traducción del autor.

La injerencia de la política exterior estadounidense en los proyectos de política pública que se diseñan en México para la prevención de la violencia, con recursos administrados por USAID México, puede ubicarse dentro del paradigma del “intercambio pluralista”. Esto quiere decir que la interacción entre los grupos e individuos de ambos Estados, así como los intereses nacionales que cada uno representa, ha dado forma a los proyectos financiados por USAID en México. Lo anterior no significa que la interacción entre ambos grupos sea simétrica, ni que los resultados reflejen fielmente los intereses nacionales de ambos con la misma intensidad.

En el capítulo 2 se profundizará sobre la relación de cooperación bilateral que sostienen Estados Unidos y México, en particular en materia de seguridad. Además, en este capítulo se expondrán algunos de los elementos clave que permitirán comprender el impacto del diseño e implementación de proyectos financiados por USAID México en la consecución del interés nacional estadounidense. Asimismo, se analizará la posición que ha mantenido México en la materia, que también ha buscado satisfacer su interés nacional, a pesar de las condiciones de interdependencia compleja asimétrica características a la relación bilateral.

## **2. La cooperación bilateral entre México y Estados Unidos**

El presente capítulo tiene como objetivo conocer, a grandes rasgos, la dinámica de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en el siglo XXI, para contar con elementos que permitan analizar los mecanismos de cooperación en materia de seguridad que sostienen ambos países. Es importante mencionar que en este espacio no se agotarán todos los aspectos que forman parte de la relación bilateral México y Estados Unidos desde el año 2000. Se expondrán sólo algunos de los puntos clave para comprender la dinámica de dicha relación.

### **2.1. La relación bilateral entre México y Estados Unidos en el siglo XXI: algunas precisiones**

Sobre la relación entre México y Estados Unidos, Mario Ojeda, internacionalista y académico mexicano, en su libro *Alcances y límites de la política exterior de México*, enuncia lo que después sería conocido como la “Fórmula Ojeda”:

Los Estados Unidos reconocen y aceptan la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulta fundamental a México, aunque para los Estados Unidos sea importante, más no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que, siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para el país.<sup>66</sup>

Esta fórmula constituye un buen punto de partida para entender la dinámica de la relación entre Estados Unidos y México que, como se ha mencionado en el Capítulo 1, tiene un marcado carácter interdependiente y asimétrico, en la que Estados Unidos adopta el papel de Estado más poderoso. Este poder, como bien lo menciona Ojeda, no significa que México sea incapaz de tomar decisiones propias en materia de política exterior. Esto tampoco quiere decir que México pueda actuar sin tomar en consideración aquello que resulta fundamental para Estados Unidos y sus intereses. Es decir, sería poco estratégico para México emprender acciones de

---

<sup>66</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 93.

política exterior que vayan directamente en contra del interés nacional estadounidense.

A pesar de la importancia de la relación entre México y Estados Unidos, patente en el planteamiento de la fórmula Ojeda, no ha estado exenta de sobresaltos y puntos bajos desde el comienzo del siglo XXI. Por ejemplo, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York, en Estados Unidos, México no actuó con la inmediatez que se esperaría en una relación tan estrecha.

Vicente Fox no supo cómo reaccionar ante los ataques terroristas en Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001. Esa especie de parálisis presidencial implicó un viraje en la conducta de la diplomacia mexicana hacia Estados Unidos -de proactiva y propositiva en términos de agenda, a reactiva y nacionalista-. La nueva actitud cancelaría la posibilidad de lograr un cambio cualitativo y cuantitativo en la relación bilateral durante su presidencia, una especie de salto cuántico similar al que representó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) al inicio de la década pasada.<sup>67</sup>

Esto tuvo consecuencias negativas en la relación entre ambos países, que cayó todavía en un punto más bajo con el cambio de las prioridades en la política exterior de Estados Unidos, consecuencia directa de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Estados Unidos comenzó la llamada “guerra contra el terror”, denominada así por el entonces presidente George W. Bush (2001-2009) durante el discurso que pronunció la sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos del 20 de septiembre de 2001.<sup>68</sup> Esto significó que Estados Unidos, con el apoyo posterior de la OTAN y otros aliados, decidió invadir Afganistán el 7 de octubre del mismo año con el objetivo de desarticular a Al-Qaeda.

---

<sup>67</sup> Rafael Fernández de Castro, Andrés Rozental, “El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: La relación México-Estados Unidos 2000-2003”, *Quórum. Revista de pensamiento ibeoramericano*, núm. 7, Universidad de Alcalá, 2003, p. 197.

<sup>68</sup> “Nuestra guerra contra el terror comienza con Al-Qaeda, pero no concluye allí. No concluirá hasta que todos los grupos terroristas de alcance global hayan sido encontrados, detenidos, y vencidos”. George W. Bush, *Discurso ante una Sesión Conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense* [en línea], Estados Unidos, Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca, 20 de septiembre de 2001, Dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.es.html> [consulta: 7 de noviembre de 2018].

Dos años más tarde, en 2003, por iniciativa estadounidense, se discutió en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la posibilidad de emprender acciones en Iraq, ante las sospechas de la posesión de armas químicas y biológicas por parte del régimen de Saddam Hussein (a pesar de las sanciones previas en la materia impuestas por este órgano a aquel país). México, que en ese entonces era miembro del Consejo de Seguridad, no brindó su apoyo de manera oficial a Estados Unidos en relación con dicha propuesta.

Aunque México se opuso oficialmente a la decisión de Estados Unidos de ir a la guerra contra Iraq, el presidente [Vicente] Fox sintió que México no podía permitir que los terroristas usaran a México como plataforma de lanzamiento para un ataque contra Estados Unidos. Por lo tanto, inmediatamente después del inicio de la guerra de Iraq, México lanzó la Operación Centinela para fortalecer la seguridad en sus fronteras norte y sur y para asegurar aeropuertos, puertos, plataformas petroleras e instalaciones clave. Diez mil soldados se desplegaron en la frontera norte, 3,000 soldados en la frontera sur y aproximadamente 5,000 para brindar protección en sitios específicos.<sup>69</sup>

Desde el 11 de septiembre de 2001, la relación entre México y Estados Unidos se redujo a temas fronterizos. Luis Herrera-Lasso y Alejandro Becerra, investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), apuntan que “[...] en este marco, el 22 de marzo de 2002, en Monterrey, México, los presidentes Bush y Fox firmaron un acuerdo de cooperación denominado ‘Alianza Fronteriza México-Estados Unidos’ junto con su respectivo ‘Plan de Acción’ que sincronizó los esfuerzos unilaterales que cada nación venía desarrollando en este sentido”.<sup>70</sup> El objetivo de dicho plan era la creación de una frontera inteligente entre ambos Estados. Posteriormente, en 2005, Estados Unidos, Canadá y México pusieron en marcha la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), un conjunto de tratados que “[...] puso fuerte énfasis en la idea del desarrollo económico, al mismo tiempo que tomaría en cuenta las preocupaciones de Estados

---

<sup>69</sup> Jorge I. Domínguez, Rafael Fernández de Castro (editores), *Contemporary US-Latin America Relations*, Estados Unidos, Routledge, 2016, p. 43.

<sup>70</sup> Alejandro Becerra, Luis Herrera-Lasso, “Cooperación y seguridad fronterizas”, *El Cotidiano*, núm. 120, vol. 19, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco, julio-agosto, 2003, p. 10.

Unidos. Esta alianza llevó la idea de cooperación para la seguridad en Norteamérica a otro nivel. Por ejemplo, los tres países se comprometieron a una coordinación de seguridad incrementada”.<sup>71</sup>

Los años que siguieron estuvieron marcados por el tema migratorio, hasta finales del 2007, cuando surgió la Iniciativa Mérida tras la visita que realizó el presidente George W. Bush a México en marzo de 2007, durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012). Es importante mencionar que meses antes, el presidente Calderón había decidido entablar un combate frontal al narcotráfico en México.

El 22 de octubre de 2007, el presidente Bush anunció un paquete militar y de seguridad de 1.400 millones de dólares para ayudar a México y a varios países centroamericanos en su lucha contra las organizaciones de narcotráfico. Bush solicitó al Congreso una asignación de \$500 millones para México y \$50 millones para América Central. Los fondos restantes se distribuirán en los próximos años. La ayuda tenía cuatro objetivos: (1) terminar con el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; (2) fortalecer los controles fronterizos, aéreos y marítimos; (3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región y (4) reducir la actividad de pandillas y disminuir la demanda local de drogas.<sup>72</sup>

Como se analizará con mayor profundidad en el apartado 2.3, la Iniciativa Mérida constituyó un punto de inflexión, sin precedentes similares, en la relación bilateral en materia de seguridad entre ambos países.

Para 2008, las prioridades internacionales cambiaron con el estallido de la crisis económica y financiera internacional. La nueva administración del presidente Obama (2009-2017) destinó gran parte de su tiempo y recursos a disminuir el impacto de la crisis en el plano doméstico y a evitar, en la medida de lo posible, que sus consecuencias incrementaran en el plano internacional.

---

<sup>71</sup> Athanasios Hristoulas, “La política de seguridad canadiense: pasado, presente y futuro”, en Raúl Benítez Manaut (coord.), *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2010, p. 133.

<sup>72</sup> Todas las cifras se expresan en dólares estadounidenses. Jorge I. Domínguez, Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 44-45.

En Estados Unidos, la crisis económica, que estalló en 2008-2009, consumió tiempo, atención y vastos recursos de gran parte de la presidencia Obama. Obama también heredó la continuación de las guerras en Iraq y Afganistán. A pesar de que se redujo el compromiso de Estados Unidos con ambas guerras, el conflicto continuo en Afganistán, su renovación en Iraq y su propagación a Siria exigieron la atención constante de Estados Unidos en los conflictos militares de Oriente Medio y minaron su capacidad para otros temas.<sup>73</sup>

En México, la situación económica no fue diferente al resto del mundo. Sin embargo, las condiciones macroeconómicas del país permitieron mitigar el impacto de la crisis económica y financiera en el país, particularmente en el sector bancario.<sup>74</sup> Por su parte, el combate al narcotráfico se había intensificado. Había pasado de ser un ataque focalizado en el estado de Michoacán a un despliegue de las Fuerzas Armadas en un mayor número de estados del país. El tema se había convertido en la prioridad del Gobierno Federal. El 24 de septiembre de 2008, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Calderón refrendó el compromiso de México con el combate al narcotráfico.

En México estamos enfrentando con decisión la delincuencia y el crimen organizado transnacional, que atentan contra nuestra sociedad y nuestras instituciones democráticas. Las familias mexicanas han decidido vivir en un México de paz y de leyes, en un México en donde no se tolere la impunidad ni la criminalidad. Por eso, hemos emprendido un combate frontal contra la delincuencia. Sin embargo, ese combate frontal requiere corresponsabilidad internacional. México reitera su llamado a todas las naciones para buscar nuevas formas de cooperación contra estas amenazas. La erradicación de estos flagelos es un eje rector tanto de la política de seguridad nacional de México como de la agenda internacional que impulsamos.<sup>75</sup>

La disposición para cooperar entre ambos Estados continuó, aunque no con la misma intensidad que en años previos a causa de la situación internacional. Por

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*, p. 32.

<sup>74</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, “Estudio Económico de México, 2009. Síntesis” [en línea], México, julio, 2009, Dirección URL: <https://www.oecd.org/mexico/43557478.pdf> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

<sup>75</sup> Felipe Calderón, “El presidente Felipe Calderón en el debate general de la 63ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas” [en línea], Estados Unidos, Presidencia de la República, 24 de septiembre de 2008, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/09/el-presidente-calderon-en-la-63-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas/> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

ello, debieron buscarse nuevos mecanismos que facilitaran la cooperación, en particular en materia de seguridad (que continuó ocupando un lugar importante en la agenda bilateral). Al respecto, Jorge I. Domínguez, profesor de la Universidad de Harvard, y Rafael Fernández de Castro, profesor de la Universidad de California, San Diego, apuntan que:

La seguridad se mantuvo en el centro de la relación bilateral, pero el problema era la inseguridad doméstica y bilateral, no global. Debido a que las instituciones de seguridad bilaterales embrionarias, construidas a fines de la década de 1990, para contrarrestar la violencia criminal podían atrofiarse, Estados Unidos y México tuvieron que inventar nuevos instrumentos para la cooperación en temas de seguridad.<sup>76</sup>

En 2010, la Iniciativa Mérida se posicionó como la plataforma idónea para dar forma a proyectos en materia de prevención de violencia que buscaban dar alternativas a la situación de narcotráfico en México. En este marco, se volvieron a estrechar los lazos de cooperación en la materia entre Estados Unidos y México. Un ejemplo de ello fue el programa “Todos somos Juárez”, financiado por esta iniciativa, que buscó reducir la violencia y la impunidad en Ciudad Juárez, Chihuahua.<sup>77</sup>

Con la llegada de Enrique Peña Nieto (2012-2018) a la presidencia de México, las prioridades bilaterales se centraron en temas económicos, ya que su administración había puesto en marcha las llamadas “reformas estructurales”, que buscaban desarrollar sectores estratégicos para la economía del país. En este sentido, el Gobierno de México enfatizó la necesidad de mejorar la imagen del país a nivel nacional, por lo que la narrativa en materia de seguridad pasó del combate frontal a la prevención.<sup>78</sup>

Para finales de la administración del presidente Peña Nieto, y tras la llegada de Donald Trump (2017-2021) a la presidencia de Estados Unidos, la relación bilateral se centró en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

---

<sup>76</sup> Jorge I. Domínguez, Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 33.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 46.



(TLCAN) y en la política migratoria de Estados Unidos, que había puesto fin a la llamada Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), lo que se tradujo en una situación jurídica incierta para miles de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Asimismo, y como resultado de la campaña electoral del presidente Trump, surgió la idea de construir un muro en la frontera entre México y Estados Unidos, con financiamiento mexicano. Esta idea ha sido rechazada categóricamente por el Gobierno de México en múltiples ocasiones.<sup>79</sup>

El cambio de prioridades en materia de política exterior para México no significó que la cooperación bilateral en materia de seguridad cesara entre ambos países. Los esfuerzos, como se menciona líneas arriba, se centraron en proyectos de política pública orientados a la prevención de la violencia. Precisamente en este cambio de estrategia se enmarca el desarrollo y la ejecución del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

En los meses que han transcurrido desde que Andrés Manuel López Obrador llegó al frente del Ejecutivo federal, la relación entre México y Estados Unidos ha estado marcada por desencuentros, particularmente por la posibilidad de la construcción del muro en la frontera compartida y por el flujo de migrantes desde América Central hacia Estados Unidos a través de México. Al respecto, el presidente López Obrador mencionó en una conferencia de prensa lo siguiente: “Estamos [el Gobierno de México] persuadiendo, convenciendo al gobierno de Estados Unidos que lo mejor es el desarrollo de los países de Centroamérica, de México, el que haya actividad productiva, que haya empleos en Centroamérica, en nuestro país. Que la migración se convierta en optativa, no en obligatoria, esa es nuestra política”.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Roberta Jacobson, “Mi año como embajadora de Trump” [en línea], Estados Unidos, *NYTimes.com*, 22 de octubre de 2018, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2018/10/22/roberta-jacobson-trump-diplomacia/> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

<sup>80</sup> BBC, “Muro de Trump: AMLO considera un asunto de política interna las declaraciones del presidente de EE.UU. sobre la frontera” [en línea], México, *bbc.com*, 9 de enero de 2019, Dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46814067> [consulta: 17 de mayo de 2019].

El 30 de mayo de 2019, el presidente Trump anunció en su cuenta de Twitter que se impondrían aranceles a todos los productos mexicanos si el flujo de migrantes indocumentados entre México y Estados Unidos no cesaba. Señaló que los aranceles podrían alcanzar hasta un 25%.<sup>81</sup> Como respuesta, el Gobierno de México envió una delegación, encabezada por el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, para entablar un diálogo con el gobierno estadounidense. La Cancillería ha sido cautelosa en sus posicionamientos, en parte, porque el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), producto de la renegociación del TLCAN, no ha sido ratificado por los congresos de los países involucrados.

## **2.2. La cooperación bilateral en materia de seguridad: ¿prioridad bilateral o señales de una relación asimétrica?**

La cooperación bilateral entre Estados Unidos y México en materia de seguridad está estrechamente vinculada a las características de la relación bilateral que sostienen ambos países. Dicha relación, como se ha mencionado previamente, tiene un marcado carácter interdependiente y asimétrico, pues ambos Estados mantienen estrechos intercambios económicos, políticos y sociales. Además, Estados Unidos se encuentra en una posición de mayor poder, tanto en el plano bilateral como en el escenario internacional. Para ejemplificar el grado de interdependencia entre ambos Estados, la siguiente cita sobre la frontera mutua resulta de gran utilidad:

A lo largo de sus 3,152 kilómetros, en el año 2002 ocurrieron cerca de 253 millones de cruces peatonales a través de 55 puertos de entrada (78 por ciento del total de cruces de esta naturaleza hacia Estados Unidos); la cruzaron alrededor de 89 millones de vehículos particulares y 4.5 millones de camiones; pasó por ella 98 por ciento del comercio bilateral, cercano a los 300,000 millones de dólares.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Annie Karni, *et al.*, "Trump Says U.S. Will Hit Mexico With 5% Tariffs on All Goods", [en línea], Estados Unidos, *NYTimes.com*, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/2019/05/30/us/politics/trump-mexico-tariffs.html> [consulta: 3 de junio de 2019].

<sup>82</sup> Peter Andreas, "A Tale of Two Borders: The U.S.–Canada and U.S.–México Lines after 9–11", en Thomas Biersteker, Andreas Peter (editores), *The Rebordering of North America*:

La importancia de esta frontera es innegable para ambos países, pues a través de ellas transitan bienes, personas, servicios y capitales que son fundamentales para el desarrollo mutuo. Sin embargo, a diferencia de otras regiones en donde existen relaciones estrechas entre las partes involucradas, como ocurre con los países de Europa Occidental que forman parte de la Unión Europea, el flujo no ocurre con la misma intensidad en ambas direcciones y todavía está sujeto a fuertes controles, principalmente del lado estadounidense. Además, dicho flujo impacta de forma asimétrica a ambos Estados.

Esto se explica, en parte, por el papel de potencia que desempeña Estados Unidos en el escenario internacional, pues dicha posición sienta un punto de partida para la interacción de México con Estados Unidos y viceversa. De esta forma, como se explica en la teoría de la negociación internacional, Estados Unidos posee una Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (BATNA, por sus siglas en inglés) en los procesos de negociación que entabla con México, así como en la relación bilateral en términos más generales. El BATNA, según esta corriente teórica, es “[...] el estándar contra el cual cualquier acuerdo propuesto debe ser medido. Ese es el único estándar que puede proteger a ambas partes de aceptar términos que son demasiado desfavorables y de rechazar términos estaría en su interés para aceptar”.<sup>83</sup> En este sentido, Estados Unidos ha comprendido con gran acierto las ventajas que trae consigo ser una potencia internacional, es decir, es consciente de que su BATNA es bastante favorable.

Lo anterior, tiene como resultado que la agenda bilateral entre Estados Unidos y México se encuentre frecuentemente marcada por los intereses estadounidenses. El contenido de la agenda, así como su ejecución, giran alrededor de los temas que Estados Unidos considera fundamentales para su interés nacional y su política

---

*Integration and Exclusion in a New Security Context*, Estados Unidos, Routledge, 2003, p. 10. Traducción del autor.

<sup>83</sup> Roger Fisher, Bruce Patton, William Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, Estados Unidos, Houghton Mifflin, 1991, p. 51. Traducción del autor.

exterior. A pesar de ello, como lo sugiere la “fórmula Ojeda”, México también ha logrado posicionar temas que considera importantes, en tanto que los mismos no contradigan aquellos temas que son fundamentales para los Estados Unidos. Al respecto, Raúl Benítez Manaut, investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM, y Carlos Rodríguez Ulloa, miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), argumentan que:

En México aún existe una opinión pública “antiestadounidense” muy arraigada, que rechaza hacer de “socio subordinado”, y menciona el “peligro de la pérdida de la soberanía”, cuestionando la relación México–Estados Unidos. Estas percepciones son más profundas en temas de seguridad y defensa, lo que explica la reducida cooperación militar de México con sus socios, al negarse a participar en el NORAD [Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial] y el Comando Norte. Además, existe el rechazo a colaborar en misiones en el exterior que no sean de ayuda humanitaria.<sup>84</sup>

Como bien se señala en esta cita, México se ha mantenido al margen en temas de cooperación militar tradicional debido al papel que la opinión pública nacional desempeña en el diseño de su política exterior. Es decir, se espera que el país ejerza su soberanía y vele por su propio interés nacional. De igual forma, como se ha expuesto en apartados previos, México ha mantenido cierta distancia en la lucha contra el terrorismo internacional, en espacios como el Consejo de Seguridad, donde, en 2003, Estados Unidos puso sobre la mesa la posibilidad de invadir Iraq.

Canadá y México son socios estratégicos para la seguridad de la patria en Estados Unidos, pero son cautelosos y no comparten la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo internacional. Eso quedó en evidencia al negarse a respaldar la acción militar en Irak en el año 2003 si ésta no tenía el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU. Al respecto, cabe mencionar que, a pesar de la intensa colaboración, aún quedan amplios márgenes de autonomía de ambos países respecto de las políticas estratégicas internacionales de Estados Unidos, tomando en cuenta que subsisten diferencias de intereses, especialmente representadas en el ámbito diplomático.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Raúl Benítez Manaut, Carlos Rodríguez Ulloa, “Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN”, en Raúl Benítez Manaut (coord.), *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2010, p 240.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, p. 241.

Sin embargo, en otros sectores relacionados con la seguridad, como el intercambio de información fronteriza, el combate al narcotráfico y la prevención de la violencia, se han promovido mecanismos novedosos para fomentar la cooperación entre Estados Unidos y México, ya que dichos sectores resultan fundamentales para los intereses de ambos Estados. Lo anterior, es comprensible y en cierta medida esperable en un contexto de interdependencia, como ocurre en la relación bilateral entre Estados Unidos y México. La falta de cooperación en estos sectores podría tener consecuencias negativas para ambas partes.

Por lo tanto, para el interés nacional de México es crucial mantener el tema de seguridad sobre la mesa, pues el origen de muchos de los retos que enfrenta en la materia no se circunscribe exclusivamente a la dinámica doméstica del país. Es decir, la violencia que enfrenta México, relacionada en gran medida con la producción, distribución, venta y consumo de drogas ilícitas, tiene un fuerte vínculo con los patrones de consumo de dichas sustancias en Estados Unidos, así como con el mercado de armas estadounidense.

