



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**GOBERNANZA TRANSNACIONAL EN SEGURIDAD Y COOPERACIÓN  
EN IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS  
(2006-2012): ALCANCES Y LÍMITES DE LA INICIATIVA MÉRIDA**

**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:**

**MAESTRO EN ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:**

**JORGE CONTRERAS PERALTA**

**TUTOR: MTRO. RAÚL BENÍTEZ MANAUT**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE**

**MÉXICO, D.F., OCTUBRE 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**Escribir esta tesis reafirmó la importancia de la teoría para traer  
orden a la complejidad del mundo...**

**Agradezco al profesor Raúl Benítez Manaut quien  
impulsó este proyecto desde sus inicios.**

**Al Dr. Paulino Ernesto Arellanes Jiménez por su consejo y apoyo**

**A mis padres Teresa Peralta Martínez y Prudencio Felipe Contreras Galicia y a mis  
hermanos Felipe, Sonia y Alberto por su siempre apoyo y cariño**

**A la UNAM.**

## ÍNDICE

---

Índice .....	III
Siglas y Acrónimos.....	V
Lista de cuadros e imágenes .....	VII
Índice de Anexos .....	VIII
Introducción.....	1
Planteamiento del problema de investigación .....	5
Preguntas de investigación .....	7
Preguntas complementarias:.....	7
Preguntas específicas:.....	8
Hipótesis principal:.....	9
<i>Hipótesis de trabajo secundarias (preguntas complementarias)</i> .....	9
Objetivos de la investigación.....	9
Objetivos particulares .....	10
Objetivos específicos.....	10
Metodología y organización de la investigación .....	11

### CAPÍTULO 1. Anotaciones conceptuales para el análisis de la gobernanza y la seguridad en la política internacional..... 17

1.1. La <i>gobernanza</i> en las Relaciones Internacionales del siglo XXI: conceptos y usos .....	22
1.2. Gobernanza e institucionalismo: supuestos teóricos .....	25
1.3. Relaciones estructurales: relaciones intergubernamentales y relaciones transgubernamentales .....	31
1.4. La <i>gobernanza en el sector de seguridad</i> : gobernanza de seguridad .....	32
1.4.1. Gobernanza transnacional de seguridad .....	33
1.4.2. Cooperación Internacional como elemento de la gobernanza transnacional de seguridad: acercamiento teórico .....	35
1.5. Conclusiones.....	39

### CAPÍTULO 2. Evolución de la cooperación en seguridad y aplicación de justicia entre México y Estados Unidos: Un análisis desde la gobernanza transnacional ..... 40

2.1. Bases teóricas y conceptuales para el análisis de la cooperación en seguridad e impartición de justicia entre Estados Unidos y México .....	40
2.2. Breve recuento de la evolución de la Justicia criminal en Estados Unidos.....	42
2.3. Justicia Criminal en México: Un acercamiento teórico .....	46
2.3.1. El modelo de estado de derecho y la política criminológica en México .....	47
2.4. La extradición en términos de la gobernanza transnacional y la política exterior .....	53
2.5. El inicio de la cooperación en seguridad y justicia con la gran potencia: Breve recuento histórico de la extradición.....	54
2.5.1. Persecución y extradición: fricciones entre México y Estados Unidos en el siglo XX.....	59

2.6. <i>The Law enforcement cooperation</i> en la gobernanza transnacional en seguridad entre México y Estados Unidos: Breve recuento de 1970-2006 .....	63
2.7. Conclusiones: La gobernanza transnacional en seguridad en el siglo XXI.....	73

**CAPÍTULO 3. Límites y alcances de la Iniciativa Mérida en la gobernanza transnacional en seguridad entre México y Estados Unidos 2006-2012..... 76**

3.1. Estrategia contra el narcotráfico en el sexenio de Felipe Calderón 2006-2012 .....	78
3.2. Gobernanza transnacional en seguridad: política racional, organizacional y burocrática en la Iniciativa Mérida durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) .....	80
3.3. Política organizacional en la Iniciativa Mérida: mucho ruido y pocas nueces.....	87
3.3.1. Instrumentación y desarrollo de la Iniciativa Mérida 2008-2012.....	90
3.3.2. Rediseño de la Iniciativa Mérida: creación de instituciones de seguridad y justicia .	95
3.4. Evaluación de la Iniciativa Mérida: aplicación de la gobernanza transnacional en seguridad.....	97
3.4.1. Justificación y objetivos de la evaluación .....	98
3.4.2. Alcance de la evaluación .....	100
3.4.3. Medidas de desempeño de los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida: cantidad y calidad en la eficiencia de los principales programas 2008-2012 .....	102
3.4.4. Primer Pilar: Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas .....	102
3.4.5. Pilar II: La institucionalización del estado de Derecho en México .....	105
3.4.5.1 Reforma Policial: alcances de la Iniciativa Mérida .....	106
3.4.5.2. Reforma de Justicia Penal: límites de la Iniciativa Mérida .....	107
3.4.5.3 La extradición bajo la Iniciativa Mérida: Pilar 2 (Law enforcement cooperación)	111
3.4.6. Tercer Pilar: Creación de la frontera del siglo XXI.....	113
3.4.7. Cuarto Pilar: Creación de comunidades fuertes y resilientes .....	116
3.5. Evaluando la eficiencia de la Iniciativa Mérida: gobernanza transnacional en acción (2008-2012).....	119
3.6. La eficiencia de la Iniciativa Mérida en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) .....	123
<u>3.7. CONSIDERACIONES FINALES .....</u>	<u>126</u>
<u>FUENTES DE CONSULTA .....</u>	<u>131</u>
<u>ANEXOS .....</u>	<u>149</u>