Durante su reciente visita a México [19 de mayo 2017], el Secretario de Estado de Estados Unidos, Rex Tillerson, y el Secretario de Seguridad Nacional, John Kelly, hicieron todo lo posible para enfatizar que la demanda de drogas en los Estados Unidos se encuentra en el centro de los problemas de violencia de México, adoptando la idea de responsabilidad compartida de las administraciones de Bush y de Obama.<sup>86</sup>

En materia de seguridad, ambos Estados se enfrentan a fenómenos transnacionales para los que las decisiones unilaterales, en un escenario de interdependencia compleja, no representan una opción alentadora. Los intereses nacionales de ambos Estados están en juego. Por ello, es necesario contar con mecanismos de cooperación bilateral en materia de seguridad que permitan incrementar los beneficios mutuos de las decisiones que se tomen y, al mismo tiempo, compartir los costos o externalidades negativas que deriven de dichas

---

<sup>86</sup> Vanda Felbab-Brown, "Hooked: Mexico's violence and U.S. demand for drugs" [en línea], Estados Unidos, *Brookings.edu*, 30 de mayo de 2017, Dirección URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/30/hooked-mexicos-violence-and-u-s-demand-for-drugs/> [consulta: 12 de noviembre de 2018]. Traducción del autor.

decisiones. Sobre este tema, Lorenzo Meyer, profesor-investigador de El Colegio de México, argumenta que:

Desde una perspectiva normativa, lo deseable es que la cooperación y no la contradicción y el choque de intereses fuese la actitud dominante en la conducta de los actores del sistema internacional. Sin embargo, históricamente la relación que ha prevalecido entre las unidades del sistema mundial ha tenido mucho más de confrontación, de búsqueda egoísta del interés nacional y de conflicto suma-cero que de lo contrario. En la relación política entre naciones, la fuerza es la *ultima ratio*. Aunque amortiguada por la existencia de intereses comunes e instituciones binacionales y multinacionales fomentan la cooperación y la interdependencia, el núcleo de la dinámica de la relación entre los Estados es la de la política del poder. Y esto es particularmente cierto cuando se trata de naciones vecinas, con culturas y desarrollos históricos distintos y muy desiguales en términos de poder.<sup>87</sup>

El argumento de Meyer se acerca más a los supuestos de la interdependencia compleja que a los de la teoría realista, ya que, si bien señala que las relaciones de los Estados se encuentran motivadas por la política del poder y la consecución de sus intereses nacionales, también reconoce que la interdependencia y la cooperación internacional pueden traer consigo resultados prometedores para las partes involucradas. Esto resulta muy acertado para analizar los mecanismos de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México. La fuerza, *ultima ratio* de un Estado, no es una opción para ninguno de los dos Estados. En este contexto, las instituciones binacionales que fomentan la cooperación y la interdependencia han amortiguado o descartado su uso como mecanismo para el ejercicio de poder en la relación bilateral.

Por su parte, Laura de Olden, profesora-investigadora de la Universidad de Princeton, expone que los problemas transnacionales que enfrentan México y Estados Unidos, en particular aquellos en materia de seguridad, constituyen una prioridad para ambos por la situación geopolítica y la relación de interdependencia. La vecindad, en particular, desempeña un papel crucial para posicionar los temas

---

<sup>87</sup> Lorenzo Meyer Cosío, "Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano", *Foro Internacional*, núm. 3, vol. XLVI, El Colegio de México, julio-septiembre, 2006, p. 422.

de seguridad en la agenda común, pues son una potencial amenaza para los intereses nacionales de ambos países:

En la actualidad, la realidad geopolítica de México definida por su vecindad con Estados Unidos, la enorme dependencia económica frente a ese país y la difícil agenda de problemas transnacionales compartidos, hacen de la vecindad con Estados Unidos un tema de interés y seguridad nacional para México.<sup>88</sup>

La cooperación en este sector ha cobrado mayor importancia desde mediados de la década de los 90, cuando la configuración del tráfico de drogas desde América Latina hacia América del Norte cambió sustancialmente. Los cárteles de la droga mexicanos adquirieron mayores espacios en la producción, distribución y venta de drogas ilícitas, en contraposición de sus pares colombianos. Además, las estrategias utilizadas por los cárteles mexicanos para mantener el control de sus zonas de operación se volvieron más violentas. Aunado a ello, el combate frontal contra el narcotráfico que emprendió el presidente Calderón trajo como resultado que dichos niveles de violencia se incrementaran todavía más, ya que muchos grupos criminales quedaron sin líderes, lo que a su vez condujo a un vacío de poder al interior de las organizaciones criminales.

Entre mediados de los 90 y mediados de los 2000, las organizaciones delictivas y traficantes mexicanos se convirtieron en importantes actores internacionales, a menudo reemplazando a las organizaciones colombianas como los principales compradores, transportistas y distribuidores de cocaína a los Estados Unidos. Lo que antes había sido principalmente un negocio mexicano de tráfico de marihuana ahora se convirtió en una empresa criminal transnacional lucrativa con la capacidad de transportar grandes cantidades de cocaína y otras drogas ilegales a los Estados Unidos. Con los grandes aumentos en el poder y la influencia de los grupos del crimen organizado de México, los conflictos sobre las rutas y el control del territorio se convirtieron en una fuerza impulsora detrás de las nuevas y sorprendentes demostraciones de violencia criminal descarada.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Laura de Olden, "La vecindad con Estados Unidos: interés nacional y opinión pública", *Foro Internacional*, núm. 3 (221), vol. LV, El Colegio de México, julio-septiembre, 2015, p. 744.

<sup>89</sup> Eric L. Olson, *et al.*, *Charting a New Course: Policy Options for the Next Stage in U.S.-Mexico Relations*, Estados Unidos, Mexico Institute-Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2017, p. 35. Traducción del autor.

En este marco, surgió la idea de la Iniciativa Mérida, como una estrategia capaz de hacer frente a los problemas de seguridad y tráfico de drogas que aquejaban a México y América Central. Los fondos de la Iniciativa Mérida se utilizaron para diversos proyectos que buscaban dar soluciones a la violencia generalizada en México. Además, los recursos se destinaron a apoyar la implementación del Sistema Penal Acusatorio, lo que incluyó capacitación de los operadores del sistema y la habilitación de salas para la realización de juicios orales. Sobre la Iniciativa Mérida, en virtud de su importancia para la relación bilateral, se profundizará en el siguiente apartado.

La cooperación bilateral en materia de seguridad entre ambos países también ha tenido momentos tensos y de desconfianza. Uno de los puntos más bajos en la relación bilateral ocurrió cuando se dieron a conocer los efectos adversos de la llamada “Operación Rápido y Furioso”, financiada con recursos del “Proyecto *Gunrunner*” (traficante de armas), ambos puestos en marcha por la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de los Estados Unidos (ATF, por sus siglas en inglés).

El Proyecto *Gunrunner*, puesto en marcha en 2006, buscaba combatir el tráfico de armas en México mediante actividades de inteligencia y el rastreo de armas. Tres años más tarde, en septiembre de 2009, comenzó a diseñarse la Operación Rápido y Furioso con la finalidad de rastrear con mayor precisión el rumbo que tomaban las armas que se traficaban desde Estados Unidos hacia México, para después ser utilizadas en actividades criminales, así como identificar a los responsables de su tráfico.

En la Operación Rápido y Furioso, los fiscales de la ATF y el Departamento de Justicia tomaron la decisión específica de permitir que las armas llegasen más lejos de lo que habían hecho en el pasado. En otras palabras, los agentes de la ATF no detendrían y arrestarían de inmediato a una persona que creían haber comprado armas para otra persona. En cambio, se sentarían y esperarían hasta que el "comprador de paja" [*straw purchaser*]



entregara las armas al destinatario deseado, o incluso permitir que estas armas se moviesen más arriba en la cadena.<sup>90</sup>

La ATF no detuvo el tráfico de dichas armas, por lo que muchas de ellas fueron utilizadas en crímenes cometidos en México. Se estima que se permitió el tráfico de alrededor de 2,000 armas en total, sin que el gobierno mexicano tuviese conocimiento de ello. Tras el fracaso de dicha operación, el Congreso de los Estados Unidos decidió realizar una investigación al respecto. Este episodio elevó la tensión en las relaciones bilaterales, pues constituía el menoscabo de la soberanía nacional del Estado mexicano.

Asimismo, los resultados de la Operación Rápido y Furioso pusieron de manifiesto el impacto del tráfico de armas ilegales provenientes desde Estados Unidos en la situación de seguridad general de México y, en particular, en las actividades de los cárteles de la droga que operaban en territorio mexicano. Además, permitieron apreciar la dimensión transnacional del tráfico de drogas y, al mismo tiempo, comprender el impacto que dicho fenómeno tenía en una relación de interdependencia compleja, con un marcado carácter asimétrico, como era el caso de la relación entre Estados Unidos y México.

Posteriormente, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la estrategia para combatir al narcotráfico pasó de un enfoque frontal a acciones concretas orientadas a la prevención de la violencia y en el entrenamiento y capacitación de policías. Esto incluyó la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, cuyas funciones pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, así como la creación de la Subsecretaría de Prevención Social y Participación Ciudadana, dependiente de esta última dependencia federal.

Los Estados Unidos, aparentemente, vieron favorablemente la nueva dirección de México en su política de seguridad. En mayo de 2013, el presidente Obama visitó la Ciudad de México y declaró que "es

---

<sup>90</sup> Stewart M. Young, "Going Nowhere Fast (or Furious): The Nonexistent U.S. Firearms Trafficking Statute and the Rise of Mexican Drug Cartel Violence", *University of Michigan Journal of Law Reform*, núm. 1, vol. 46, University of Michigan Law School, 2012, p. 33. Traducción del autor.

responsabilidad del pueblo mexicano determinar sus estructuras de seguridad y cómo [comprometerse] con otras naciones, incluido Estados Unidos".<sup>91</sup>

La declaración del presidente Obama deja entrever, de nueva cuenta, la posición de Estados Unidos respecto de las decisiones de México en temas que resultan fundamentales para el interés nacional mexicano. México puede actuar libremente en dichos temas, siempre y cuando no vayan en dirección contraria a los intereses que Estados Unidos considera como fundamentales.

En relación con la pregunta que se ha planteado en el título de este apartado: ¿La cooperación bilateral en materia de seguridad entre Estados Unidos y México es una prioridad bilateral o es un reflejo de la relación asimétrica entre ambos? La respuesta es que, en efecto, el tema es una prioridad bilateral; no obstante, la agenda en la materia presenta una marcada influencia estadounidense, resultado de la relación asimétrica entre ambos países.

Tanto a Estados Unidos como a México les conviene hacer frente a los retos bilaterales en materia de seguridad, pues afectan directamente los intereses nacionales de los dos Estados. Por lo tanto, los lazos de cooperación deben estrecharse para obtener resultados tangibles que impidan el escalamiento de la violencia a conductas delictivas que tengan repercusiones en ambos lados de la frontera compartida.

Las estrategias conjuntas para combatir los retos en la materia frecuentemente coinciden más con los intereses de los Estados Unidos que los de México, esto como resultado del estatus estadounidense como potencia en el escenario internacional. Asimismo, la situación de seguridad interna en México, así como las limitaciones en términos de poder nacional, colocan al país en una posición poco cómoda para liderar el diseño de las estrategias conjuntas. A pesar de estas condicionantes, México ha logrado preservar cierta autonomía en relación con

---

<sup>91</sup> Jorge I. Domínguez, Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*, p. 46.

algunas decisiones (unilaterales) que ha implementado Estados Unidos en la materia, tal como ocurrió con la Operación Rápido y Furioso.

Finalmente, los mecanismos de cooperación bilateral, como USAID, brindan a México la oportunidad de tener mayor injerencia en asuntos fundamentales para su interés nacional en materia de seguridad, sin que ello signifique necesariamente ir en dirección contraria a los temas que Estados Unidos considera fundamentales para su interés nacional. Además, México tiene mayor margen de control de los espacios de toma de decisiones en proyectos de política pública financiados por USAID en territorio nacional, pues los implementadores deben contar con el apoyo de las autoridades mexicanas. Como se observará en el Capítulo 3, esto ocurrió con el diseño e implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

### **2.3. La Iniciativa Mérida: un punto de inflexión en la relación bilateral en materia de seguridad**

Como se ha discutido en apartados anteriores, la Iniciativa Mérida constituye un punto de inflexión en la relación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de seguridad. Dicho acuerdo da cuenta de la necesidad de los Estados afectados por el crimen organizado transnacional (en particular aquel relacionado el tráfico de drogas y armas) de generar mecanismos de cooperación que les permitan hacer frente a los retos comunes.

La dinámica de las organizaciones criminales sufrió un proceso de reconfiguración en la región de América Latina a finales de la década de los noventa, con la pérdida de poder de los cárteles de la droga colombianos. Como resultado, los cárteles mexicanos adquirieron un papel central en el tráfico de drogas ilícitas hacia Estados Unidos. Las autoridades mexicanas se enfrentaron entonces a un reto mayor: cárteles más poderosos, con una situación geográfica privilegiada en términos de producción y distribución, así como con un mercado creciente en Estados Unidos. Aunado a ello, los niveles de violencia de los cárteles incrementaron

sustancialmente. Benítez Manaut apunta que para 2006, desde la perspectiva del entonces presidente Felipe Calderón, la situación de seguridad era insostenible.

Adicionalmente, la capacidad del Estado mexicano para combatir a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas ilícitas y armas en el país se encontraba en el centro del debate nacional e internacional. Esta situación de seguridad, según la narrativa del presidente Calderón, tenía dos explicaciones o puntos de origen.

Para sobrevivir como Estado se hace una guerra —ésta es la premisa fundamental cuando se declara una guerra—, y se necesita obtener respaldo de cualquier fuente a su disposición. En este caso, para el presidente de México, el origen del problema tiene [sic] dos vertientes: el consumo de drogas en Estados Unidos, y el factor “*made in USA*”, que es la disposición de venta libre de armas en ese país, producto de la segunda enmienda de su Constitución.<sup>92</sup>

Lo anterior significó un reconocimiento explícito de la relación entre la producción de drogas ilícitas en México y otros Estados de América Latina, el uso de armas provenientes de Estados Unidos y los hábitos de consumo de dichas sustancias por parte de los estadounidenses. Es decir, se identificó claramente la relación entre la oferta y la demanda. Además, se abrió la posibilidad de utilizar recursos que tradicionalmente habían encontrado resistencia en la opinión pública mexicana para el combate al narcotráfico, como el despliegue de las Fuerzas Armadas mexicanas en territorio nacional<sup>93</sup>, así como el establecimiento de la Iniciativa Mérida, un

---

<sup>92</sup> Raúl Benítez Manaut, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, *Revista mexicana de política exterior*, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 87, julio-octubre, 2009, p. 222.

<sup>93</sup> Para finales del sexenio del entonces presidente Felipe Calderón, el discurso oficial pasó de nombrar “guerra” al combate frontal de las organizaciones dedicadas al narcotráfico a llamarlo “lucha”. En cierta medida, esto sentó las bases para la transición hacia una estrategia que involucrara más elementos asociados con el poder suave. Felipe Calderón, “El presidente Calderón en el debate general de la 67ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas” [en línea], Estados Unidos, Presidencia de la República, 26 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/09/el-presidente-calderon-en-la-participacion-en-el-debate-general-de-la-67%C2%B0-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

mecanismo de cooperación bilateral en materia de seguridad entre Estados Unidos y México.

### **2.3.1. Origen de la Iniciativa Mérida**

La identificación de los puntos de oferta y demanda en el tráfico ilícito de drogas y de armas también significó que la solución a este fenómeno transnacional requería de soluciones transnacionales. De esta forma, comenzó a surgir la necesidad de contar con mecanismos sólidos de cooperación bilateral entre Estados Unidos y México.

Así, al vincular el problema a un Estado extranjero, el propio gobierno mexicano reconoce que el crimen organizado de las drogas tiene expresiones transnacionales, y su combate, por ende, se dará en el mismo nivel. Este es otro de los paradigmas de la seguridad nacional mexicana: que los problemas globales se solucionan con estrategias transnacionales. De allí que la Iniciativa Mérida sea la primera expresión en México donde se acepta un programa de cooperación con el extranjero, para atacar un fenómeno que se expresa en territorio nacional.<sup>94</sup>

La Iniciativa Mérida representó una excelente oportunidad para el gobierno mexicano, pues le permitió institucionalizar los lazos de cooperación con Estados Unidos en la materia. Asimismo, para Estados Unidos, este espacio de cooperación se tradujo en una plataforma idónea para solucionar, o por lo menos intentar dar solución, a un problema transnacional desde la óptica de su interés nacional.

Esta disposición mutua para aceptar un mecanismo de cooperación bilateral en la materia marcó un cambio de paradigma en materia de seguridad. Ambos Estados reconocieron la responsabilidad compartida del problema que enfrentaban, por lo que era necesario tomar decisiones en conjunto. Además, México por primera vez aceptó un acuerdo de esta naturaleza con su principal socio comercial. A pesar de la disposición mutua, México estableció algunas condiciones alrededor del acuerdo con la finalidad de satisfacer las demandas de la opinión pública nacional, que miraba con desconfianza la asistencia que pudiese brindar Estados Unidos.

---

<sup>94</sup> Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 222.

El legado de la guerra entre Estados Unidos y México es un momento doloroso en la historia de México. Dicha historia implicó que el discurso de "responsabilidad compartida" también tuvo que tomar en cuenta la naturaleza y los límites territoriales inherentes a la noción de compartir. Los dos países acordaron compartir la responsabilidad como iguales. Y, como resultado, la participación operativa estadounidense dentro de México sólo se produciría a petición de México y bajo sus propios términos.<sup>95</sup>

Es importante destacar que, a pesar de la asimetría en la relación bilateral, México logró establecer límites en relación con la puesta en marcha del acuerdo, de tal forma que no fuese una plataforma para la satisfacción de los intereses estadounidenses a costa de la soberanía nacional mexicana. A pesar de estos límites, existieron críticas sobre el manejo del acuerdo y la laxitud del gobierno mexicano para establecer términos claros durante la administración del presidente Felipe Calderón.<sup>96</sup>

En Estados Unidos, el acuerdo también estuvo sujeto a discusión, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, en particular por la desconfianza de la clase política estadounidense hacia la capacidad de las instituciones mexicanas. Por ello, inicialmente se contempló un mecanismo de rendición de cuentas, que incluyera casos de corrupción y de violaciones a los derechos humanos en el marco del ejercicio de los recursos propuestos para la Iniciativa Mérida.

Al llegar la iniciativa al legislativo estadounidense, existió, en primera instancia, una relativa cautela y discusión tanto en el Congreso como en el Senado, donde se tomarían en cuenta factores como la opinión pública, las elecciones próximas y la tradicional desconfianza que se tenía hacia las instituciones mexicanas, lo cual añadía incertidumbre sobre la eficacia de la ayuda. Después de una aprobación general, el Senado emitió una propuesta a la iniciativa: crear un mecanismo de rendición de cuentas en caso de que se hiciera mal uso de la ayuda, ya sea mediante casos de corrupción o de violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades mexicanas. Sin embargo, el *lobby* mexicano consiguió que se retiraran esas condiciones

---

<sup>95</sup> Carolyn Gallaher, "Mexico, the Failed State Debate, and the Merida Fix", *The Geographical Journal*, Royal Geographical Society, núm. 4, vol. 182, diciembre, 2016, p. 7. Traducción del autor.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 8.

de la iniciativa, y eso lo consideró un logro, lo que es altamente criticable ya que se eliminó una medida de control y prevención ante la corrupción y las violaciones de derechos humanos, las cuales son frecuentes en la realidad mexicana.<sup>97</sup>

La Iniciativa Mérida también representó un cambio de paradigma en materia de seguridad pues surgió como un acuerdo de Estado. Es decir, a diferencia de la ASPAN o del esquema para el establecimiento de fronteras inteligentes, que fueron mecanismos de cooperación que las administraciones federales en turno de ambos Estados acordaron, la Iniciativa Mérida contó con el respaldo del Congreso de los Estados Unidos y de las instituciones del Estado mexicano.<sup>98</sup> Esta diferencia no fue azarosa, se debió en gran medida a que ambos Estados consideraron fundamental el diseño e implementación del acuerdo para alcanzar sus intereses nacionales en materia de seguridad.

En una primera fase, la Iniciativa Mérida centró su atención en el papel que desempeñaban las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate frontal al narcotráfico en México. Esto tiene dos explicaciones posibles, no excluyentes entre sí:

1. El gobierno estadounidense tomó como punto de partida la estrategia que emprendió el presidente Felipe Calderón para comprender el problema del narcotráfico en la región. Dicha estrategia colocó como protagonista de la solución al componente militar en menoscabo de otros aspectos, tales como la prevención de la violencia o la reestructuración del tejido social; y
2. El gobierno estadounidense, a pesar de conocer las causas estructurales del problema, consideró poco relevante o rentable dedicar sus esfuerzos y recursos para su atención y solución.

La Iniciativa Mérida se encuadra más en la concepción estadounidense del problema y no da la importancia necesaria a los problemas estructurales de

---

<sup>97</sup> César Estrada, “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, El Colegio de San Luis núm. 2, enero-junio, 2012, p. 273.

<sup>98</sup> Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 226.

México y los países de Centroamérica. Esto se refleja en que más del 60% de los recursos de ayuda en la Iniciativa Mérida van dirigidos al sector militar mexicano, con el fin de mejorar las capacidades de inteligencia y operación de las fuerzas armadas –así como de las policiales–. Esto indica la idea que tiene Washington sobre las causas del narcotráfico: la falta de capacidad de las autoridades mexicanas para atacarlo frontalmente. Es mínimo el aporte que se da para asuntos sociales y programas para abatir la corrupción, dos causas que están presentes de manera constante en la conformación del fenómeno del narcotráfico y el crimen organizado.<sup>99</sup>

Con la llegada de la administración del presidente Obama a la Casa Blanca se amplió el rango de acción del mecanismo de cooperación bilateral. Los gobiernos de ambos países establecieron conversaciones para que la Iniciativa Mérida contemplara entre sus prioridades dar soluciones a algunas de las causas estructurales del fenómeno del narcotráfico en México.

Después de meses de consultas, los gobiernos acordaron ampliar el alcance de los esfuerzos bilaterales para centrarse en el desarrollo institucional sobre las transferencias de tecnología, el desarrollo económico y los programas sociales basados en la comunidad, así como los estados y los municipios (especialmente en la frontera de Estados Unidos y México). Desde el año fiscal 2011, la financiación para el pilar dos, la construcción del Estado de derecho y la protección de los derechos humanos, ha superado la asistencia para todos los demás pilares.<sup>100</sup>

Un año más tarde, en 2012, se agregó un pilar a la Iniciativa Mérida para contrarrestar las múltiples críticas sobre el marcado componente militar del mecanismo de cooperación. Este nuevo pilar tiene como objetivo principal atender los problemas estructurales que desencadenan la participación de los jóvenes en situaciones relacionadas con el tráfico de drogas ilícitas, con lo que se abrió la puerta a estrategias de prevención de la violencia.<sup>101</sup>

Ese mismo año, la nueva administración del presidente Enrique Peña Nieto decidió realizar modificaciones en los esquemas de implementación de la Iniciativa Mérida,

---

<sup>99</sup> César Estrada, *op. cit.*, p. 274.

<sup>100</sup> Kristin Finklea, Claire Ribando, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service Report*, Congressional Research Service, junio 29, 2017, p. 9. Traducción del autor.

<sup>101</sup> Carolyn Gallaher, *op. cit.*, p. 4.



con el objetivo de garantizar que sus acciones estuviesen alineadas con las prioridades del nuevo gobierno federal y que, al mismo tiempo, satisficieran el interés nacional mexicano. Asimismo, estas modificaciones buscaron volver a la idea original de la Iniciativa de que Estados Unidos y México compartiesen responsabilidades en materia de seguridad en calidad de iguales.

En lugar de denunciar formalmente la Iniciativa de Mérida, la administración de Peña Nieto finalmente decidió reestructurar el funcionamiento de la cooperación dentro de los límites del discurso existente. En particular, la administración creó una nueva oficina, conocida eufemísticamente como la "ventanilla única" para supervisar los procesos de [la Iniciativa] Mérida. Las dependencias mexicanas ya no podrían hacer propuestas directas a las agencias estadounidenses para el financiamiento o el trabajo conjunto sin obtener primero la aprobación a través de dicha ventanilla única. La ubicación de la ventanilla única en la Secretaría de Gobernación también significó que la administración podría alinear mejor las solicitudes con sus prioridades políticas.<sup>102</sup>

Desde entonces, la Iniciativa Mérida no ha sufrido modificaciones sustanciales en su composición, no obstante, como se observará en el siguiente apartado, el presupuesto destinado por el Congreso estadounidense para tal fin ha disminuido considerablemente en los últimos años.

### **2.3.2. Composición y operación de la Iniciativa Mérida**

En este apartado se explicarán cada uno de los pilares que conforman la Iniciativa Mérida, así como algunos de los proyectos financiados en el marco de cada uno de ellos. Asimismo, se estudiará la operación de la Iniciativa Mérida y su relación con las condiciones de seguridad en México. Esto permitirá analizar, de manera general, el impacto que este mecanismo de cooperación bilateral ha tenido en la situación de seguridad mexicana desde su implementación en 2007.

La Iniciativa Mérida consta de cuatro pilares principales, que a su vez articulan diferentes proyectos y actividades. Como se ha explicado en el apartado anterior, el

---

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 8. Traducción del autor.

número de pilares se incrementó en uno como respuesta a la necesidad de contar con una estrategia bilateral más integral, que contemplase la prevención de la violencia y la reestructuración del tejido social. En la *Tabla 2* se pueden observar los objetivos de cada uno de los pilares, así como algunos de los proyectos que han motivado.

**Tabla 2. Pilares de la Iniciativa Mérida**

Pilar	Contenido
<p><b>Afectar la capacidad operativa del crimen organizado</b></p>	<p><b>Objetivo<sup>(a)</sup>:</b>            “Disminuir el poder de los grupos criminales mexicanos al capturar y encarcelar sistemáticamente a sus líderes; reducir las ganancias del tráfico de drogas mediante el decomiso de narcóticos; frenar el lavado de dinero y disminuir la producción de drogas”.</p> <p><b>Operación<sup>(b)</sup>:</b>            Se ha enfocado en la compra de equipo que contribuya al combate frontal del crimen organizado, en desarrollar tareas de inteligencia y en la generación de capacidades para la erradicación de cultivos de drogas ilícitas. También ha contribuido a la capacitación de la unidad que se encarga de identificar transacciones financieras sospechosas al interior de la Procuraduría General de la República (PGR). Además, ha canalizado recursos a la compra de equipamiento y la capacitación de personal para el control de la frontera de México con Belice y Guatemala.</p>
<p><b>Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho</b></p>	<p><b>Objetivo<sup>(a)</sup>:</b>            “Aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales para mantener el estado de derecho”.</p> <p><b>Operación<sup>(b)</sup>:</b>            Se ha orientado al fortalecimiento de las capacidades policiales y judiciales. En relación con la policía, se han destinado recursos para capacitaciones, fortalecimiento de servicios profesionales de carrera, diseño de estándares de operación, implementación de esquemas para asegurar el cumplimiento de la ley y asistencia para la operación de las oficinas encargadas de asuntos internos de las diferentes policías del país.</p>

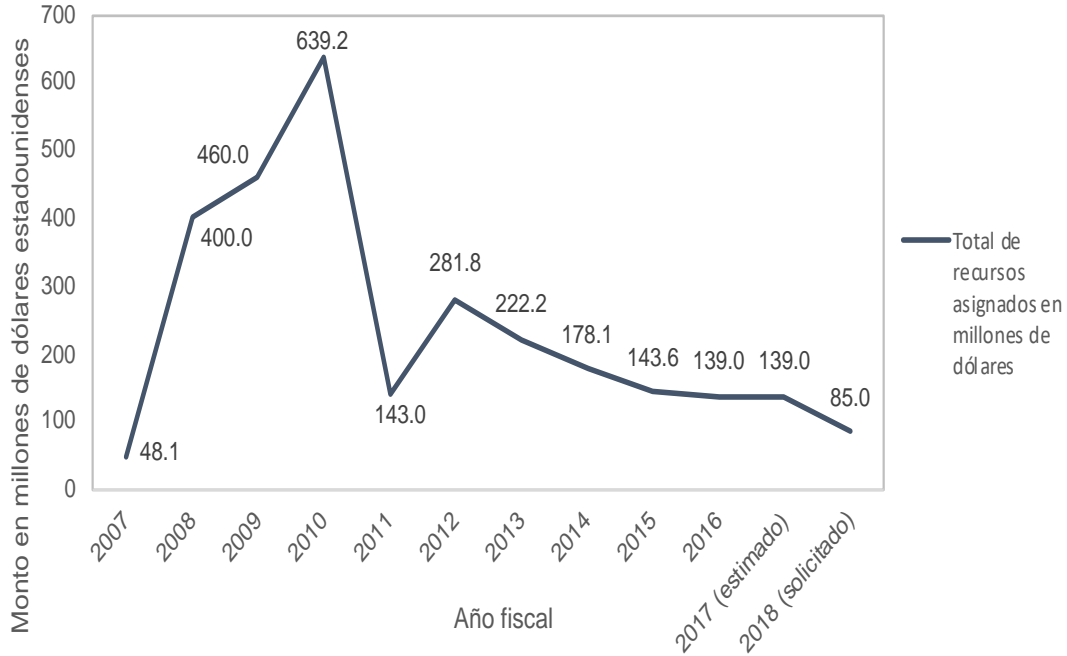
Pilar	Contenido
	<p>En el plano judicial, se han asignado recursos para la puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio -producto de la reforma constitucional en materia penal de 2008-. Estos recursos han permitido capacitar a los operadores del sistema, lo que incluye, a partir de 2014, la aplicación del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales. Asimismo, se han destinado recursos para el monitoreo y la evaluación de la operación del sistema.</p>
<p><b>Crear la estructura fronteriza del siglo XXI</b></p>	<p><b>Objetivo<sup>(a)</sup>:</b></p> <p>“Facilitar el comercio legítimo y tránsito de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proporcionará las bases para una mejor infraestructura y tecnología para fortalecer y modernizar la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos”.</p> <p><b>Operación<sup>(b)</sup>:</b></p> <p>Se ha centrado en el fortalecimiento de los lazos de cooperación bilateral en relación con la operación y vigilancia de la frontera entre Estados Unidos y México. Para ello, se ha establecido, con recursos de la Inicitiva Mérida, el Comité Ejecutivo Bilateral México-Estados Unidos para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI, que busca establecer objetivos medibles en relación con la infraestructura, los flujos seguros de bienes y personas, así como la seguridad y el cumplimiento de la ley en dicha frontera.</p> <p>Se ha planteado incluir en este pilar la asistencia que brinda Estados Unidos a México para el fortalecimiento de los controles en la frontera sur de México, que comparte con Belice y Guatemala. Esta propuesta continúa en discusión en el marco del Comité Ejecutivo Bilateral.</p>
<p><b>Construir comunidades fuertes y resilientes</b></p>	<p><b>Objetivo<sup>(a)</sup>:</b></p> <p>“Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes y la disminución del atractivo y poder de las organizaciones dedicadas al narcotráfico”.</p> <p><b>Operación<sup>(b)</sup>:</b></p>

Pilar	Contenido
	<p>Se ha encaminado al diseño e implementación de proyectos que permitan atender las causas subyacentes del delito y de la violencia en comunidades con altos índices delictivos. Ha buscado involucrar a todos los miembros de las comunidades y los gobiernos locales para prevenir la violencia, disminuir el consumo de drogas ilícitas entre sus miembros y promover la cultura de la legalidad. Asimismo, ha enfocado sus esfuerzos, particularmente, en jóvenes en situaciones de riesgo a través de la implementación de esquemas de asistencia profesional especializada.</p> <p>En el marco de este pilar, se han desarrollado proyectos como el Modelo Homologado de Justicia Cívica, que funciona como un mecanismo de vinculación entre la demanda de servicios de atención a personas con factores de riesgo y la oferta disponible a nivel municipal y estatal.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de <sup>(a)</sup> Embajada de Estados Unidos en México, “Hoja informativa Iniciativa Mérida – Panorama general”, [en línea], México, *Mx.usembassy.gov*, julio 2015, Dirección URL: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf> [consulta: 20 de noviembre de 2018] y de <sup>(b)</sup> Kristin Finklea, Claire Ribando, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service Report*, Congressional Research Service, junio 29, 2017, pp. 13-22.

El financiamiento destinado a la implementación de la Iniciativa Mérida ha variado sustancialmente desde que se acordó su puesta en marcha en 2007. La *Figura 3* muestra la evolución del financiamiento total anual que se ha destinado a la Iniciativa Mérida. Se puede apreciar que los montos presentaron un aumento constante hasta el año 2010. Para 2011, los recursos asignados disminuyeron hasta casi una cuarta parte de la partida asignada para el año anterior. Esto, como se indica en la *Figura 4*, se debe principalmente a que se dejaron de destinar recursos de la categoría “Financiamiento Militar al Extranjero” a la implementación de la Iniciativa. Después de esta caída, únicamente se ha registrado un repunte de los recursos asignados en 2012.

**Figura 3. Financiamiento anual de la Iniciativa Mérida (2007-2018)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Kristin Finklea, Claire Ribando, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service Report*, Congressional Research Service, junio 29, 2017, p. 11.

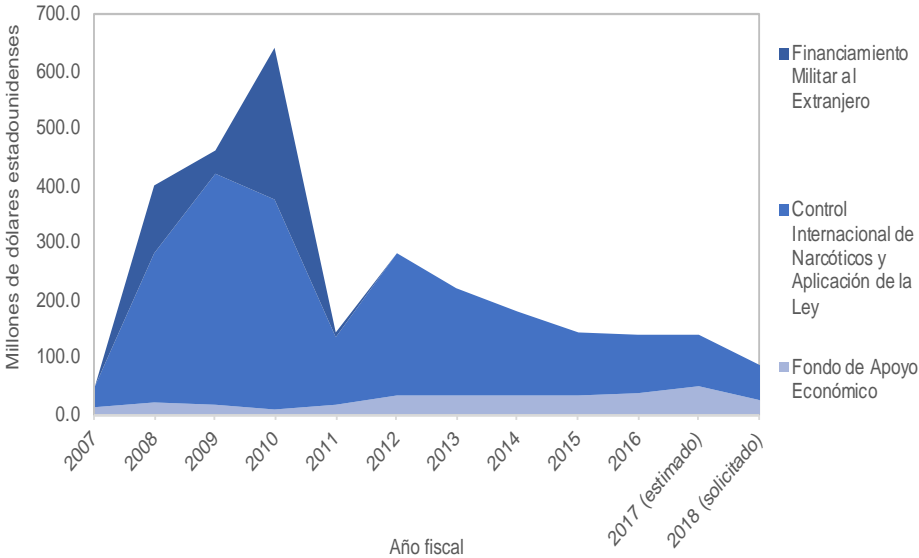
Los recursos que son asignados para la implementación de la Iniciativa Mérida provienen del Departamento de Estado estadounidense y de recursos de USAID catalogados como “fondos de apoyo económico”. Estos fondos son asignados cuando “el Congreso [de Estados Unidos] reconoce que, en condiciones económicas, políticas o de seguridad especiales, el interés nacional de los Estados Unidos puede requerir apoyo económico para su uso en otros Estados, en cantidades que no podrían justificarse por cuenta propia [como ocurre con actividades destinadas al desarrollo]”.<sup>103</sup> Esto ha ocurrido precisamente en el caso de México, donde se ha considerado fundamental resolver la situación del tráfico de armas y de drogas ilícitas.<sup>104</sup> En la *Figura 4* es posible apreciar la procedencia de los fondos destinados a la Iniciativa.

<sup>103</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos, USAID, *US Foreign Assistance Reference Guide*, Estados Unidos, Departamento de Estado, 2005, p. 6. Traducción del autor.

<sup>104</sup> Al respecto, como se ha señalado líneas arriba, es importante recalcar que la asignación de fondos para la Iniciativa Mérida no estuvo exenta de discusión al interior del Senado

En este sentido, USAID México contribuye actualmente a los esfuerzos de la Iniciativa Mérida a través de la implementación de proyectos que promueven el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento del tejido social de las comunidades impactadas por las actividades del crimen organizado. Los proyectos son administrados por USAID, implementados en el terreno por actores locales y supervisados por el Gobierno de México para garantizar que estén alineados con sus prioridades. Esto es reflejo de la relación de interdependencia compleja de México y Estados Unidos, en donde ambos Estados participan en una dinámica de ganar-ganar (aunque en ocasiones la ganancia sea asimétrica).

**Figura 4. Variación en el financiamiento de la Iniciativa Mérida por tipo de cuenta (2007-2018)**

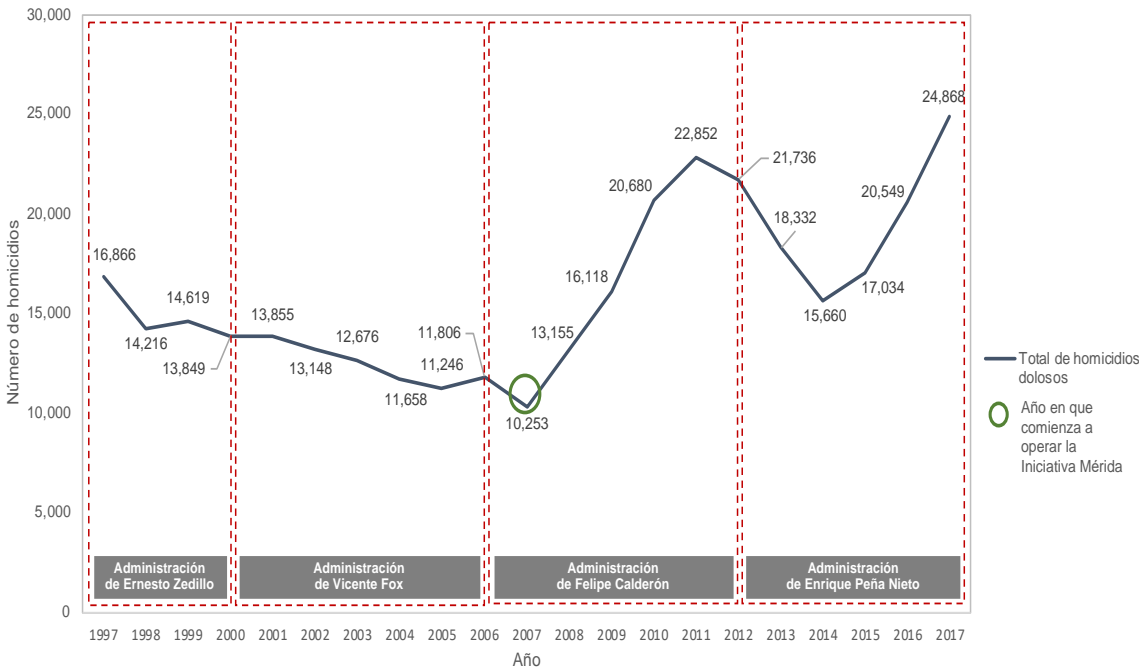


Fuente: Elaboración propia con datos de Kristin Finklea, Claire Ribando, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service Report*, Congressional Research Service, junio 29, 2017, p. 11.

estadounidense. Esto, en gran medida, por el temor que existía de que los recursos no fueran utilizados correctamente por parte del Gobierno de México o que los mecanismos de fiscalización no fuesen adecuados o suficientes. En esta discusión jugó un papel importante México, pues tanto el sector público como en el privado cabildearon para que el financiamiento fuese aprobado sin mecanismos adicionales que dificultaran su uso posterior.

Los resultados de la Iniciativa Mérida han sido fuertemente discutidos, pues las cifras en materia de seguridad en México no han tenido cambios positivos significativos. En la *Figura 5* es posible apreciar que el número de homicidios dolosos aumentó sustancialmente después de la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida. Esto no significa que exista una correlación inversa entre ambas variables. Lo que es posible deducir a partir de este aumento es que el fenómeno de la inseguridad en México responde a más de una variable.

**Figura 5. Homicidios dolosos en México (1997-2017)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017” [en línea], México, 2017, Dirección URL: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV\\_062017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062017.pdf) [consulta: 20 de noviembre de 2018].

A pesar de las estrategias llevadas a cabo por las administraciones de los presidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto y de la implementación de estrategias como la propia Iniciativa Mérida, la dinámica de la situación de seguridad en México no ha se ha modificado. Lo anterior, debido a que dicha

dinámica tiene su origen en razones estructurales más profundas, que deben ser atendidas mediante un proyecto de nación integral y transversal. Esto significa que deben ponerse en marcha proyectos en diferentes sectores que atiendan las múltiples variables relacionadas con la inseguridad y la violencia en México, como ocurre con algunos proyectos implementados por USAID México, entre los que se encuentran el Modelo Homologado de Justicia Cívica.

Como se ha explicado en este capítulo, la cooperación bilateral en materia de seguridad es crucial para la satisfacción del interés nacional de México y de Estados Unidos. Se han diseñado múltiples mecanismos que buscan atender tanto las causas como las consecuencias de la situación de seguridad que experimenta México. La Iniciativa Mérida es un reflejo de las prioridades bilaterales, así como de la voluntad de ambos Estados por encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes. Por su parte, la labor de USAID México da cuenta de la disposición mutua de generar políticas públicas integrales en materia de seguridad que maximicen los beneficios obtenidos, al mismo tiempo que se minimizan los riesgos relacionados con su puesta en marcha.



### **3. Acciones de USAID en México para el desarrollo e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia**

En este capítulo se analizarán las acciones que lleva a cabo USAID en México para el desarrollo e implementación de políticas públicas en materia de prevención de la violencia, en el marco de su agenda a nivel mundial y de la relación bilateral entre Estados Unidos y México. Para ello, se realizará un breve recorrido por su historia, sus actividades principales y se expondrán los resultados más importantes que ha alcanzado en materia de prevención de la violencia, particularmente en México. Dichos resultados, por su naturaleza, están estrechamente vinculados con la implementación de la Iniciativa Mérida.

En particular, el capítulo se centrará en un estudio de caso, que brindará elementos para comprender con mayor claridad el impacto de las acciones de USAID México en materia de prevención del delito y la violencia. Este caso es el diseño e implementación piloto del Modelo Homologado de Justicia Cívica, que fue articulado por el programa JPV de USAID, diseñado y puesto en marcha por un implementador local y, posteriormente, aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública el 30 de agosto de 2017. De igual forma, el estudio del desarrollo e implementación del modelo permitirá comprender el alcance de la política exterior estadounidense en la relación México-Estados Unidos en materia de seguridad y el papel de USAID México como plataforma para el ejercicio del poder suave de Estados Unidos en México.

#### **3.1. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): ¿un mecanismo de poder suave en el marco de la relación bilateral?**

En este apartado se señalarán los momentos clave de la historia de USAID, desde sus orígenes hasta la actualidad. Asimismo, se explicará el papel que desempeña USAID como agencia especializada en el diseño de estrategias para promover la cooperación y el desarrollo internacionales en el mundo mediante el uso de fondos

estadounidenses. Lo anterior, con la finalidad de contar con elementos teóricos que permitan analizar con mayor precisión el caso de estudio del presente trabajo de investigación.

De igual forma, este apartado busca comprender el papel de USAID México en el marco de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. USAID México se ha consolidado como un mecanismo eficiente de poder suave para satisfacer los intereses estadounidenses en México. Esto, como se ha observado a en apartados anteriores, no significa que el gobierno mexicano carezca de margen de acción para tomar decisiones en relación con los proyectos que administra USAID México en territorio nacional, ya que ha sido un actor crucial para el diseño e implementación de los mismos.

### **3.1.1. El origen de USAID y su labor en el mundo**

El origen de USAID se remonta al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, con el proceso de reconstrucción de Europa Occidental. En este período, el entonces Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Marshall, propuso el Programa de Recuperación Europea (*European Recovery Program*), mejor conocido como Plan Marshall, en honor al propio Secretario de Estado. Este programa destinó recursos de Estados Unidos a la reconstrucción de Europa desde 1947 hasta 1952, con la finalidad de promover la recuperación económica y, de esta forma, ampliar los mercados estadounidenses en el mundo y frenar la expansión del comunismo.<sup>105</sup>

Tres años después de haber comenzado la implementación del Plan Marshall, se aprobó en el congreso estadounidense una ley que regulaba, al mismo tiempo que promovía, la cooperación internacional, con énfasis en el desarrollo de otros Estados. Esta ley tenía objetivos muy similares a los del Plan Marshall.

---

<sup>105</sup> Melvyn Leffler, "The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan", *Diplomatic History*, núm. 3, vol. 12, Oxford University Press, verano, 1988, p. 277.

Como resultado del éxito del Plan Marshall, el presidente de Truman propuso un programa internacional de asistencia para el desarrollo en su discurso inaugural de 1949. La Ley de 1950 para la Asistencia Internacional para el Desarrollo se centró en dos objetivos: la creación de mercados para los Estados Unidos mediante la reducción de la pobreza y el aumento de la producción en los países en desarrollo, y la disminución de la amenaza del comunismo, ayudando a que los países prosperaran bajo capitalismo.<sup>106</sup>

Los resultados de ambas estrategias fueron bastante prometedores y, desde la perspectiva del gobierno de Estados Unidos, contribuyeron a satisfacer su interés nacional. En consecuencia, surgieron múltiples entidades encargadas de administrar los recursos que Estados Unidos destinaba para la cooperación internacional. Entre algunas de estas entidades se encuentran la Agencia de Seguridad Mutua, la Administración de Operaciones Extranjeras y la Administración para la Cooperación Internacional.<sup>107</sup>

En 1961, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Asistencia al Exterior (*Foreign Assistance Act*), que constituyó un parteaguas en materia de cooperación internacional para Estados Unidos. “Esto representó una línea divisoria en la política de asistencia de los Estados Unidos porque creó una estructura para un programa anual de asistencia mundial en curso, tanto militar como económico, en contraste con los programas *ad hoc* del pasado orientados a la resolución de crisis”.<sup>108</sup> Como resultado de dicha ley, ese mismo año el presidente John F. Kennedy estableció la USAID. En la *Figura 6* se resumen algunos de los momentos clave de USAID, desde su creación hasta inicios del siglo XXI.

---

<sup>106</sup> USAID, *USAID Primer. What we do and how we do it*, Estados Unidos, USAID, 2006, p. 6. Traducción del autor.

<sup>107</sup> *Ídem*.

<sup>108</sup> Jeffrey A. Meyer, “Congressional Control of Foreign Assistance”, *Yale Journal of International Law*, núm. 1, vol. 13, Yale University, 1988, p. 72. Traducción del autor.

## Figura 6. Origen e hitos en la evolución de USAID



Fuente: Elaboración propia con información de USAID, *USAID Primer. What we do and how we do it*, Estados Unidos, USAID, 2006, p. 6; John Norris, *September 11 and beyond* [en línea], Estados Unidos, Devex, 23 de julio de 2014, Dirección URL: <https://www.devex.com/news/sept-11-and-beyond-83342> [consulta: 27 de diciembre de 2018]; y Adva Saldinger, *A new US development finance agency takes flight* [en línea], Estados Unidos, Devex, 4 de octubre de 2018, Dirección URL: <https://www.devex.com/news/a-new-us-development-finance-agency-takes-flight-93572> [consulta: 27 de diciembre de 2018].

Con el paso de los años, la agencia se ha posicionado como uno de los componentes fundamentales de la política exterior estadounidense.

USAID desempeña un papel vital en el fomento de la seguridad nacional, la política exterior y la guerra contra el terrorismo de los Estados Unidos. Lo hace mediante el combate a la pobreza, que se alimenta de la falta de oportunidades económicas, una de las causas fundamentales de la violencia en la actualidad. El desarrollo se conjuga con la diplomacia y la defensa y, de esta forma, se posiciona como una de las tres piezas clave del aparato de política exterior de la nación [Estados Unidos].<sup>109</sup>

Esto ha requerido que las prioridades de USAID deban ser repensadas constantemente para servir adecuadamente a los intereses estadounidenses en el escenario internacional. En la actualidad, USAID trabaja a nivel global a partir de nueve áreas prioritarias, que sirven como hilo conductor para los proyectos que administra<sup>110</sup>. Estas áreas son:

1. agricultura y seguridad alimentaria;
2. democracia, derechos humanos y gobernanza;
3. crecimiento económico y comercio;
4. educación;
5. ambiente y cambio climático global;
6. equidad de género y empoderamiento de las mujeres;
7. salud global;
8. agua y saneamiento; y
9. atención de crisis y conflictos.

Estas áreas reflejan el interés nacional de Estados Unidos y se encuentran alineadas a sus objetivos y estrategias de política exterior. En los países donde USAID tiene presencia, se enfatiza una o varias de dichas áreas prioritarias, en función de la naturaleza de la relación bilateral que sostenga Estados Unidos con el país en cuestión. Por ejemplo, en Iraq, los esfuerzos de USAID para 2018 se han

---

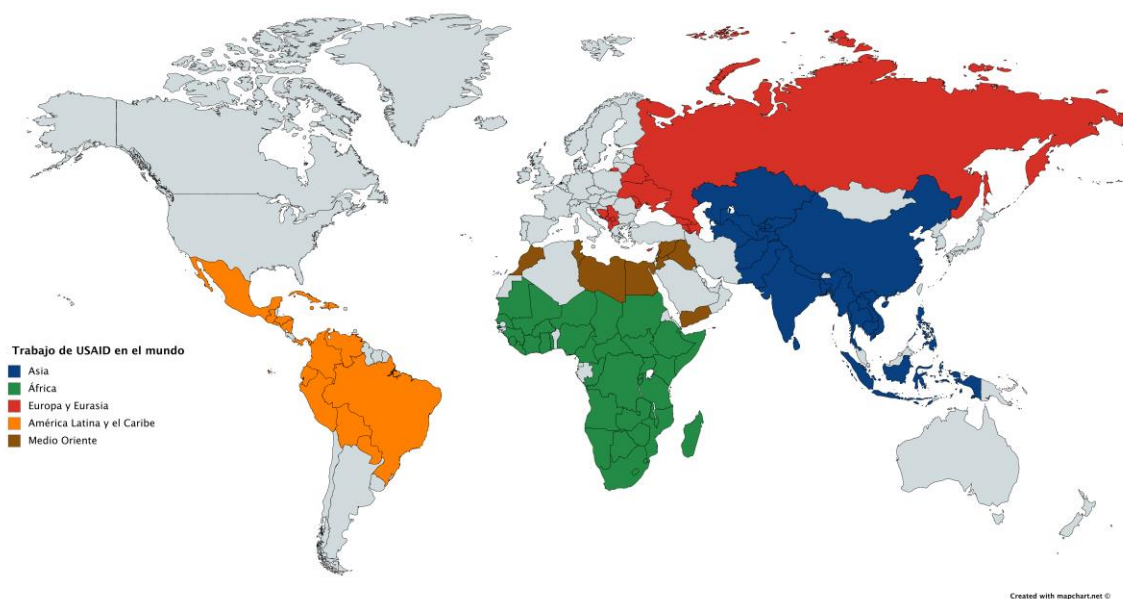
<sup>109</sup> USAID, *op. cit.*, p. 2. Traducción del autor.

<sup>110</sup> USAID, *What we do. Sectors* [en línea], Estados Unidos, USAID, 19 de noviembre de 2018, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/what-we-do> [consulta: 26 de noviembre de 2018].

centrado en la gobernanza, en la estabilización tras varios años de guerra y en la ayuda humanitaria. Para el caso de México, son fundamentales las áreas número dos y cinco. En el siguiente subapartado, se profundizará sobre el trabajo que realiza la agencia en México.

En la *Figura 7* se observa en qué países USAID desarrolló proyectos y actividades de forma bilateral durante el año 2018. Además de los esfuerzos bilaterales, USAID también lleva a cabo actividades a través de programas regionales como *Power Africa*, que busca incrementar el número de personas que tienen acceso a la electricidad en África Subsahariana, de la colaboración con organismos regionales como la Unión Africana y del trabajo con subregiones completas, como ocurre con las Islas del Pacífico, en Oceanía.

**Figura 7. Trabajo bilateral de USAID en el mundo por región en 2018**

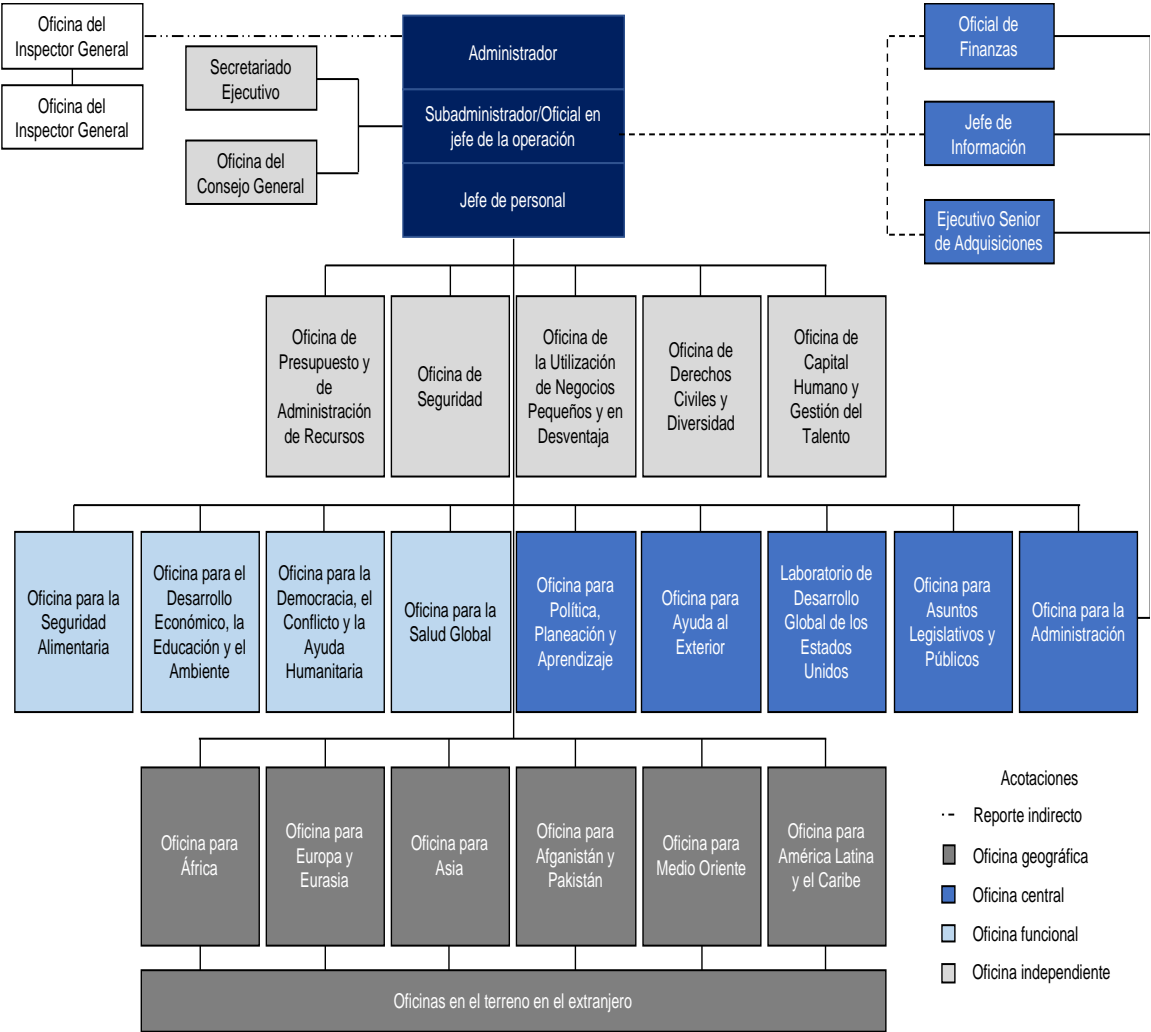


Fuente: Elaboración propia a través de *Mapchart.net*, con información de USAID, *Where we work* [en línea], Estados Unidos, USAID, 8 de abril de 2017, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/where-we-work> [consulta: 26 de noviembre de 2018].

En cuanto a la operación de USAID, las oficinas centrales, con sede en Washington D.C., Estados Unidos, se encargan de supervisar el trabajo que realizan las oficinas

en cada uno de los países donde la agencia tiene presencia. En la *Figura 8* se puede apreciar la organización interna de la sede de USAID. Destaca al respecto la división entre áreas centradas en la operación de la sede, áreas con énfasis en aspectos sectoriales y áreas orientadas a la supervisión de los proyectos a nivel regional. Asimismo, es importante tomar en cuenta la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación al interior de la agencia, los cuales son fundamentales para garantizar su operación óptima.

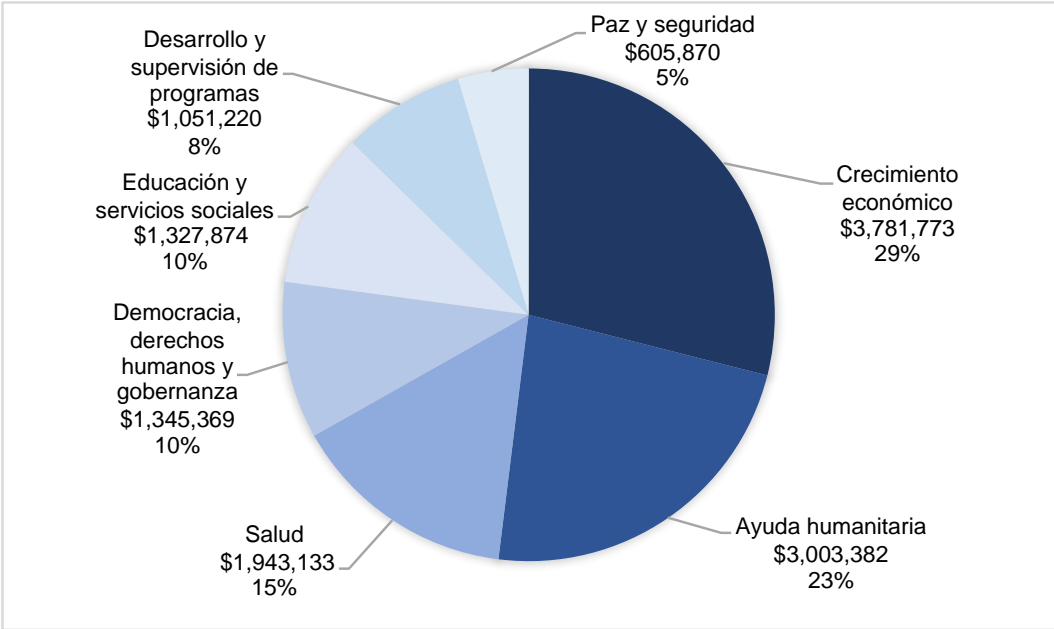
**Figura 8. Organigrama de USAID**



Fuente: USAID, *Organization* [en línea], Estados Unidos, USAID, 16 de febrero de 2018, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization> [consulta: 26 de noviembre de 2018]. Traducción del autor.

En relación con el presupuesto que recibe USAID anualmente por parte del Congreso estadounidense, la agencia reportó en su informe financiero más reciente (2017) un presupuesto global de \$29,463,075,000 USD, de los cuales \$13,058,496,000 USD se destinaron a la operación de los programas de la agencia.<sup>111</sup> La distribución de estos recursos por sector no se encuentra etiquetada con base en las áreas prioritarias de la agencia, debido a que USAID y el Departamento de Estado de los Estados Unidos decidieron estandarizar a partir de 2017 los criterios (conocidos en inglés como *Standardized Program Structure and Definition system*) para definir las categorías de gasto, lo que resultó en el establecimiento de siete grandes categorías. En la *Figura 9* se desglosa el gasto ejercido por USAID para la ejecución de sus programas en el año fiscal 2017 de acuerdo con estas categorías.

**Figura 9. Gasto ejercido por USAID en el año fiscal 2017 para la operación de sus programas según las categorías definidas con el Departamento de Estado de los Estados Unidos (en miles de dólares estadounidenses)**



Fuente: USAID, *Agency Financial Report. Fiscal Year 2017*, Estados Unidos, USAID, 2017, p. 30.

<sup>111</sup> USAID, *Agency Financial Report. Fiscal Year 2017*, Estados Unidos, USAID, 2017, p. 28.



Como es posible apreciar en esta figura, la categoría en la que se ejerció la mayor cantidad de recursos es la operación de programas para el crecimiento económico (29%), mientras que la categoría que engloba a los programas que buscan promover la paz y la seguridad ocupa el último puesto (5%). El rubro que aglutina los recursos ejercidos para la de promoción de la democracia, los derechos humanos y la gobernanza ocupa el tercer puesto (10%), con un ejercicio de \$1,345,369,000 USD.

En el siguiente apartado se explicarán brevemente las prioridades de USAID en México, así como las áreas que funcionan como marco de acción para la operación de los programas de la agencia en el país. Dicha explicación se realizará tomando en cuenta las características de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

### **3.1.2. USAID México: prioridades y marco de acción**

USAID México desempeña un papel crucial para la satisfacción del interés nacional estadounidense en México, en el marco de la relación bilateral que mantienen ambos Estados. En el documento *Country Development Cooperation Strategy FY 2014 - FY 2018*, el equipo de USAID México resume los argumentos que dan sustento a las operaciones de la agencia en el país:

Si bien México no se ajusta al perfil de desarrollo típico de un país donde trabaja USAID, es nuestro vecino y socio con el que compartimos intereses comunes y amplios lazos económicos, políticos, sociales y culturales. Su progreso y seguridad, así como la cooperación en temas ambientales impactan directamente a los Estados Unidos. Estas exigencias para la colaboración, así como las oportunidades de asociación, proporcionan la base y la justificación de los programas de USAID en México, y respaldan el enfoque de implementación bilateral federal-federal de esta Estrategia.<sup>112</sup>

Lo anterior es un reconocimiento explícito de la relevancia de la relación bilateral México-Estados Unidos para los intereses estadounidenses. USAID México se ha posicionado como un actor clave para estrechar los lazos de cooperación entre

---

<sup>112</sup> USAID, *Country Development Cooperation Strategy FY 2014 - FY 2018*, Estados Unidos, USAID, 2014, p. 3. Traducción del autor.

ambos Estados, en el marco de la relación de interdependencia compleja que sostienen.

Las actividades de USAID en México comenzaron en 1961, al mismo tiempo que las labores de la agencia a nivel global. Sin embargo, como consecuencia de una realineación de sus prioridades, USAID cesó sus operaciones en el país de 1965 a 1977. Al retomar sus operaciones en México, USAID enfocó sus esfuerzos en la planificación familiar y los temas demográficos. Estas prioridades programáticas continuaron a lo largo de la década de los ochenta y principios de los noventa.

La labor de USAID México ha evolucionado en función del momento histórico de la relación bilateral entre ambos Estados y de la estrategia global de la agencia. La década de los noventa estuvo marcada por proyectos enfocados en el crecimiento económico. En la década siguiente, los proyectos comenzaron a orientarse cada vez más en temas de seguridad, como resultado de la coyuntura internacional, el combate al narcotráfico en México y la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida.

Durante la segunda administración del presidente Obama (2013-2017), los programas de la agencia en México, en el marco de las áreas prioritarias de USAID a nivel global y de la agenda bilateral, se enfocaron en dos áreas técnicas específicas “1) fortalecer la seguridad bajo la Iniciativa Mérida y 2) reducir la emisión de los gases causantes del efecto invernadero, como parte de la Iniciativa contra el Cambio Climático Global del presidente Obama”.<sup>113</sup> A partir de estas dos áreas específicas, USAID México estableció cuatro resultados que buscó alcanzar durante el período fiscal 2014-2018 mediante la implementación de proyectos de política pública en territorio mexicano. Los resultados esperados fueron:

---

<sup>113</sup> USAID, *USAID in Mexico. Program Overview* [en línea], México, USAID México, abril de 2014, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Briefer%20-%20USAID%20in%20Mexico.pdf> [consulta: 28 de noviembre de 2018]. Traducción del autor.

- 1) Prevención de la violencia y el delito: Modelos de prevención de la delincuencia y la violencia replicados por actores locales;
- 2) Estado de derecho: La reforma constitucional de 2008 en material de justicia penal implementada;
- 3) Derechos humanos: Entorno para proteger los derechos humanos y prevenir abusos mejorado; y
- 4) Cambio climático global: Emisiones de gases de efecto invernadero en sectores clave específicos reducidas.<sup>114</sup>

Con estos resultados, USAID México buscó contribuir al fortalecimiento de las capacidades del Estado mexicano para la atención y la solución de problemas que resultan fundamentales para los intereses mutuos. Los primeros tres resultados se enmarcaron en las acciones de la Iniciativa Mérida, mientras que el cuarto punto respondió a un esfuerzo de los Estados Unidos para posicionarse como actor protagónico en el combate al cambio climático global.

De acuerdo con USAID México, la definición de las áreas técnicas específicas y de los resultados esperados, así como de los programas que se han implementado con base en estos criterios, también tomaron en cuenta las necesidades e intereses de México, contenidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.

La programación de USAID México se basan en oportunidades identificadas conjuntamente y en el interés expresado por ambos gobiernos de cooperar en cuestiones que son importantes para los dos. Ya que México es considerado un país de ingreso mediano-alto, USAID no persigue una agenda de desarrollo en México, sino que utiliza sus herramientas programáticas para avanzar en una agenda de colaboración bilateral. Con este objetivo en mente, el papel de USAID en México es complementario a los recursos y capacidades de México. USAID, en colaboración con el Gobierno de México, se asocia estratégicamente, con énfasis en ciertas áreas y centrándose en las instituciones, para la implementación de mejores prácticas y de modelos innovadores que sean replicables y que sean financiados localmente en el futuro. Durante la vida útil de la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País [CDCS, por sus siglas en inglés], USAID busca hacer cumplir las prioridades de USAID Forward, con énfasis

---

<sup>114</sup> USAID, *op. cit.*, 2014, p. 1.

en las soluciones locales, la innovación y las alianzas, al mismo tiempo que se logran los objetivos compartidos con el Gobierno de México.<sup>115</sup>

Lo anterior refleja la peculiaridad de la labor de USAID en México en comparación con el papel que desempeña en otros países del mundo. Los recursos que se destinan para proyectos en México buscan fortalecer los lazos de cooperación bilateral, bajo el entendido de que, en un contexto de interdependencia compleja, aquello que afecta a uno de los dos Estados, repercute en el otro. Es decir, los intereses de ambos Estados se encuentran entrelazados dada la naturaleza de la relación, lo que se ha traducido en la necesidad de encontrar soluciones comunes a retos comunes.

Es necesario señalar que, a pesar de la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017, las áreas técnicas de trabajo de USAID en México, así como los resultados esperados, no sufrieron modificaciones. Lo anterior se debe a que estos fueron establecidos como parte de la estrategia de la agencia para el período fiscal 2014-2018. Es probable que las prioridades de la agencia en México se modifiquen en el transcurso del año 2019, cuando se defina la nueva estrategia para el período 2018-2022.

En relación con los recursos que administra USAID México, es importante mencionar que estos no son transferidos al gobierno mexicano directamente. Los recursos son canalizados a actores locales, llamados implementadores, que se encargan de diseñar, implementar y, en su caso, evaluar proyectos de política pública, bajo la supervisión de la agencia estadounidense y en colaboración con el Gobierno de México. Estos proyectos funcionan como espacios idóneos para el ejercicio del poder suave estadounidense, pues influyen en la forma y el contenido de la agenda mexicana de política pública.

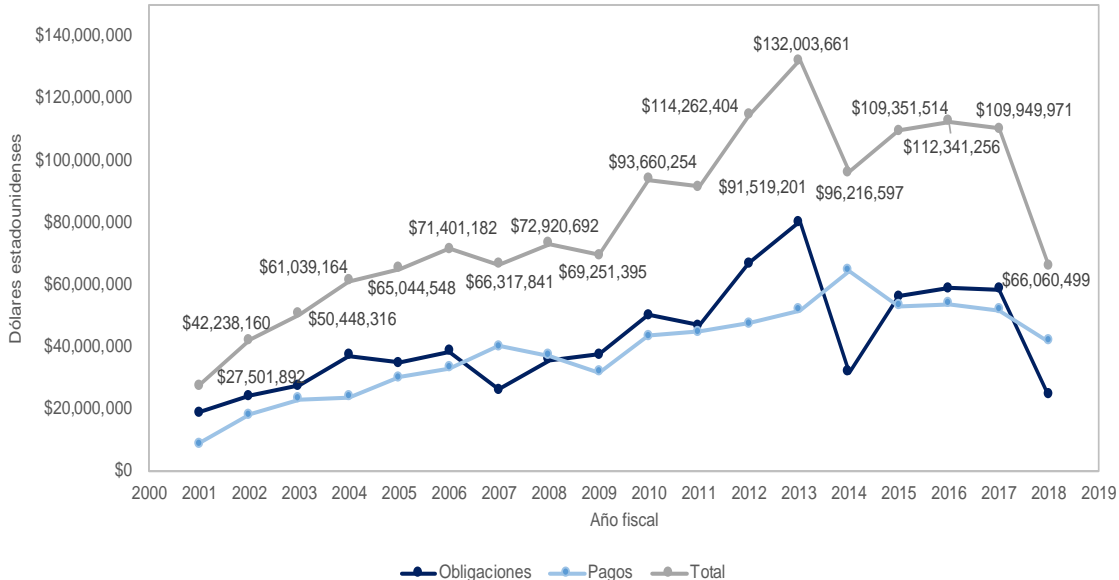
---

<sup>115</sup> *Ibíd.*, p. 11. Traducción del autor.

Asimismo, USAID México se encarga de supervisar que el contenido de los proyectos contribuya a la satisfacción del interés nacional de Estados Unidos. Sin embargo, como se ha mencionado a lo largo de este trabajo de investigación, ya que estos proyectos se desarrollan en el marco de una relación de interdependencia compleja, el Gobierno de México ha logrado contribuir en el diseño e implementación de los mismos.

En la *Figura 10* se observa la evolución de los recursos destinados para USAID México desde el año 2001 hasta el año 2018, desagregados en obligaciones y pagos. De acuerdo con el sitio oficial de USAID, las cifras reportadas para los años 2017 y 2018 tenían un carácter preliminar al momento de redactar este trabajo de investigación (diciembre 2018). Para 2017, año en que se diseñó e implementó el piloto del Modelo Homologado de Justicia Cívica en México, los gastos de USAID México ascendieron a \$109,949,971 USD, de los cuales \$58,298,955 USD eran obligaciones adquiridas por la agencia y \$51,651,016 USD pagos realizados.

**Figura 10. Evolución de las obligaciones y los pagos de USAID México en dólares estadounidenses (2001-2018)**



Fuente: Elaboración propia con información de USAID, *Foreign Aid Explorer: The official record of US foreign aid* [en línea], Estados Unidos, USAID, 27 de julio de 2018, Dirección URL: <https://explorer.usaid.gov/cd/> [consulta: 28 de noviembre de 2018].

En 2017, año en que se implementó el Modelo Homologado de Justicia Cívica, las tres actividades que registraron la mayor cantidad de recursos gastados, en términos de obligaciones adquiridas, fueron el Proyecto Promoviendo la Justicia (Projust) con \$13,475,000 USD (23.1% del total de obligaciones), el programa Juntos para la Prevención de la Violencia (JPV) con \$7,250,000 USD (12.4%) y Actividad para la Sociedad Civil (CSA, por sus siglas en inglés) con \$5,536,862 USD (9.5%), mientras que en pagos realizados fueron Projust con \$13,331,062 USD (25.8% del total de pagos), Alianza México REDD+ con \$6,661,637 USD (12.9%) y JPV con \$4,043,802 USD (7.8%).<sup>116</sup> Para los fines de esta investigación, destaca el peso que tuvo el programa JPV en los gastos de USAID México para el año 2017, puesto que el Modelo Homologado de Justicia Cívica se diseñó e implementó, en su etapa piloto, con fondos de dicho programa.

Más adelante, se profundizará en las acciones que ha emprendido USAID en materia de prevención de la violencia en México, en el marco de la cooperación bilateral entre ambos países. Se analizará también el papel que ha desempeñado USAID México como plataforma para el ejercicio del poder suave estadounidense en materia de seguridad en territorio mexicano, especialmente en el terreno de la prevención de la violencia. Esto ha contribuido sustancialmente al logro de los objetivos de política exterior estadounidense y, de forma más general, a la satisfacción de su interés nacional. De igual forma, se profundizará en la labor del programa JPV de USAID que, a través de un implementador local, C230 Consultores, brazo consultor de Fundación IDEA, A.C., articuló los esfuerzos para el diseño del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

---

<sup>116</sup> USAID, *Foreign Aid Explorer: The official record of US foreign aid* [en línea], Estados Unidos, USAID, 27 de julio de 2018, Dirección URL: <https://explorer.usaid.gov/cd/> [consulta: 28 de noviembre de 2018].

### **3.2. Políticas para la prevención de la violencia impulsadas por USAID en México**

Como se menciona en el apartado anterior, la labor de USAID en México abarca cuatro áreas principales: prevención de la violencia y el delito, fortalecimiento del Estado de derecho, promoción y respeto de los derechos humanos, y combate al calentamiento global. Las tres primeras áreas se encuentran estrechamente vinculadas con los esfuerzos de la Iniciativa Mérida. En este apartado se pondrá énfasis en el área de prevención de la violencia y del delito, pues constituye un esfuerzo por atender las causas subyacentes del delito y la violencia que experimenta México, a la par de los esfuerzos en otras áreas como la procuración de justicia y la protección de la dignidad humana. David P. Farrington, profesor de la Universidad de Cambridge, y Michael Tonry, investigador en Criminología de la Universidad de Minnesota, apuntan lo siguiente sobre el papel de la prevención de la violencia:

Diferentes delitos tienen diferentes causas, diferentes delincuentes cometen delitos por diferentes motivos, y las políticas de prevención sensatas deberían tener en cuenta esas diferencias. La diversidad de delitos y delincuentes es una de las razones por las cuales la aplicación de la ley es necesaria pero no es una estrategia suficiente para la prevención del delito. Los delitos de impulso, emoción e intoxicación y los delitos cometidos por individuos socializados en la desviación probablemente no se vean muy afectados por las amenazas de la ley y los procesos de justicia penal. Una estrategia gubernamental de prevención de delitos, además de la aplicación de la ley, debe incluir enfoques de desarrollo, comunidad y estructurales.<sup>117</sup>

En este sentido, la labor de USAID México en materia de políticas públicas para prevenir la delincuencia y la violencia se centra en sectores de la población con factores de riesgo. Para ello, USAID México colabora con las autoridades federales y locales, así como con organizaciones que tienen como objetivo fortalecer el tejido social en comunidades mexicanas, mediante la financiación y la articulación del diseño, implementación y evaluación de proyectos en la materia.

---

<sup>117</sup> David Farrington, Michael Tonry, "Strategic Approaches to Crime Prevention", *Crime Prevention*, vol. 19, The University of Chicago Press, 1995, p. 7. Traducción del autor.

USAID se enfoca en trabajar con los jóvenes con mayor riesgo de participar en actos delictivos y dirige sus esfuerzos a fomentar que los jóvenes permanezcan en la escuela, el fortalecimiento de la integración social y el liderazgo cívico, y a ofrecer oportunidades para mejorar sus habilidades y obtener un autoempleo o un empleo remunerado. Las actividades de USAID en prevención terciaria también incluyen el apoyo a jóvenes que han estado en conflicto con la ley o que están actualmente en centros de detención. La asistencia técnica de USAID para el Gobierno de México está encaminada a mejorar las capacidades de las entidades gubernamentales para diseñar, implementar y supervisar las actividades de prevención del delito y la violencia a nivel federal y local.<sup>118</sup>

Las actividades que USAID México lleva a cabo pueden catalogarse como intervenciones preventivas indicadas, de acuerdo con la terminología utilizada por miembros del Comité para la Prevención de Trastornos Mentales y Abuso de Sustancias entre Niños, Jóvenes y Adultos Jóvenes del Consejo Nacional de Investigación de los Estados Unidos, también conocidas como prevención terciaria, pues es el último nivel de prevención antes de recurrir al tratamiento mismo, para el caso de enfermedades, o la prisión, para el caso de delitos. En la *Figura 11* se observan las características de cada uno de los niveles de prevención según los miembros del citado comité.

Sobre la prevención del delito y de la violencia como estrategia, es importante señalar que desde la década de los setenta se ha posicionado como alternativa para la solución de situaciones de inseguridad en América del Norte y en Europa, principalmente. Como resultado, han surgido múltiples esfuerzos teóricos para explicar la lógica de la prevención de la violencia y del impacto que podría tener en la dinámica social. Lo anterior, ha contribuido a consolidar la narrativa teórica y práctica en la materia. Con el paso del tiempo, esto se ha traducido en el surgimiento de un paradigma en materia de prevención de la violencia y del delito, que ha

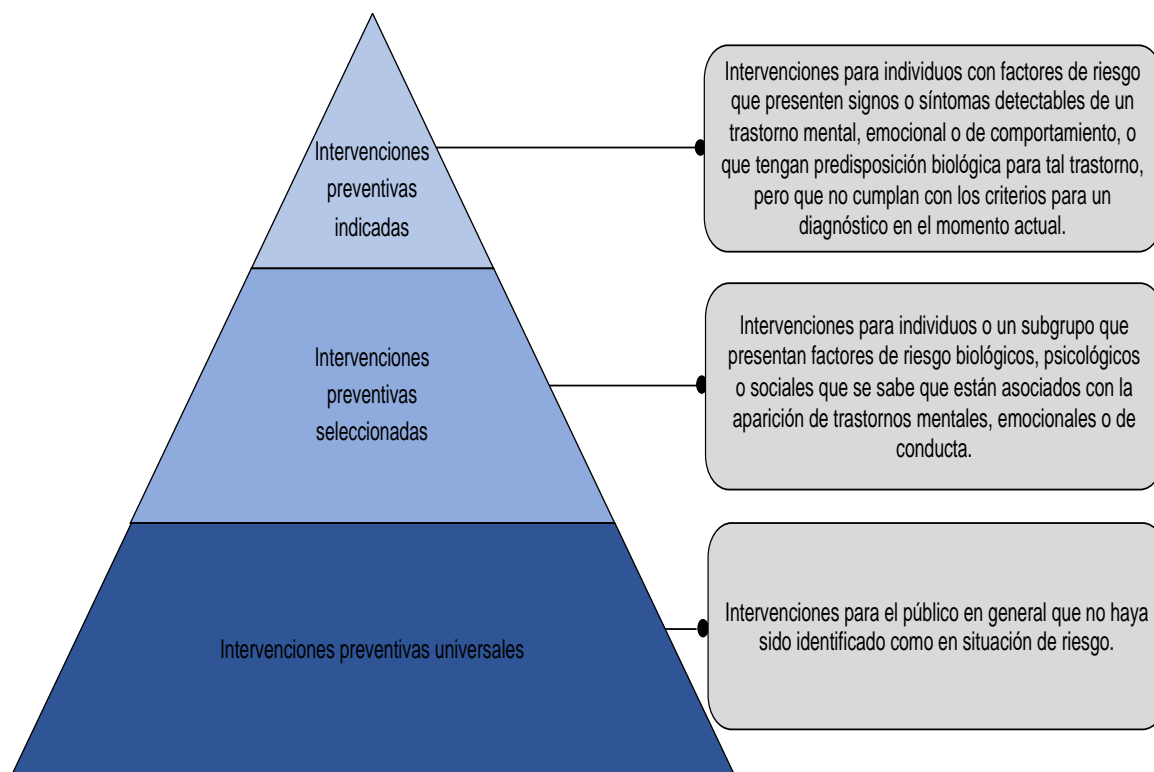
---

<sup>118</sup> USAID, *Prevención del delito y la violencia* [en línea], México, USAID México, enero de 2016, Dirección URL: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet\\_21Jan2016\\_Sp.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet_21Jan2016_Sp.pdf) [consulta: 28 de noviembre de 2018]. Traducción del autor.



articulado los esfuerzos de los tomadores de decisiones, financiadores e implementadores al respecto en todo el mundo, incluyendo México.

**Figura 11. Niveles de intervención en la prevención**



Fuente: Youth Gov, Promotion and Prevention [en línea], Youth Gov, Dirección URL: <https://youth.gov/youth-topics/youth-mental-health/mental-health-promotion-prevention> [consulta: 1 de diciembre de 2018], con información de Thomas Boat, Mary Ellen O'connell, Kenneth Warner (editores), *Preventing Mental, Emotional, and Behavioral Disorders among Young People*, Estados Unidos, The National Academic Press, 1994, p. 66. Traducción del autor.

En relación con los paradigmas en política pública, Martin Rein, antiguo profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT), menciona que estos son “[...] una curiosa mezcla de supuestos psicológicos, conceptos científicos, compromisos de valor, aspiraciones sociales, creencias personales y restricciones administrativas. Una metáfora guía de cómo funciona el mundo que implica una dirección general de intervención”.<sup>119</sup> Los proyectos supervisados y articulados por USAID en México

<sup>119</sup> Martin Rein, *Social Science and Social Policy*. Reino Unido, Penguin, 1976, p. 103.

responden precisamente al paradigma de política pública dominante que busca dar soluciones alternativas a la comisión de delitos y las acciones violentas mediante estrategias de prevención, que van más allá de la mera aplicación de la ley.

En el marco del paradigma de la prevención del delito y de la violencia, Farrington y Tonry identifican tres enfoques principales que articulan los esfuerzos en la materia<sup>120</sup>:

- 1) Prevención situacional (*situational prevention*): Se basa en la premisa de que la comisión de un delito se encuentra estrechamente relacionada con el contexto y las oportunidades existentes para su comisión. Las intervenciones buscan alterar las condiciones del contexto donde se cometen delitos con el objetivo de disminuir su incidencia.
- 2) Prevención comunitaria (*community prevention*): Se sustenta en la idea de que la probabilidad de que una persona cometa un delito se encuentra vinculada a su lugar de residencia. En este sentido, modificar las dinámicas de una comunidad es fundamental para cambiar el comportamiento de los individuos que forman parte de ella.
- 3) Prevención del desarrollo (*developmental prevention*): Se enfoca en la documentación y atención de factores de riesgo que pueden indicar el potencial de un individuo para cometer un delito o participar en alguna conducta violenta. Por ello, busca atender estos factores de riesgo previo a su escalamiento.

El Modelo Homologado de Justicia Cívica se desarrolló primordialmente a partir del tercero de estos enfoques, que además pone énfasis en las intervenciones preventivas indicadas o prevención terciaria.

A pesar de que no se ha demostrado fehacientemente la eficacia de la prevención situacional, esta ha logrado posicionarse como una estrategia de prevención frecuentemente utilizada en la administración pública. Por su parte, la prevención

---

<sup>120</sup> David Farrington, Michael Tonry, *op. cit.*, pp. 7-10.

comunitaria se enfrenta a una paradoja: el objeto que se busca cambiar, es al mismo tiempo el sujeto que tiene a su cargo lograr dicho cambio. Tim Hope, criminólogo de la Universidad de Salford y miembro del Centro Escocés para la Investigación del Delito y la Justicia, apunta en relación con esta paradoja lo siguiente:

La paradoja de la prevención del delito en la comunidad se deriva del problema de tratar de construir instituciones comunitarias que controlen el delito ante su impotencia para resistir las presiones relacionadas con el delito en la comunidad misma, cuya fuente, o las fuerzas que las sostienen, derivan de la más amplia estructura social.<sup>121</sup>

Mientras tanto, la prevención del desarrollo se ha enfrentado a los incentivos políticos de los funcionarios electos popularmente, quienes se sienten presionados por mostrar resultados en el corto plazo para garantizar el futuro de su carrera política. Por ello, estos funcionarios se sienten atraídos por intervenciones desarrolladas bajo el enfoque de la prevención situacional.

La prevención situacional, si es exitosa, generalmente tiene efectos inmediatos, mientras que los beneficios de la prevención del desarrollo pueden demorarse mucho. Debido a esta diferencia en la escala de tiempo, es fácil persuadir a las agencias gubernamentales para que implementen medidas situacionales en lugar de las de desarrollo. Los funcionarios electos usualmente tienen horizontes de tiempo cortos. El desafío para los investigadores del desarrollo es persuadir a los responsables de la formulación de políticas públicas para que planifiquen ahora la reducción de la delincuencia para dentro de diez o veinte años.<sup>122</sup>

Bajo esta lógica, la prevención del desarrollo surge como una alternativa que podría tener un impacto positivo en las estructuras que dan origen a situaciones de inseguridad o de violencia. Es decir, este tipo de prevención apunta a las causas subyacentes de las conductas delictivas. Tal como señalan Farrington y Tonry, es necesario desarrollar mecanismos que incentiven a los funcionarios electos popularmente para adoptar políticas públicas bajo este enfoque.

---

<sup>121</sup> Tim Hope, "Community Crime Prevention", *Crime Prevention*, vol. 19, The University of Chicago Press, 1995, p. 24. Traducción del autor.

<sup>122</sup> David Farrington, Michael Tonry, *op. cit.*, p. 13. Traducción del autor.

USAID México ha destinado recursos para la implementación de políticas públicas que buscan generar iniciativas de prevención terciaria bajo los tres enfoques arriba descritos. Dichas políticas públicas, de acuerdo con la *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de USAID/México 2014-2018*, buscan alcanzar los siguientes resultados en cada uno los niveles de gobierno en México:

- 1) Nivel federal: Capacidad institucional para salvaguardar la seguridad ciudadana mejorada.
- 2) Nivel estatal: Capacidad institucional para salvaguardar la seguridad ciudadana mejorada.
- 3) Nivel municipal o comunitario:
  - Recursos del sector público y privado para expandir oportunidades socioeconómicas catalizados.
  - Capacidad institucional para salvaguardar la seguridad ciudadana mejorada.
  - Capacidad de los jóvenes para desempeñar un papel productivo en su comunidad incrementada.<sup>123</sup>

Para lograr estos resultados, USAID México ha financiado y supervisado diferentes proyectos en la materia. Esto a su vez, como se menciona en el capítulo 1, ha permitido a Estados Unidos alcanzar objetivos que probablemente de otra forma no hubiese podido lograr por cuenta propia con una relación costo-beneficio similar. Al mismo tiempo, México ha logrado, gracias a dichos proyectos, generar alternativas para solucionar problemas de política doméstica en materia de seguridad que afectan su relación con Estados Unidos. Los beneficios para ambas partes se han incrementado, mientras que los riesgos se han compartido, dentro de las posibilidades de una relación de interdependencia asimétrica.

En 2014, USAID señaló en su *Estrategia de Cooperación para el Desarrollo de USAID/México 2014-2018*, documento que da sustento al financiamiento y articulación del Modelo Homologado de Justicia Cívica, que, en sintonía con el pilar

---

<sup>123</sup> USAID, *op. cit.*, p. 15.

IV de la Iniciativa Mérida, la prevención del delito y de la violencia debían ser tareas compartidas entre los gobiernos de México y de Estados Unidos, por su relevancia para los intereses de ambos Estados y para la relación bilateral. Asimismo, en este documento la agencia menciona que:

México ha experimentado un aumento en la delincuencia relacionada con el narcotráfico y la violencia en los últimos años, lo que ha afectado significativamente la seguridad y el crecimiento económico del país y ha tenido un efecto especialmente perjudicial en el desarrollo de los jóvenes. La violencia y rápida urbanización, particularmente en las ciudades fronterizas del norte de México, han contribuido a aumentar las tasas de criminalidad y amenazan la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. El fortalecimiento de la resiliencia social y económica de las comunidades, al tiempo que se abordan los factores de riesgo que crean un entorno en el que las organizaciones criminales pueden existir y prosperar, contribuirá a mejorar la seguridad ciudadana en comunidades específicas. USAID apoya al Gobierno de México en sus esfuerzos por mejorar la seguridad ciudadana a través del desarrollo y la prueba de modelos de prevención que mitigan los impactos del delito y la violencia a nivel comunitario.<sup>124</sup>

De igual forma, en dicho documento USAID México afirma que una estrategia de seguridad debe estar acompañada de acciones en materia de prevención del delito y de la violencia, pues, como se ha mencionado en este capítulo, existen variables que detonan la comisión de delitos y la ocurrencia de conductas violentas que no pueden ser abordadas o atacadas exclusivamente mediante la procuración e impartición de justicia. Es decir, se deben combatir los síntomas, al mismo tiempo que se atienden las cuasas subyacentes. Además, USAID México apunta que:

Al mejorar la capacidad del gobierno en todos los niveles para prevenir el delito y la violencia, aumentar la colaboración multisectorial e involucrar a los jóvenes en riesgo en las comunidades objetivo, USAID apoyará enfoques institucionales sostenibles para este problema y contribuirá con el Gobierno de México y el sector privado mexicano en los esfuerzos para ampliar y replicar los modelos que USAID ha probado e identificado como exitosos. Como resultado, las partes interesadas clave adoptarán y replicarán modelos exitosos de prevención del delito y la violencia. El éxito final de cualquier modelo de prevención del delito dependerá de la participación constructiva

---

<sup>124</sup> *Ibíd.*, p. 17. Traducción del autor.

de los actores locales clave, para incluir a los jóvenes en riesgo de ser reclutados para actividades delictivas.<sup>125</sup>

Adicionalmente, es importante señalar que USAID México ha puesto especial énfasis en la situación de inseguridad de las ciudades fronterizas mexicanas, estrechamente vinculadas con Estados Unidos. Esto significa que las acciones y los resultados de los proyectos que se han desarrollado bajo el auspicio de USAID México, al encontrarse alineados con directrices determinadas por el propio gobierno estadounidense, han contribuido, al mismo tiempo, a ejecutar la política exterior de Estados Unidos y, de forma más general, a satisfacer su interés nacional. En el mismo sentido, la colaboración del Gobierno de México con dichos proyectos puede interpretarse como beneficiosa para la política doméstica mexicana, pues se atiende un problema de política pública nacional. Además, el involucramiento de México impacta directamente en su política exterior con Estados Unidos, ya que se fortalecen los lazos de cooperación entre ambos países.

### **3.2.1. Proyectos desarrollados**

En este subapartado se abordarán de forma breve los puntos clave de algunos de los proyectos destacados de USAID en México. Como se ha señalado, el financiamiento y la supervisión de dichos proyectos se encuentra a cargo de la agencia, mientras que la administración, diseño y puesta en marcha es responsabilidad de implementadores locales. Las autoridades mexicanas, en los tres niveles de gobierno, contribuyen al desarrollo de los proyectos. Es importante señalar al respecto que el nivel de involucramiento de dichas autoridades puede variar en función de sus incentivos políticos y electorales.

De acuerdo con USAID, para 2018, el área de prevención del delito y la violencia se encontraba dividida en siete grandes programas que funcionaban como articuladores de las actividades financiadas y supervisadas por la agencia. En la *Tabla 3* se mencionan estos siete programas, sus características y la entidad

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*, p. 18. Traducción del autor.

responsable de su operación. Las contrapartes gubernamentales mexicanas no se encuentran claramente definidas, ya que su participación en los programas ha dependido de las necesidades específicas para la ejecución de los proyectos, de la voluntad política y de los incentivos existentes. Adicionalmente, como se ha mencionado, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la entonces Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (dependiente de la Secretaría de Gobernación) funcionó como una especie de “ventanilla única” para coordinar las actividades de Estados Unidos en México en materia de seguridad, incluyendo las acciones de prevención.

**Tabla 3. Programas de USAID en México para el año 2018**

<b>Nombre del programa y entidad responsable</b>	<b>Características</b>
<p><b>Juntos para la Prevención de la Violencia</b> (Chemonics)</p>	<p>Este programa busca fortalecer la capacidad y sostenibilidad de los sistemas locales de prevención de la violencia a través del diseño e implementación de políticas públicas eficaces a nivel federal, estatal y local.</p>
<p><b>Juntos sin Prisión</b> (Reinserta un Mexicano)</p>	<p>Este programa tiene como objetivo apoyar a jóvenes en centros de internamiento ubicados en la Ciudad de México y el Estado de México mediante la oferta de servicios de salud mental y física, desarrollo de habilidades profesionales y educativas, y la promoción de interacciones sociales positivas cruciales que les permitan mantenerse alejados de conductas delictivas.</p>
<p><b>RedSumaRSE Iniciative 2.0</b> (Vía Educación)</p>	<p>Esta alianza público-privada tiene como finalidad generar estrategias de prevención en la Zona Metropolitana de Monterrey para reducir el delito y la violencia. Dicha alianza es cofinanciada por la Red SumaRSE, una coalición de más de 25 empresas ubicadas en Monterrey, Nuevo León.</p>
<p><b>Jóvenes con Rumbo</b> (YouthBuild International)</p>	<p>Esta alianza público-privada tiene como objetivo ayudar a jóvenes en Monterrey, Nuevo León, Tijuana, Baja California, Ecatepec, Estado de México y Ciudad de México por medio de un programa de</p>

Nombre del programa y entidad responsable	Características
	capacitación educativa y de desarrollo de habilidades laborales.
<p><b>Juventud en conflicto con la ley</b> (Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia)</p>	<p>Esta alianza es un modelo de prevención terciaria para reintegrar a 450 jóvenes encarcelados, con énfasis en el desarrollo individual, familiar, académico, laboral y social. Asimismo, busca disminuir la estigmatización de los jóvenes detenidos y aumentar la participación del sector privado y el público en la reinserción social de estos jóvenes. Dicha alianza es cofinanciada por el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) de Chihuahua.</p>
<p><b>Ampliando el Desarrollo de los Niños</b> (Salud y Desarrollo Comunitario de Ciudad Juárez A.C.)</p>	<p>Esta alianza público-privada busca reducir las tasas de deserción escolar entre 5,200 estudiantes de 10 a 16 años. Al mismo tiempo, la alianza tiene como objetivo servir como plataforma para la replicación del modelo en escuelas del gobierno. Dicha alianza es operada en colaboración con la Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (FECHAC) y con la Fundación del Empresariado Yucateco, A.C. (FEYAC).</p>
<p><b>Plataforma para la Construcción de la Seguridad Ciudadana Juvenil</b> (Universidad Iberoamericana de Puebla)</p>	<p>Esta alianza tiene como objetivo aumentar las posibilidades de empleabilidad de jóvenes en alto riesgo a través de empresas sociales y programas de prevención de la violencia en Nuevo León, Chihuahua, Estado de México, Baja California, Coahuila, Jalisco, Michoacán y Ciudad de México. Dicha alianza es operada en colaboración con la Fundación Carlos Slim.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de USAID, *México, prevención del delito y la violencia* [en línea], USAID, Dirección URL: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet\\_April2018\\_Sp.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet_April2018_Sp.pdf) [consulta: 15 de diciembre de 2018].

Es importante destacar que las entidades responsables colaboran con organizaciones de la sociedad civil mexicanas, empresas de consultoría y consultores locales para el diseño, implementación y/o evaluación de proyectos de política pública con base en los contenidos temáticos de los programas. Como se ha mencionado con anterioridad, para el diseño e implementación piloto del Modelo



Homologado de Justicia Cívica, el programa JPV de USAID subcontrató a C230 Consultores, brazo consultor de Fundación IDEA, A.C.

Los programas descritos en la *Tabla 3* dan cuenta de las prioridades para el Gobierno de los Estados Unidos en materia de prevención del delito y la violencia en México. Además, es posible apreciar que los programas tienen una vocación de cooperación con el Gobierno de México y con actores locales de la sociedad civil que estén interesados en contribuir en la materia. Esta cooperación tiene tres efectos:

- Satisfacer los intereses nacionales de Estados Unidos y de México mediante la solución de un problema de política pública mexicano que impacta directamente la seguridad de Estados Unidos.
- Legitimar la participación estadounidense en temas de política doméstica en México.
- Fortalecer la relación de interdependencia asimétrica entre Estados Unidos y México.

### **3.2.2. Revisión de resultados obtenidos**

La evaluación general de los proyectos financiados por USAID México en materia de prevención del delito y la violencia resulta una tarea compleja en términos metodológicos por la diversidad de contenido de los mismos. Cada proyecto desarrollado en el marco de los siete programas arriba mencionados responde a las necesidades específicas de la población objetivo, así como al contexto en que se han puesto en marcha. Además, es importante resaltar que la generación de mecanismos de evaluación frecuentemente está sujeta a los incentivos que tengan los tomadores de decisiones en relación con el proyecto que se pretende evaluar. Si existen incentivos, es muy probable que se generen dichos mecanismos para sustentar los resultados del proyecto en cuestión y, de ser necesario, generar ajustes en posteriores etapas del proyecto.

Ante este escenario, el programa JPV ha propuesto una herramienta metodológica denominada *Escala de Buenas Prácticas para la Prevención de la Violencia – EBP*, que establece ciertos parámetros para considerar a un proyecto como una buena práctica en materia de prevención del delito y la violencia. Además, esta herramienta busca generar evidencia que respalde la sustentabilidad de los proyectos considerados como buenas prácticas. La EBP se compone de cinco secciones, cada una de las cuales busca responder a cinco preguntas.

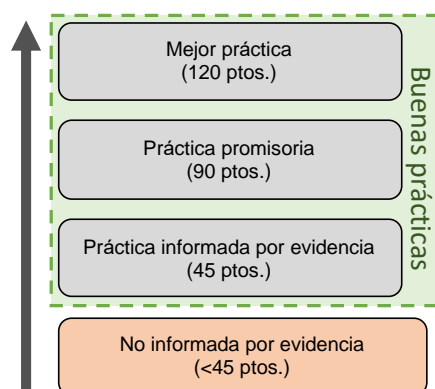
- 1) Diagnóstico: Analiza si el proyecto ha identificado adecuadamente la problemática, las causas de la misma, la población objetivo, la temporalidad y el espacio, así como las herramientas para la focalización de la población objetivo.
- 2) Respaldo teórico: Analiza si el proyecto cuenta con evidencia conceptual y metodológica sólida que fundamente su puesta en marcha.
- 3) Planeación: Identifica si la implementación del proyecto en cuestión responde a pasos previamente establecidos y organizados.
- 4) Implementación: Analiza las estrategias que se diseñaron en la etapa de planeación para monitorear la puesta en marcha del proyecto.
- 5) Evaluación: Registra si la evaluación del proyecto responde a criterios metodológicos claros y bien definidos. Además, identifica si los resultados obtenidos son los esperados.<sup>126</sup>

La sumatoria total de puntos tras ser aplicadas las cinco secciones es de 125 puntos. En este sentido, la EBP propone varios niveles de calificación para los proyectos evaluados en función del puntaje obtenido. En la *Figura 12* se pueden observar dichos niveles.

---

<sup>126</sup> USAID, *Guía. Escala de Buenas Prácticas en Prevención de Violencia*, México, USAID, 2018, p. 15.

**Figura 12. Niveles de calificación de la EBP**



Fuente: USAID, *Guía. Escala de Buenas Prácticas en Prevención de Violencia*, México, USAID, 2018, p. 16.

Según la última información pública disponible a partir de la EBP, se ha identificado lo siguiente a partir de la aplicación de la herramienta:

- 1) Pocas intervenciones cuentan con instrumentos de planeación.
- 2) Algunos proyectos no cuentan con indicadores o estos son poco adecuados.
- 3) Algunos proyectos no tienen mecanismos de evaluación.
- 4) Algunos proyectos no cuentan con instrumentos adecuados para monitorear la implementación.<sup>127</sup>

De acuerdo con la EBP, para diciembre de 2017 se habían evaluado 37 proyectos en 10 ciudades de México. A partir de los resultados obtenidos, se diseñó una hoja de ruta que identifica las áreas que deben fortalecerse en materia de prevención del delito y la violencia, así como los pasos concretos que deben emprenderse para tal fin. Es importante mencionar que los resultados desagregados por tipo de proyecto no se encuentran disponibles al público, por lo que no es posible saber si se ha aplicado la herramienta al Modelo Homologado de Justicia Cívica y, de ser así, el puntaje obtenido.

<sup>127</sup> USAID, *Escala de Buenas Prácticas para la Prevención de la Violencia – EBP* [en línea], México, USAID, 2017, Dirección URL: [http://www.cca.org.mx/cumbretijuana/pdfs/Herramienta\\_EBP\\_2018.pdf](http://www.cca.org.mx/cumbretijuana/pdfs/Herramienta_EBP_2018.pdf) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

En los siguientes dos apartados se hará una revisión del caso de estudio de este trabajo de investigación: el Modelo Homologado de Justicia Cívica. Dicha revisión permitirá analizar el proceso de desarrollo de este proyecto de política pública a la luz de las teorías y conceptos revisados en el capítulo 1, del contexto de seguridad en la relación entre México y Estados Unidos revisados en el capítulo 2, así como la dinámica actual en relación con la prevención del delito y la violencia.

### **3.3. El Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México: mecanismo para la estructuración de la demanda de servicios de prevención**

El Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México, mejor conocido como “Modelo Homologado de Justicia Cívica”, es un proyecto de política pública que busca servir como mecanismo de vinculación de la demanda de servicios de prevención con las instituciones responsables a nivel municipal. El Modelo Homologado de Justicia Cívica fue una iniciativa de la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) y fue financiada y supervisada por USAID México. En este apartado se abordará el desarrollo de este proyecto a partir de información pública disponible, ya que existen documentos que únicamente se encuentran disponibles para las partes involucradas en el proceso.

El 30 de agosto de 2016, en la 42 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), se aprobó el acuerdo 06/XL/16 mediante el cual se decidió que la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal (CNSPM), en colaboración con la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) elaborarían el Modelo Homologado de Justicia Cívica.<sup>128</sup> Este acuerdo sentó las bases para el diseño e

---

<sup>128</sup> *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2016* [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2016, Dirección URL:

implementación piloto del Modelo. En el mismo sentido, el 5 de febrero de 2017, como resultado de una iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo Federal, se aprobó una reforma constitucional al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que facultó al Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Justicia Cívica e Itinerante.<sup>129</sup>

El proyecto contó con el financiamiento de USAID México y la asistencia técnica del Programa JPV de USAID, a través de C230 Consultores<sup>130</sup>. La primera etapa del proyecto, en la que se diseñó el Modelo y se implementó el piloto, comenzó en abril de 2017 y concluyó en septiembre del mismo año. En este período intervinieron múltiples actores, tanto del lado mexicano, como del lado estadounidense. Estos actores, bajo la articulación del Programa JPV y de C230 Consultores, incidieron en el contenido final del Modelo, que fue aprobado el 20 de julio de 2017 por la CNSPM. Posteriormente, el 30 de agosto de ese año, mediante el acuerdo 14/XLII/17, el CNSP aprobó la versión oficial del Modelo Homologado de Justicia Cívica.<sup>131</sup>

---

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5452136&fecha=09/09/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452136&fecha=09/09/2016) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

<sup>129</sup> *Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles* [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2017, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

<sup>130</sup> C230 Consultores, S.C. se fundó en el año 2008 y tiene como vocación analizar, diseñar, implementar y evaluar proyectos de política pública, tanto en México, como en América Latina. Algunos de los temas que trabaja son desarrollo económico, desarrollo urbano, seguridad y justicia, juventud y educación. C230 Consultores, *Quiénes somos* [en línea], México, C230 Consultores, Dirección URL: <http://www.c-230.com/aboutus> [consulta: 17 de diciembre de 2018].

<sup>131</sup> *Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2017* [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 4 de octubre de 2017, Dirección URL: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

### 3.3.1. Diseño del Modelo

La primera etapa del Modelo Homologado de Justicia Cívica tuvo una duración de seis meses. De acuerdo con el propio documento aprobado en el CNSP, para la elaboración del modelo:

Se siguió una metodología que buscó que la definición del mismo naciera desde los municipios para considerar la realidad local y diferentes modelos de funcionamiento de los juzgados cívicos en el país. Se realizaron diagnósticos y visitas a municipios, y se revisaron reglamentos y bandos municipales sobre el tema. Además, se llevaron a cabo cuatro mesas de trabajo con trece municipios de diferentes regiones del país en las que participaron funcionarios directamente vinculados con el proceso de impartición de Justicia Cívica, tales como jueces cívicos y mandos policiales.<sup>132</sup>

Como se menciona en esta cita, para el diseño del Modelo se llevaron a cabo tres actividades principales: un diagnóstico inicial, revisión de prácticas nacionales e internacionales, y la realización de mesas de trabajo con representantes de una muestra de municipios de México. Estas actividades sirvieron para dar sustento teórico y metodológico a los componentes del Modelo.

El diagnóstico inicial consistió en identificar la problemática de la Justicia Cívica, para lo que se analizaron datos de la Encuesta de Nacional Seguridad Pública Urbana (ENSU) de junio de 2017 sobre los conflictos que enfrentan las personas de manera cotidiana, así como las consecuencias de los mismos. Además, como se observa en la *Tabla 4*, diversas instancias del Gobierno Federal de México analizaron la normatividad y la operación de la Justicia Cívica en ciertos municipios del país.

---

<sup>132</sup> *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México* [en línea], Dirección URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo\\_Justicia\\_C\\_vica\\_Aprob\\_CNSP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo_Justicia_C_vica_Aprob_CNSP.pdf) [consulta: 20 de septiembre de 2018].

**Tabla 4. Diagnóstico de la Justicia Cívica en los municipios de México**

<b>Modalidad</b>	<b>Municipios de análisis</b>	<b>Descripción</b>
<b>Análisis del marco normativo</b> (A cargo del SESNSP)	65 municipios que integran la CNSPM.	Se revisaron los reglamentos locales en relación con el tema de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad.
<b>Análisis del funcionamiento y la operación</b> (A cargo de la CNS y del Órgano Administrativo Desconcentrado del Servicio de Protección Federal)	11 municipios representativos en cuanto a extensión territorial, población e incidencia delictiva.	Se realizaron visitas de campo para revisar documentos y realizar entrevistas sobre la operación y funcionamiento de los juzgados cívicos.

Fuente: *Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México* [en línea], Dirección URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo\\_Justicia\\_C\\_vica\\_Aprob\\_CNSP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo_Justicia_C_vica_Aprob_CNSP.pdf) [consulta: 20 de septiembre de 2018].

Como resultado de la revisión del marco normativo, se realizaron los siguientes hallazgos:

- Existencia de heterogeneidad en la denominación de los ordenamientos.
- Falta de actualización de los ordenamientos.
- Diversidad en las materias que regulan.
- Promoción y respeto del derecho al debido proceso en los ordenamientos.
- Heterogeneidad en la denominación de la autoridad sancionadora.
- Existencia de similitudes en la definición de las faltas administrativas y de las sanciones.<sup>133</sup>

Por otro lado, sobre el funcionamiento y la operación de los juzgados cívicos se llegó a las siguientes conclusiones:

---

<sup>133</sup> *Ídem.*

- Existencia de disparidad en el número de jueces con los que cuenta cada municipio.
- Adscripción heterogénea de los juzgados cívicos en los municipios.
- Falta de autonomía presupuestal de los juzgados cívicos al interior de la administración municipal.
- Esquemas de capacitación para jueces cívicos limitados.
- Difusión limitada de la Justicia Cívica.
- Fuerte inclinación a la imposición de ciertas sanciones.<sup>134</sup>

De acuerdo con el documento final del Modelo, a partir de este diagnóstico inicial se identificó como principal reto la heterogeneidad en la impartición de la Justicia Cívica en México. Esta heterogeneidad se había traducido en resultados variados de la Justicia Cívica a lo largo del país y poco impacto de las sanciones impuestas en la conducta de las personas infractoras.

Para la revisión de buenas prácticas, se estudiaron casos nacionales e internacionales, lo que permitió conocer experiencias exitosas en contextos tanto distintos como similares al mexicano. Para conocer los casos nacionales, se revisaron reglamentos y leyes de diferentes municipios y entidades federativas de México, se llevaron a cabo entrevistas con diversos funcionarios y se realizaron visitas de campo en los municipios de General Escobedo, Nuevo León, y Morelia, Michoacán.

Para los casos internacionales, se revisaron modelos de impartición de Justicia Comunitaria y se realizaron entrevistas a expertos internacionales. Entre los modelos revisados se encuentran el *Red Hook Community Justice Center* y la *Midtown Community Court*, ambos ubicados en Nueva York, Estados Unidos, el Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana de Colombia, así como el Código de Convivencia Ciudadana de Córdoba, Argentina.

---

<sup>134</sup> *Ídem.*



Las entrevistas se realizaron a expertos de Argentina y de Estados Unidos, por ser considerados referentes en la materia.

A partir de estas experiencias se aprendieron lecciones en materia de Justicia Cívica, que sirvieron como referente para el diseño del Modelo:

- Importancia de garantizar la independencia del juzgado cívico.
- Necesidad de contar con categorías mínimas de faltas administrativas.
- Relevancia de la priorización de sanciones e inclusión de sanciones enfocadas a mejorar la conducta del infractor mediante esquemas de atención integral especializada.
- Necesidad de implementar esquemas de capacitación para los encargados de la impartición de la Justicia Cívica.
- Determinación de estándares mínimos para la implementación de la Justicia Cívica.
- Establecimiento de audiencias públicas para garantizar el debido proceso de los probables infractores.<sup>135</sup>

Al respecto, es importante señalar que el estudio de mejores prácticas para el diseño del Modelo Homologado de Justicia Cívica se tradujo en la incorporación de elementos exitosos que habían sido probados previamente. En particular, los casos estadounidenses sirvieron como ejemplo de mecanismos que proveían esquemas de prevención a infractores con factores de riesgo. En este sentido, se recuperó la idea de que dichos esquemas deben proporcionar asistencia integral especializada y que los servicios estén conectados entre sí.

Las mesas de trabajo se realizaron los días 13, 14, 22 y 23 de junio de 2017 en las instalaciones de la CNS. En ellas participaron funcionarios de trece municipios del país que fueron seleccionados con base en criterios que garantizaran la

---

<sup>135</sup> *Ídem.*

representación geográfica, poblacional y de extensión territorial. Como resultado de las mesas, se generaron cuatro elementos:

- La definición de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad.
- Los objetivos de la Justicia Cívica.
- El mapeo del proceso de impartición de Justicia Cívica.
- Los principales componentes y subcomponentes del Modelo Homologado de Justicia Cívica.<sup>136</sup>

En relación con estas mesas de trabajo, es posible afirmar que sirvieron como espacio para legitimar el trabajo de USAID, y con ello los intereses estadounidenses, ya que diferentes actores mexicanos, de los distintos niveles de gobierno, tuvieron oportunidad de generar propuestas para el diseño del Modelo. De esta forma, disminuyó el riesgo de que el financiamiento otorgado por USAID al proyecto fuese percibido como un intento de Estados Unidos de influir en la política doméstica mexicana.

Finalmente, como resultado de estas tres actividades y del esfuerzo de USAID México, el Programa JPV, el Gobierno Federal de México y C230 Consultores, se desarrolló un Modelo con una visión sistémica de la Justicia Cívica y se diseñaron cinco componentes principales que buscan servir como punto de partida para la operación de la Justicia Cívica en los municipios de México:

- Componente 1: Atención y solución de conflictos y faltas.
- Componente 2: Organización y funcionamiento institucional.
- Componente 3: Perfiles y desarrollo profesional.
- Componente 4: Organización de la Justicia Cívica.
- Componente 5: Monitoreo, evaluación y difusión.

De acuerdo con el documento final, el Modelo tiene como objetivo pasar del “[...] proceso actual de calificación y sanción de faltas administrativas a la incorporación

---

<sup>136</sup> *Ídem.*

de una visión de Justicia Cívica que procura facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia”.<sup>137</sup> Esta visión se encuentra alineada a las prioridades de USAID México en materia de prevención del delito y de la violencia, como se ha revisado en el apartado anterior.

Con base en este objetivo, se establecieron cinco características distintivas del Modelo, que tiene como función servir de base para la operación de la Justicia Cívica en México.

- Visión sistémica en donde el juzgado cívico interactúa con otros actores municipales para la atención de personas infractoras que presenten factores de riesgo y que requieran de la atención de instituciones especializadas.
- Audiencias públicas para la determinación de la existencia de una falta administrativa y, de ser necesario, imponer la sanción correspondiente.
- Actuación policial *in situ* con enfoque de proximidad.
- Incorporación de las llamadas “medidas para mejorar la convivencia cotidiana”, que son sanciones que buscan contribuir a atender las causas subyacentes que originan las conductas conflictivas en personas con factores de riesgo.
- Mecanismos alternativos de solución de controversias como estrategia para la solución de conflictos comunitarios que pasen por el juzgado cívico, que puedan ser ratificados por el juez cívico y que, en caso de incumplimiento, sean acreedores a una sanción.<sup>138</sup>

Asimismo, a partir de los resultados de las actividades realizadas en la etapa de diseño, se elaboró una definición de Justicia Cívica que estuviese en armonía con la nueva visión sistémica del Modelo:

“[El] conjunto de procedimientos e instrumentos de Buen Gobierno orientados a fomentar la Cultura de la Legalidad y a dar solución de forma pronta, transparente y expedita a conflictos comunitarios que genera la

---

<sup>137</sup> *Ídem.*

<sup>138</sup> *Ídem.*

convivencia cotidiana en una sociedad democrática. Tiene como objetivo facilitar y mejorar la convivencia en una comunidad y evitar que los conflictos escalen a conductas delictivas o actos de violencia. Esto a través de diferentes acciones, tales como: fomento y difusión de reglas de convivencia, utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias, y atención y sanción de faltas administrativas. Todo lo anterior sin perjuicio de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus comunidades”.<sup>139</sup>

Adicional al Modelo, se diseñó una hoja de ruta para la implementación de los componentes de este y se elaboraron lineamientos mínimos para la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante.

### **3.3.2. Implementación piloto del Modelo**

Para el diseño del Modelo y de la hoja de ruta de implementación, sus componentes fueron piloteados en el municipio de General Escobedo, Nuevo León. El piloto funcionó para probar los elementos que se desarrollaban y, al mismo tiempo, generar insumos prácticos para ser incorporados a dichos documentos. Con esto, General Escobedo, junto con Morelia, se convirtieron en los primeros municipios en poner en marcha los contenidos del Modelo Homologado de Justicia Cívica.

General Escobedo es un municipio localizado al norponiente de la Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM). De acuerdo con las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 2017, año en que se llevó a cabo el pilotaje del Modelo, General Escobedo contaba con 418,756 habitantes.<sup>140</sup> La industria de la transformación constituye la principal actividad económica de la población. Además, en el municipio existe una fuerte presencia de población migrante en tránsito hacia Estados Unidos.

La voluntad política de las autoridades de General Escobedo, las actividades previas en materia de prevención del delito, la reestructuración de la Unidad de

---

<sup>139</sup> *Ídem.*

<sup>140</sup> CONAPO, *Proyecciones de la Población 2010-2050* [en línea], México, Secretaría de Gobernación, Dirección URL: <http://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/PROYECCIONES> [consulta: 20 de diciembre de 2018].

Análisis y los esfuerzos en materia de policía de proximidad facilitaron sustancialmente la puesta en marcha del piloto del Modelo.<sup>141</sup> La estrategia en materia de seguridad y prevención del delito y la violencia de General Escobedo fue plataforma idónea para implementar el piloto de un modelo que propone una visión sistémica en la materia.

Además de generar insumos para el diseño del Modelo, el piloto en General Escobedo tuvo resultados directos en la normatividad y en la operación de la Justicia Cívica en el municipio. En este sentido, se reformaron el Reglamento Interior de la Administración Pública, el Reglamento de Policía y Buen Gobierno y el Reglamento de Servicio Comunitario, con lo que se garantizó la continuidad en la implementación de la Justicia Cívica en el municipio conforme los lineamientos propuestos por el Modelo.<sup>142</sup>

En el *Tercer Informe de Gobierno* de la administración 2015-2018 de General Escobedo se destacó el papel que había desempeñado la Justicia Cívica en la prevención del delito y de la violencia en el municipio.

Se estableció el sistema de Justicia Cívica, integrado por jueces cívicos, asociaciones civiles, instituciones municipales y estatales que contribuyen al cumplimiento de las medidas alternas en sustitución a las sanciones administrativas. Con la modernización del marco reglamentario de actuación de los jueces cívicos que reciben nuevas atribuciones en la resolución de faltas administrativas, se faculta al juez cívico para la solución de conflictos mediante acuerdos de restauración de daños, tratamiento psicológico o medidas preventivas.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Luis Petersen Farah, “Lo que sí se puede” [en línea], México, *Milenio.com*, 20 de diciembre de 2018, Dirección URL: <http://www.milenio.com/opinion/luis-petersen-farah/catarata/lo-que-si-se-puede> [consulta: 20 de diciembre de 2018].

<sup>142</sup> Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de General Escobedo, “Acuerdos Sesión de Cabildo”, *Gaceta Municipal. Administración 2015-2018*, núm. 103, vol. 11, Municipio de General Escobedo, septiembre, 2017, México, pp. 52- 68.

<sup>143</sup> Municipio de General Escobedo, *Tercer Informe de Gobierno 2018* [en línea], México, Municipio de General Escobedo, 1 de octubre de 2018, Dirección URL: <http://www.escobedo.gob.mx/transparencia/doc/Art10-04/20181001122820.pdf> [consulta: 20 de diciembre de 2018].

Gracias a la implementación piloto, General Escobedo se ha posicionado como referente en materia de Justicia Cívica a nivel nacional<sup>144</sup> e internacional<sup>145</sup>. La presidenta municipal, Clara Luz Flores, ha participado en múltiples foros en los que ha expuesto la experiencia del municipio en la materia. Además, ha compartido las lecciones aprendidas con autoridades de otros lugares de México<sup>146</sup> y de los tres niveles de gobierno.<sup>147</sup>

### 3.3.3. Impacto del Modelo

Como resultado de la aprobación del Modelo Homologado de Justicia Cívica por el CNSP el 30 de agosto de 2017, se instruyó a la CNS, la CNSPM y el SESNSP desarrollar un plan de trabajo, así como esquemas de capacitación para la implementación del mismo. Esto, sin duda, sentó las bases para la expansión del Modelo a más municipios en el país y para ser considerado como parte de la agenda del gobierno mexicano en materia de prevención del delito y de la violencia. Para USAID México también constituyó un caso de éxito, pues uno de los proyectos que había financiado y supervisado, en sintonía con los intereses del gobierno

---

<sup>144</sup> Comunicación Social del Municipio de General Escobedo, *Expone Clara Luz en Guadalajara avances del Modelo de Justicia Cívica* [en línea], México, Municipio de General Escobedo, 25 de septiembre de 2018, Dirección URL: <http://www.escobedo.gob.mx/?p=notas&a=20180925> [consulta: 20 de diciembre de 2018].

<sup>145</sup> Mario Álvarez, Juan Carlos Rodríguez, “Impulsa Escobedo Justicia Cívica”, *Reforma.com*, 28 de febrero de 2018, Dirección URL: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1334145&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1334145> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

<sup>146</sup> El Horizonte, “Impulsa Clara Luz Modelo de Justicia Cívica”, México, *ElHorizonte.com*, 13 de septiembre de 2018, Dirección URL: <http://www.elhorizonte.mx/local/impulsa-clara-luz-modelo-justicia-civica/2298450> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

Mario Álvarez, Juan Carlos Rodríguez, “Impulsa Escobedo Justicia Cívica”, México, *Reforma.com*, 28 de febrero de 2018, Dirección URL: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1334145&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1334145> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

<sup>147</sup> Secretaría de Gobernación, *Mensaje del Licenciado Renato Sales Heredia, durante la presentación del Modelo de Intervención Municipal en Seguridad Pública, Nuevo León* [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 24 de octubre de 2017, Dirección URL: <https://www.gob.mx/segob/prensa/mensaje-del-licenciado-renato-sales-heredia-durante-la-presentacion-del-modelo-de-intervencion-municipal-en-seguridad-publica-en-nuevo-leon?idiom=es-MX> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

estadounidense, había pasado a formar parte de las políticas públicas promovidas e implementadas por autoridades mexicanas.

Además de la aprobación del Modelo por parte del CNSP, otra de las señales de éxito fue la inclusión de la Justicia Cívica en el catálogo de subsidios del Programa para el Fortalecimiento de la Seguridad (FORTASEG) del Gobierno Federal de México, que beneficia a 300 municipios del país, en el marco del Programa de Prioridad Nacional *Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia*. Con esta medida, se abrió la posibilidad para que los municipios pudiesen solicitar, a partir del año fiscal 2018, recursos a la Federación para la implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica como parte de sus estrategias locales de prevención del delito y la violencia.

Además, el Modelo se incorporó a las guías del Gobierno Federal para el desarrollo de proyectos para la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana a la par de otros proyectos en materia de policía de proximidad, prevención de la violencia de género, prevención focalizada a jóvenes y prevención de la violencia escolar.<sup>148</sup> De esta forma, los municipios pueden acceder a estrategias de prevención y seguridad integrales, que operen en paralelo a las instituciones de procuración e impartición de justicia. Según el *Catálogo de Conceptos del FORTASEG 2018*, los recursos pueden ser utilizados para servicios de consultoría y para la capacitación de operadores en materia de Justicia Cívica.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Guía para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana. FORTASEG 2018* [en línea], México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 29 de marzo de 2018, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/guia-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia-con-participacion-ciudadana-fortaseg-2018> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

<sup>149</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Catálogo de Conceptos del FORTASEG 2018* [en línea], México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 19 de abril de 2018, Dirección URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294409/CATALOGO\\_DE\\_CONCEPTOS\\_FORTASEG\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294409/CATALOGO_DE_CONCEPTOS_FORTASEG_2018.pdf) [consulta: 22 de diciembre de 2018].

En sintonía con estas acciones del Gobierno Federal de México, USAID México financió y supervisó el desarrollo de cuatro guías para la implementación del Modelo en los municipios del país. Las guías contaron con el apoyo de la Secretaría de Gobernación, del SESNSP y de la CNS. Fueron preparadas por C-230 Consultores como subcontratista de Chemonics International Inc, entidad responsable del Programa JPV. Estas cuatro guías buscan servir como hoja de ruta para la expansión del Modelo.

- Guía 1. Elaboración de diagnóstico y plan de implementación: “[...] tiene por objetivo orientar a los responsables de elaborar el diagnóstico y plan de implementación del Modelo”.<sup>150</sup>
- Guía 2. Adecuación normativa e infraestructura municipal: “[...] tiene como objetivo principal orientar a los encargados de llevar a cabo el proceso de modificación y/o adaptación de la normativa municipal a las características requeridas por el Modelo y adaptar los espacios para su implementación”.<sup>151</sup>
- Guía 3. Implementación de audiencias públicas: “[...] tiene por objetivo principal explicar el proceso para la implementación de las audiencias públicas como parte de la impartición de la Justicia Cívica municipal”.<sup>152</sup>
- Guía 4. Medidas para mejorar la convivencia cotidiana: “[...] tiene por objetivo principal apoyar la implementación de las Medidas para mejorar la convivencia cotidiana como una modalidad de trabajo a favor de la comunidad en los municipios”.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> USAID, *Guía 1. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Elaboración de diagnóstico y plan de implementación*, México, USAID, 2018, p. 11.

<sup>151</sup> USAID, *Guía 2. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Adecuación normativa e infraestructura municipal*, México, USAID, 2018, p. 11.

<sup>152</sup> USAID, *Guía 3. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Implementación de audiencias públicas*, México, USAID, 2018, p. 11.

<sup>153</sup> USAID, *Guía 4. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Medidas para mejorar la convivencia cotidiana*, México, USAID, 2018, p. 11.



La elaboración de estos cuatro documentos concluyó en octubre de 2018, por lo que, al momento de escribir estas líneas (diciembre 2018), todavía no habían sido utilizados en ningún municipio de México para la implementación del Modelo.

A la par del Modelo, el 11 de diciembre de 2017, el Ejecutivo Federal de México presentó a la Cámara de Diputados el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante.<sup>154</sup> Este proyecto fue discutido y aprobado por la Cámara de Diputados. En consecuencia, el 17 de abril de 2018, se remitió al Senado de la República la Minuta del Proyecto de Decreto correspondiente. Al momento de redactar este trabajo de investigación, dicha minuta aún no ha sido discutida por el Senado.<sup>155</sup>

En el siguiente apartado se discutirá el lugar que ocupa el Modelo Homologado de Justicia Cívica, proyecto de política pública financiado y supervisado por USAID México, en el contexto de la relación bilateral que mantienen México y Estados Unidos. Asimismo, se analizará si este tipo de proyectos responde a una prioridad mutua o es producto de la relación de interdependencia compleja asimétrica entre ambos Estados y si, por lo tanto, es producto casi exclusivo de las prioridades estadounidenses.

### **3.4. El Modelo Homologado de Justicia Cívica en el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos: entre prioridades y relaciones asimétricas**

Es posible apreciar en el apartado anterior que, como resultado de la participación de USAID México, en el diseño del Modelo se tomaron en cuenta elementos que responden a directrices establecidas por el gobierno estadounidense en materia de

---

<sup>154</sup> Cámara de Diputados, “Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante”, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4925-III, vol. XXI, Cámara de Diputados, 12 de diciembre, 2017, pp. 2-34.

<sup>155</sup> Senado de la República, “Oficio con el que remite proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante”, *Gaceta del Senado*, núm. 119, vol. I, Senado de la República, 19 de abril de 2018, pp. 65-95.

prevención del delito y la violencia y, por ende, a los intereses de Estados Unidos. Sin embargo, también es importante mencionar que, en el contexto de una relación de interdependencia compleja, México también se ha beneficiado del financiamiento de proyectos de esta naturaleza, pues contribuyen a generar alternativas para la solución de problemáticas importantes para el país.

En este apartado se recuperarán las propuestas teóricas y algunos de los conceptos presentados en el capítulo 1 para analizar e identificar la posición que ocupa el Modelo Homologado de Justicia Cívica en la relación de interdependencia compleja que sostienen Estados Unidos y México. En este sentido, se tomará en cuenta a la asimetría en términos de poder nacional como una variable crucial en favor de Estados Unidos, en tanto potencia mundial, en su relación con México.

Como se ha revisado en el Capítulo 1, Morgenthau argumenta que los Estados, por la naturaleza del sistema internacional, frecuentemente están obligados a participar en escenarios de intercambio de intereses, cuyo resultado es el llamado balance de poder. Bajo esta lógica, puede afirmarse que los Estados no pueden permanecer aislados, pues no pueden satisfacer todas sus necesidades por si mismos. Si bien es cierto, que los Estados mejor posicionados en el sistema tendrán mayor margen de acción, también es importante reconocer que su poder tiene límites, por lo que deben recurrir al conflicto o a mecanismos de cooperación que les permitan canalizar sus intereses cuando el uso de la fuerza no es posible.

Los teóricos de la interdependencia compleja, como Keohane y Nye, han realizado una contrapropuesta teórica al realismo. Esta propuesta plantea la existencia de múltiples canales en la realidad internacional para la interacción de los actores internacionales. Asimismo, los teóricos de esta corriente argumentan que en el sistema internacional no existe una jerarquía de los asuntos internacionales, pues su importancia se circunscribe al contexto. Por ello, hasta antes del fin de la Guerra Fría, las cuestiones militares eran la prioridad en la agenda internacional. Además, apuntan que la fuerza no siempre es el medio más eficiente para que los Estados

satisfagan sus intereses, pues existen escenarios en donde los resultados impactarían negativamente a todas las partes involucradas.

Este último punto resulta útil para comprender la existencia de agencias como USAID y el desarrollo de proyectos con financiamiento internacional, como el Modelo Homologado de Justicia Cívica. En situaciones de elevada interdependencia compleja, como el caso de Estados Unidos y México, el recurso de la fuerza no es una opción, por lo que los Estados deben encontrar soluciones menos riesgosas a los conflictos reales o potenciales que existan entre ambos. Los mecanismos de esta naturaleza son un reconocimiento implícito de las limitaciones del poder duro o tradicional en ciertos contextos, como es precisamente el caso de la interdependencia compleja.

Como se ha explicado, la cooperación es un proceso de coordinación de políticas y representa una opción idónea para los Estados cuando no pueden recurrir al uso de la fuerza. La cooperación significa interactuar con otros Estados para satisfacer los intereses propios, al mismo tiempo de que surge la posibilidad de incrementar los beneficios mediante el trabajo en conjunto y de disminuir los riesgos potenciales de las políticas que se lleven a cabo. En este sentido, la cooperación internacional puede entenderse como una estrategia de política exterior. Bajo la lógica de la interdependencia compleja y de un sistema internacional donde la narrativa de la amaneza constante hacia la existencia de los Estados ha dejado de ocupar un espacio omnipresente, el poder duro ya no es la única opción disponible para la satisfacción de los intereses nacionales. La interdependencia trae consigo el fortalecimiento de los canales de cooperación internacional y el surgimiento de espacios para el ejercicio de poder suave.

El poder suave, en términos de Nye, es una habilidad que le permite a los Estados fijar la agenda política de otros Estados. Asimismo, cuando el poder suave es ejercido adecuadamente, incrementa la legitimidad de las intervenciones de un Estado en las decisiones de otro Estado, pues no existen elementos demasiados

visibles que pongan en estado de alarma a la opinión pública o a las élites locales de aquel Estado.

Los mecanismos de cooperación internacional, como USAID, son un ejemplo del ejercicio del poder suave. Los Estados mejor posicionados en el sistema internacional utilizan estas agencias para promover sus intereses en Estados menos favorecidos a través del financiamiento y la supervisión de proyectos en áreas que son prioritarias para la relación mutua. Generalmente, los Estados deciden promover dichos mecanismos en relaciones que consideran vitales, como ocurre en el caso de USAID en México. A pesar de que México ya no es un Estado que requiere asistencia para el desarrollo bajo los esquemas tradicionales, la agencia opera en el país debido al elevado grado de interdependencia entre ambos Estados y la dimensión del problema de seguridad en México que impacta a Estados Unidos. Por ello, es posible apreciar que la agencia ha centrado sus esfuerzos en México casi exclusivamente en temas de seguridad y procuración de justicia, los cuales considera vitales para sus intereses.

El Modelo Homologado de Justicia Cívica es un ejemplo de autoayuda, como la define Glaser, pues Estados Unidos decidió financiar el proyecto en tanto que alternativa para solucionar las causas subyacentes de la situación de delincuencia y de violencia que enfrenta México. Esta situación ha afectado especialmente a Estados Unidos derivado de la condición de vecindad e interdependencia con México. El balance costo-beneficio de financiar un proyecto de política pública en la materia ha resultado bastante positivo para Estados Unidos en los siguientes aspectos: el proyecto ha sido promovido y legitimado por actores locales, la prevención como estrategia resulta menos costosa y menos controversial que enfoques frontales para atender la inseguridad, y los riesgos se han compartido con México.

Adicionalmente, México también se ha beneficiado del desarrollo del proyecto. La participación de las autoridades mexicanas da cuenta de su importancia como

alternativa de política pública para atender un problema fundamental para el país. De igual forma, México ha encontrado en estos mecanismos de cooperación internacional un espacio para la satisfacción de sus intereses y el fortalecimiento de su relación con Estados Unidos. Como lo señala Ojeda, México ha sabido tomar partido en temas que le son fundamentales e importantes, siempre y cuando estos no vayan en sentido contrario a lo que Estados Unidos considera como fundamental para sí mismo.

Por las razones expuestas, es posible afirmar que el desarrollo del Modelo se enmarca en prioridades bilaterales, mientras que las condiciones de financiamiento y supervisión del mismo responden a una situación de interdependencia compleja asimétrica, característica de la relación entre Estados Unidos y México. Es un proyecto que beneficia a ambas partes en diferentes dimensiones, cuyos costos y riesgos son compartidos.

## Conclusiones

Keohane menciona en su texto *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* que “[...] los fragmentos de conducta política se tornan comprensibles cuando se les considera como parte de un mural más grande”.<sup>156</sup> La disciplina de las Relaciones Internacionales precisamente tiene como propósito analizar y comprender fenómenos internacionales tomando en cuenta las dinámicas de la realidad internacional. Por ello, este trabajo de investigación se centró en un fragmento de conducta política: el diseño de un proyecto de política pública en México con recursos de Estados Unidos. Dicho proyecto fue analizado desde una óptica multi y transdisciplinaria, que requirió considerar los elementos que rodeaban a esta conducta, tales como el diseño e implementación de la política exterior, el establecimiento de mecanismos de cooperación internacional y el ejercicio del poder suave.

Para ello, este trabajo buscó responder a la pregunta de investigación: ¿De qué manera las acciones de USAID México en materia de diseño e implementación de políticas públicas para la prevención del delito y la violencia contribuyen a lograr los objetivos de política exterior estadounidense en el área de seguridad? Como hipótesis de trabajo para esta pregunta se planteó que las actividades de USAID México en materia de prevención del delito y la violencia constituyen una estrategia de política exterior que busca satisfacer los intereses de Estados Unidos a través del establecimiento de mecanismos de cooperación internacional que sirven como espacios para el ejercicio del poder suave.

Para corroborar la hipótesis, este trabajo de investigación retomó teorías y conceptos de las Relaciones Internacionales, que permitieron estudiar los supuestos que plantea. Adicionalmente, se escogió uno de los proyectos financiados y supervisados por USAID México, el Modelo Homologado de Justicia Cívica, para analizar y comprender el impacto real de las actividades de agencia

---

<sup>156</sup> Robert Keohane, *op. cit.*, p. 53. Traducción del autor.

como espacio de poder suave como estrategia de la política exterior de Estados Unidos.

Para explicar la interacción de todos estos componentes, se recurrió a los supuestos de la teoría de la interdependencia compleja que, en contraposición al realismo, plantea una realidad internacional con múltiples canales de interacción entre los actores internacionales, sin una jerarquía fija de los asuntos internacionales y la poca efectividad del uso de la fuerza para resolver los conflictos en una realidad internacional donde los actores internacionales dependen los unos de los otros. Además, se expusieron los conceptos de cooperación internacional e interés nacional, que junto a la teoría de la interdependencia compleja, funcionaron como respaldo teórico para explicar las razones por las cuales Estados Unidos ha optado por mecanismos de cooperación como USAID México para brindar soluciones a la situación de seguridad en México.

Desde esta perspectiva, para Estados Unidos no resulta conveniente intervenir directamente en la situación de seguridad de México, pues ello impactaría de forma negativa la relación entre ambos Estados, en términos de expansión de consecuencias adversas y de legitimidad ante la opinión pública mexicana e internacional. Además, los costos de una estrategia intervencionista o de ejercicio de poder duro impactaría la estrecha relación económica, política y social que comparten ambos Estados. Por ello, el conflicto no es una opción en un contexto de interdependencia compleja, a pesar de la condición de asimetría que favorece a Estados Unidos.

En este sentido, USAID México ha funcionado como un espacio de ejercicio de poder suave para el gobierno de los Estados Unidos. La participación de la agencia en el desarrollo de proyectos de política pública en materia de prevención del delito y la violencia ha funcionado como una oportunidad para que Estados Unidos pueda influir en la agenda mexicana. Adicionalmente, la labor de la agencia y su vinculación con actores locales de México, del sector público, de la sociedad civil y

del sector privado, han permitido legitimar la influencia estadounidense en dicha agenda.

Al respecto es importante resaltar que, al tratarse de un mecanismo de cooperación internacional, el Gobierno de México ha podido participar en el desarrollo de los proyectos supervisados y financiados por USAID México. Esto ha facilitado la puesta en marcha de los proyectos desarrollados y ha permitido mantener una buena relación entre ambos Estados en términos cualitativos, por lo menos en materia de seguridad. Ejemplo de ello fue la aprobación del Modelo Homologado de Justicia Cívica por el CNSP en 2017. A pesar de ello, es necesario mencionar que en términos cuantitativos el presupuesto destinado a la Iniciativa Mérida ha disminuido desde el año 2012 y el de USAID México no ha reportado incrementos significativos desde que alcanzó su punto máximo en 2013.

De igual forma, en el capítulo 2 se estudió el contexto y los mecanismos de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México. Esto permitió poner en perspectiva las acciones de USAID México en materia de prevención del delito y de la violencia en el país, así como las acciones y reacciones del gobierno mexicano. La interdependencia entre ambos Estados también ha impactado las dinámicas del crimen internacional y de sus efectos. Como resultado de la creciente oferta de drogas ilícitas en Estados Unidos, la debilidad de las instituciones mexicanas y las reconfiguración de la producción, tránsito y la venta de drogas ilícitas en la región de América Latina desde la década de los noventa, México se ha convertido en el principal proveedor del mercado estadounidense de estas sustancias, con consecuencias negativas para la seguridad y el Estado de derecho en México.

En el capítulo 3, se explicaron algunos elementos clave del paradigma vigente en materia de prevención del delito y la violencia. Esto permitió comprender las razones que motivaron el desarrollo del Modelo Homologado de Justicia Cívica, en tanto mecanismo de vinculación de la demanda de atención especializada por parte de



infractores con perfiles de riesgo captados por la Justicia Cívica y la oferta de servicios de prevención en los municipios de México. Producto de los elementos expuestos en este capítulo, se pudo identificar el papel activo que desempeñó el gobierno estadounidense en el desarrollo del proyecto, mediante el financiamiento y la supervisión de USAID México.

Bajo la lógica de la interdependencia compleja, lo que ocurre en México, especialmente en materia de seguridad, impacta a Estados Unidos, como ha sucedido con el tráfico de armas y de drogas. El balance costo-beneficio de financiar un proyecto de política pública de esta naturaleza ha resultado positivo, pues resulta menos controversial en términos políticos. Adicionalmente, la interacción con actores locales ha funcionado como un mecanismo de legitimación de la participación del gobierno estadounidense, a través de USAID, en temas de naturaleza predominantemente doméstica en México.

Al mismo tiempo, y a pesar de las condiciones de asimetría de la relación de interdependencia entre Estados Unidos y México, el interés nacional mexicano también se ha beneficiado con actividades como el Modelo Homologado de Justicia Cívica, pues se han atendido problemáticas de política doméstica que son fundamentales para el Estado mexicano y para su relación con Estados Unidos. Además, se han fortalecido los lazos de cooperación con Estados Unidos, socio fundamental para México.

Sin embargo, es importante mencionar que la participación de las contrapartes mexicanas, como la Secretaría de Gobernación, se ha circunscrito, de forma indirecta, a los lineamientos preestablecidos para el diseño y ejecución de proyectos financiados con recursos de USAID en México. Además, a pesar de la existencia de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, que funcionó como “ventanilla única” durante la administración del entonces presidente Enrique Peña Nieto para articular la participación estadounidense en México en la materia, no es claro el papel que han desempeñado las instituciones mexicanas en cada uno de

los proyectos ejecutados por la agencia. Esto podría deberse a la lógica reactiva de su participación, congruente con un escenario de interdependencia compleja asimétrica.

Como se ha expresado en este trabajo de investigación, las relaciones de interdependencia compleja no están exentas de episodios de fricción. Para principios de junio de 2019, los gobiernos de Estados Unidos y México se enfrentaron a una situación de incertidumbre en materia de política exterior, tanto en términos generales como en la relación bilateral. El presidente Trump anunció la posibilidad de imponer aranceles a los productos mexicanos por hasta un 25% si México no se comprometía a detener el flujo de migrantes sin documentos desde su frontera norte.

Lo anterior surge en un escenario particular para la relación bilateral. La política exterior de la administración del presidente Trump responde a una lógica proteccionista, que recurre frecuentemente a estrategias conocidas como “el garrote y la zanahoria”. Por su parte, la administración del presidente López Obrador se ha volcado hacia temas internos, como el combate a la corrupción y la promoción del desarrollo social. Lo que se ha traducido en que los temas de política exterior no figuran como prioridad en la agenda nacional.

A pesar de ello, como ha sido posible observar con las conversaciones recientes entre los dos países sobre el tema comercial y migratorio, ambas administraciones coinciden en la importancia de encontrar respuestas a los problemas comunes. La relación de interdependencia compleja que existe entre México y Estados Unidos convierte a las problemáticas comunes en una cuestión de Estado que requiere su atención prioritaria. El conflicto constante no es un escenario sostenible para ninguna de las dos partes. Por ello, es necesario el diálogo y la existencia de mecanismos de cooperación internacional sólidos que sirvan como espacios para la canalización de los intereses de ambos Estados.

## **Fuentes de consulta**

### **Bibliográficas**

Beard, Charles A., *The Idea of National Interest: Analytical Study in American Foreign Policy*, Estados Unidos, Greenwood Publishing Group, 1977, 592 pp.

Benítez Manaut, Raúl (coord.), *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2010, 294 pp.

Biersteker, Thomas; Peter, Andreas (editores), *The Rebordering of North America: Integration and Exclusion in a New Security Context*, Estados Unidos, Routledge, 2003, 179 pp.

Boat, Thomas; O'Connell, Mary Ellen; Warner, Kenneth (editores), *Preventing Mental, Emotional, and Behavioral Disorders among Young People*, Estados Unidos, The National Academic Press, 1994, 592 pp.

Departamento de Estado de los Estados Unidos, USAID, *US Foreign Assistance Reference Guide*, Estados Unidos, Departamento de Estado, 2005, 64 pp.

Domínguez, Jorge I.; Fernández de Castro, Rafael (editores), *Contemporary US-Latin America Relations*, Estados Unidos, Routledge, 2016, 328 pp.

Dougherty James; Pfaltzgraff, Robert, *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*, Estados Unidos, Harper & Row, 1981, 592 pp.

Fisher, Roger; Patton, Bruce; Ury, William, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, Estados Unidos, Houghton Mifflin, 1991, 240 pp.

Hobbes, Thomas; *Leviatán*, España, Editora Nacional, 1980, 743 pp.

Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1984, 320 pp.

Keohane, Robert, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre Teoría de las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo Editorial Lationamericano, 1989, 384 pp.

Keohane, Robert; Nye, Joseph, *Power and Interdependence*, Estados Unidos, Pearson, 2012, 368 pp.

Lerche, Charles, *Foreign Policy of the American People*, Estados Unidos, Prentice-Hall, 1967, 387 pp.

Nye, Joseph, *The Future of Power*, Estados Unidos, Public Affairs, 2011, 320 pp.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, 327 pp.

Olson, Eric L., et al., *Charting a New Course: Policy Options for the Next Stage in U.S.-Mexico Relations*, Estados Unidos, Mexico Institute-Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2017, 151 pp.

Rein, Martin, *Social Science and Social Policy*, Reino Unido, Penguin, 1976, 272 pp.

Touval, Saaida; Zartman William (editores), *International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2010, 274 pp.

USAID, *Agency Financial Report. Fiscal Year 2017*, Estados Unidos, USAID, 2017, 182 pp.

USAID, *Country Development Cooperation Strategy FY 2014 - FY 2018*, Estados Unidos, USAID, 2014, 61 pp.

USAID, *Guía. Escala de Buenas Prácticas en Prevención de Violencia*, México, USAID, 2018, 64 pp.

USAID, *Guía 1. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Elaboración de diagnóstico y plan de implementación*, México, USAID, 2018, 29 pp.

USAID, *Guía 2. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Adecuación normativa e infraestructura municipal*, México, USAID, 2018, 68 pp.

USAID, *Guía 3. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Implementación de audiencias públicas*, México, USAID, 2018, 27 pp.

USAID, *Guía 4. Implementación del Modelo Homologado de Justicia Cívica y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México. Medidas para mejorar la convivencia cotidiana*, México, USAID, 2018, 28 pp.

USAID, *USAID Primer. What we do and how we do it*, Estados Unidos, USAID, 2006, 44 pp.

Vásquez, John A., *Classics of International Relations*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1996, 411 pp.

Waltz, Kenneth, *El hombre, el Estado y la Guerra. Un análisis teórico*, México, CIDE, 2007, 296 pp.

## Hemerográficas

Álvarez, Mario; Rodríguez, Juan Carlos, “Impulsa Escobedo Justicia Cívica”, México, *Reforma.com*, 28 de febrero de 2018, Dirección URL: <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1334145&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1334145> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

Aranda, José Luis, “¿Qué fue Bretton Woods?” [en línea], España, *EIPaís.com*, 15 de noviembre de 2008, Dirección URL: [http://economia.elpais.com/economia/2008/11/15/actualidad/1226737974\\_850215.html](http://economia.elpais.com/economia/2008/11/15/actualidad/1226737974_850215.html) [consulta: 14 de enero de 2017].

BBC, “Muro de Trump: AMLO considera un asunto de política interna las declaraciones del presidente de EE.UU. sobre la frontera” [en línea], México, *bbc.com*, 9 de enero de 2019, Dirección URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46814067> [consulta: 17 de mayo de 2019].

Becerra, Alejandro; Herrera-Lasso, Luis, “Cooperación y seguridad fronteras”, *El Cotidiano*, núm. 120, vol. 19, Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Azcapotzalco, julio-agosto, 2003, pp 7-16.

Benítez Manaut, Raúl, “La Iniciativa Mérida: nuevo paradigma en la relación de seguridad México-Estados Unidos-Centroamérica”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, núm. 87, julio-octubre, 2009, pp. 215-242.

Bennett, John, *Reinhold Niebuhr, American Theologian*, Reino Unido, Encyclopædia Britannica, 17 de junio de 2018, Dirección URL: <https://www.britannica.com/biography/Reinhold-Niebuhr> [consulta: 5 de mayo de 2018].

Bloxham, Donald, "Beyond Realism and Legalism: A historical perspective on the limits of international humanitarian law", *European Review*, núm. 4, vol. 14, 2006, pp. 457-470.

Bush, George W., *Discurso ante una Sesión Conjunta del Congreso y el pueblo estadounidense* [en línea], Estados Unidos, Oficina del Secretario de Prensa de la Casa Blanca, 20 de septiembre de 2001, Dirección URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.es.html> [consulta: 7 de noviembre de 2018].

C230 Consultores, *Quiénes somos* [en línea], México, C230 Consultores, Dirección URL: <http://www.c-230.com/aboutus> [consulta: 17 de diciembre de 2018].

Cámara de Diputados, "Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante", *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4925-III, vol. XXI, Cámara de Diputados, 12 de diciembre, 2017, pp. 2-34.

Calderón, Felipe, "El presidente Calderón en el debate general de la 67ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas" [en línea], Estados Unidos, Presidencia de la República, 26 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/09/el-presidente-calderon-en-la-participacion-en-el-debate-general-de-la-67%C2%B0-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

Calderón, Felipe, "El presidente Felipe Calderón en el debate general de la 63ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas" [en línea], Estados Unidos, Presidencia de la República, 24 de septiembre de 2008, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/09/el-presidente-calderon-en-la-63-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas/> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

Comunicación Social del Municipio de General Escobedo, *Expone Clara Luz en Guadalajara avances del Modelo de Justicia Cívica* [en línea], México, Municipio de General Escobedo, 25 de septiembre de 2018, Dirección URL: <http://www.escobedo.gob.mx/?p=notas&a=20180925> [consulta: 20 de diciembre de 2018].

De Olden, Laura, “La vecindad con Estados Unidos: interés nacional y opinión pública”, *Foro Internacional*, núm. 3 (221), vol. LV, El Colegio de México, julio-septiembre, 2015, pp. 737-771.

Delgado-Ramos, Gian Carlo; Romano, Silvina María, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna”, *El Cotidiano*, núm. 170, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011, pp. 89-100.

Dugué Nevers, Audrey, “China and Soft Power: Building Relations and Cooperation”, *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, núm. 1, vol. 3, Taiwán, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University, abril-mayo, 2017, pp. 71-101.

El Horizonte, “Impulsa Clara Luz Modelo de Justicia Cívica”, México, *ElHorizonte.com*, 13 de septiembre de 2018, Dirección URL: <http://www.elhorizonte.mx/local/impulsa-clara-luz-modelo-justicia-civica/2298450> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

Embajada de Estados Unidos en México, “Hoja informativa Iniciativa Mérida – Panorama general” [en línea], México, *Mx.usembassy.gov*, julio 2015, Dirección URL: <https://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf> [consulta: 20 de noviembre de 2018].



Estrada, César, “La Iniciativa Mérida y el combate al narcotráfico. Cooperación bajo concepciones inadecuadas”, *Revista de El Colegio de San Luis*, El Colegio de San Luis núm. 2, enero-junio, 2012, pp. 266-279.

Farrington, David; Tonry, Michael, “Strategic Approaches to Crime Prevention”, *Crime Prevention*, vol. 19, The University of Chicago Press, 1995, pp 1-20.

Felbab-Brown, Vanda, “Hooked: Mexico’s violence and U.S. demand for drugs” [en línea], Estados Unidos, *Brookings.edu*, 30 de mayo de 2017, Dirección URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/30/hooked-mexicos-violence-and-u-s-demand-for-drugs/> [consulta: 12 de noviembre de 2018].

Fernández de Castro, Rafael; Rozental, Andrés, “El amor, la decepción y cómo aprovechar la realidad: La relación México-Estados Unidos 2000-2003”, *Quórum. Revista de pensamiento ibeoramericano*, núm. 7, Universidad de Alcalá, 2003, pp. 196-207.

Finklea, Kristin; Ribando, Claire, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, *Congressional Research Service Report*, Congressional Research Service, junio 29, 2017, 39 pp.

Gallaher, Carolyn, “Mexico, the Failed State Debate, and the Merida Fix”, *The Geographical Journal*, Royal Geographical Society, núm. 4, vol. 182, diciembre, 2016, pp. 1-11.

Glaser, Charles L., “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help”, *International Security*, núm. 3, vol. 19, Estados Unidos, The MIT Press, pp. 50-90.

Greenberg, George, *et al.*, “Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research”, *The American Political Science Review*, núm. 4, vol. 71, American Political Science Association, diciembre, 1977, pp. 1532-1543.

Hope, Tim, "Community Crime Prevention", *Crime Prevention*, vol. 19, The University of Chicago Press, 1995, pp. 21-89.

Jacobson, Roberta, "Mi año como embajadora de Trump" [en línea], Estados Unidos, *NYTimes.com*, 22 de octubre de 2018, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/es/2018/10/22/roberta-jacobson-trump-diplomacia/> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

Karni, Annie, *et al.*, "Trump Says U.S. Will Hit Mexico With 5% Tariffs on All Goods", [en línea], Estados Unidos, *NYTimes.com*, Dirección URL: <https://www.nytimes.com/2019/05/30/us/politics/trump-mexico-tariffs.html> [consulta: 3 de junio de 2019].

Kitschelt, Robert, "Four Theories of Public Policy Making and Fast Breeder Reactor Development", *International Organization*, núm. 1, vol. 40, The MIT Press, invierno, 1986, pp. 65-104.

Leffler, Melvyn, "The United States and the Strategic Dimensions of the Marshall Plan", *Diplomatic History*, núm. 3, vol. 12, Oxford University Press, verano, 1988, pp. 277-306.

López, Gustavo; Bialik, Kristen, *Key Findings about U.S. immigrants* [en línea], Estados Unidos, Pew Research Center, 3 de mayo de 2017, Dirección URL: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/05/03/key-findings-about-u-s-immigrants/> [consulta: 23 de enero de 2017].

Manzer, Ronald, "Public Policy-Making as Practical Reasoning", *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, núm. 3, vol.17, Political Science Association-Société québécoise de science politique, septiembre, 1984, pp. 577-594.

Meyer, Jeffrey A., "Congressional Control of Foreign Assistance", *Yale Journal of International Law*, núm. 1, vol. 13, Yale University, 1988, pp. 69-110.

Meyer Cosío, Lorenzo, "Estados Unidos y la evolución del nacionalismo defensivo mexicano", *Foro Internacional*, núm. 3, vol. XLVI, El Colegio de México, julio-septiembre, 2006, pp. 421-464.

Municipio de General Escobedo, *Tercer Informe de Gobierno 2018* [en línea], México, Municipio de General Escobedo, 1 de octubre de 2018, Dirección URL: <http://www.escobedo.gob.mx/transparencia/doc/Art10-04/20181001122820.pdf> [consulta: 20 de diciembre de 2018].

Muñoz-Alonso, Alejandro, "Política exterior e interés nacional", *Cuadernos de pensamiento político*, núm. 10, España, FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, abril-junio, 2006, pp. 133-144.

Norris, John, *September 11 and beyond* [en línea], Estados Unidos, Devex, 23 de julio de 2014, Dirección URL: <https://www.devex.com/news/sept-11-and-beyond-83342> [consulta: 27 de diciembre de 2018].

Nye, Joseph, "Soft power", *Foreign Policy*, núm. 80, 1990, pp. 153-171.

Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas* [en línea], Estados Unidos, 1945, Dirección URL: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>, [consulta: 21 de enero de 2017].

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, "Estudio Económico de México, 2009. Síntesis" [en línea], México, julio, 2009, Dirección URL: <https://www.oecd.org/mexico/43557478.pdf> [consulta: 8 de noviembre de 2018].

O'Meara, Richard, "Regimes and Their Implications for International Theory", *Millennium*, núm. 13, 1984, pp. 245-64.

Partierra, José Fernando, *Las relaciones internacionales durante el periodo entreguerras*, España, Ediciones Akal, 1990, 54 pp.

Petersen Farah, Luis, "Lo que sí se puede" [en línea], México, *Milenio.com*, 20 de diciembre de 2018, Dirección URL: <http://www.milenio.com/opinion/luis-petersen-farah/catarata/lo-que-si-se-puede> [consulta: 20 de diciembre de 2018].

Rana, Waheeda, "Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neoliberal Thoughts", *International Journal of Business and Social Science*, núm. 2, vol. 6, febrero 2015, pp. 290-297.

Saldinger, Adva, *A new US development finance agency takes flight* [en línea], Estados Unidos, Devex, 4 de octubre de 2018, Dirección URL: <https://www.devex.com/news/a-new-us-development-finance-agency-takes-flight-93572> [consulta: 27 de diciembre de 2018].

Secretaría de Gobernación, *Mensaje del Licenciado Renato Sales Heredia, durante la presentación del Modelo de Intervención Municipal en Seguridad Pública, Nuevo León* [en línea], México, Secretaría de Gobernación, 24 de octubre de 2017, Dirección URL: <https://www.gob.mx/segob/prensa/mensaje-del-licenciado-renato-sales-heredia-durante-la-presentacion-del-modelo-de-intervencion-municipal-en-seguridad-publica-en-nuevo-leon?idiom=es-MX> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Frontera* [en línea], México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 26 de septiembre de 2016, Dirección URL: <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/frontera> [consulta: 25 de abril de 2018].

Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de General Escobedo, “Acuerdos Sesión de Cabildo”, *Gaceta Municipal. Administración 2015-2018*, núm. 103, vol. 11, Municipio de General Escobedo, septiembre, 2017, México, 76 pp.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Catálogo de Conceptos del FORTASEG 2018* [en línea], México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 19 de abril de 2018, Dirección URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294409/CATALOGO\\_DE\\_CONCEPTOS\\_FORTASEG\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/294409/CATALOGO_DE_CONCEPTOS_FORTASEG_2018.pdf) [consulta: 22 de diciembre de 2018].

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017” [en línea], México, 2017, Dirección URL: [http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV\\_062017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062017.pdf) [consulta: 20 de noviembre de 2018].

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Guía para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana. FORTASEG 2018” [en línea], México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 29 de marzo de 2018, Dirección URL: <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/guia-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia-con-participacion-ciudadana-fortaseg-2018> [consulta: 21 de diciembre de 2018].

Senado de la República, “Oficio con el que remite proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante”, *Gaceta del Senado*, núm. 119, vol. I, Senado de la República, 19 de abril de 2018, pp. 65-95.

USAID, *Escala de Buenas Prácticas para la Prevención de la Violencia – EBP* [en línea], México, 2017, Dirección URL:

[http://www.cca.org.mx/cumbretijuana/pdfs/Herramienta\\_EBP\\_2018.pdf](http://www.cca.org.mx/cumbretijuana/pdfs/Herramienta_EBP_2018.pdf) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

USAID, *Foreign Aid Explorer: The official record of US foreign aid* [en línea], Estados Unidos, USAID, 27 de julio de 2018, Dirección URL: <https://explorer.usaid.gov/cd/> [consulta: 28 de noviembre de 2018].

USAID, *Historia de USAID en México* [en línea], México, USAID México, 16 de octubre de 2016, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/es/mexico/historia> [consulta: 24 de enero de 2017].

USAID, *México, prevención del delito y la violencia* [en línea], USAID, Dirección URL: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet\\_April2018\\_Sp.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet_April2018_Sp.pdf) [consulta: 15 de diciembre de 2018].

USAID, *Organization* [en línea], Estados Unidos, USAID, 16 de febrero de 2018, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/who-we-are/organization> [consulta: 26 de noviembre de 2018].

USAID, *Prevención del delito y la violencia* [en línea], México, USAID México, enero de 2016, Dirección URL: [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet\\_21Jan2016\\_Sp.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/DO1FactSheet_21Jan2016_Sp.pdf) [consulta: 28 de noviembre de 2018].

USAID, *USAID in Mexico. Program Overview* [en línea], México, USAID México, abril de 2014, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Briefer%20-%20USAID%20in%20Mexico.pdf> [consulta: 28 de noviembre de 2018].

USAID, *What we do. Sectors* [en línea], Estados Unidos, USAID, 19 de noviembre de 2018, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/what-we-do> [consulta: 26 de noviembre de 2018].

USAID, *Where we work* [en línea], Estados Unidos, USAID, 8 de abril de 2017, Dirección URL: <https://www.usaid.gov/where-we-work> [consulta: 26 de noviembre de 2018].

Villalba Hidalgo, César, “¿Qué es la política exterior? Reflexiones en torno al concepto”, *Escenarios XXI*, núm. 10, México, Instituto de Política Internacional, julio-agosto, 2011, pp. 9-18.

Young, Stewart M., “Going Nowhere Fast (or Furious): The Nonexistent U.S. Firearms Trafficking Statute and the Rise of Mexican Drug Cartel Violence”, *University of Michigan Journal of Law Reform*, núm. 1, vol. 46, University of Michigan Law School, 2012, pp. 1-67.

### **Normatividad**

*Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Segunda Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2017* [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 4 de octubre de 2017, Dirección URL: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5499796&fecha=04/10/2017) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

*Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de agosto de 2016* [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 9 de septiembre de 2016, Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5452136&fecha=09/09/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5452136&fecha=09/09/2016) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

*Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles* [en línea], México, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 2017, Dirección URL: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017) [consulta: 16 de diciembre de 2018].

*Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México* [en línea], Dirección URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo\\_Justicia\\_C\\_vica\\_Aprob\\_CNSP.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281131/Modelo_Justicia_C_vica_Aprob_CNSP.pdf) [consulta: 20 de septiembre de 2018].