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

---

Agencia Central de Inteligencia (CIA)  
Agencia Estadounidense de Asistencia para el Desarrollo (USAID)  
Agencia Federal de Investigación (AFI)  
Banco Mundial (BM)  
Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL)  
Carta de Acuerdo (Letter Of Agreement, LOA)  
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)  
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN-UNAM)  
Código Federal de Procedimiento Penales (CFPP)  
Código Penal Modelo (MPC)  
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE)  
Comité Directivo Ejecutivo Bilateral de la Frontera del siglo XXI (ESC)  
Consejo de la Judicatura Federal (CJF)  
Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC)  
Consejo Nacional de Seguridad (NSC)  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)  
Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE)  
Crimen Organizado Transnacional (COT)  
Departamento de Defensa, (DOD)  
Departamento de Estado (DOS)  
Departamento de Justicia (DOJ)  
Departamento del Tesoro (DOT)  
Drug Enforcement Agency (DEA)  
Estados Unidos (EE.UU.)  
Evaluación de Impacto para el Desarrollo (DIME)  
Federal Buro Investigation (FBI)  
Fiscales de Distrito (DAS)  
Fondo de Apoyo Económico (ESF)  
Government Accountability Office (GAO)  
Grupo Bilateral de Implementación (GBI)  
Grupo Consultivo de Alto Nivel (GCAN)  
Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN)  
High Level Contact Group (HLCG)  
Grupo de Coordinación de Políticas (GCP)  
Human Rights Watch (HRW)  
Iniciativa Anti Traficantes de Armas (GRIT)  
Iniciativa Regional para la Seguridad de Centroamérica (CARSI)  
Instituto Nacional de Migración (INAMI)  
Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD)  
Medidas de Efectividad (MOE)  
México-Estados Unidos (MEX-EE.UU.)  
Millones de Dólares (MDD)  
National Center for Victims and Crime (NCVC)  
Nuevo Sistema de Justicia (NSJ)

Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP).  
Oficina de Administración y Presupuesto (OMB).  
Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF)  
Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental (WHA)  
Oficina de Asuntos Políticos y Militares (PM)  
Oficina de Control de Políticas de Drogas (ONDCP)  
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNOCD)  
Oficina de Seguridad Interna (DHS)  
Organización de las Naciones Unidas (ONU)  
Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Tecnología (UNESCO)  
Organizaciones no Gubernamentales (ONG)  
Partido Revolucionario Institucional (PRI)  
Policía Federal (PF)  
Policía Federal Ministerial (PFM)  
Procuraduría General de la República (PGR)  
Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del Gobierno de México (PNPSVD)  
Relaciones Internacionales (RR.II.)  
Rendición de Cuentas (RC)  
Sección de Asuntos de Narcóticos de la Embajada de Estados Unido (NAS)  
Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA)  
Secretaria de Gobernación (SEGOB)  
Secretaría de Marina (SEMAR).  
Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE)  
Secretaria de Seguridad Pública (SSP)  
Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la instrumentación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)  
Sistema de Administración Tributaria (SAT)  
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)  
The Mesoamerican Working Group (MAWG)  
Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUCDOT)  
Secretaria de Gobernación (SEGOB)  
Seguridad Humana, Seguridad Ambiental y Seguridad de Género (HUGE)  
Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos (CRS)  
Sistema de Integración Centroamericano (SICA)  
Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)  
Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO)  
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

## LISTA DE CUADROS E IMÁGENES

---

<b>Cuadro 1:</b> Pilares y Agencias de la Iniciativa Mérida: delimitación de la unidad de estudio de la cooperación en seguridad e impartición de justicia entre México y Estados Unidos.....	13
<b>Cuadro 2.</b> Modelos conceptuales para el análisis de la toma de decisiones en seguridad: objetivos y criterios de evaluación de la Iniciativa Mérida.....	83
<b>Figura 1.</b> Fases de la implementación de la Reforma Judicial en los Estados de la República Mexicana.....	52
<b>Figura 2.</b> Modelo para analizar la Iniciativa Mérida como elección racional, institucional y organizacional (gobernanza transnacional).....	86
<b>Figura 3.</b> Fondos de la Iniciativa Mérida por región 2008-2010.....	94
<b>Tabla 1.</b> Fondos de la Iniciativa Mérida para México 2008-2014 (MDD).....	92
<b>Tabla 2.</b> Fondos de la Iniciativa Mérida y CARSI hasta marzo del 2010 (Primera fase de Mérida) MDD.....	93

## ÍNDICE DE ANEXOS

---

<b>Anexo 1.</b> Contexto internacional: Siglo XXI.....	149
<b>Anexo 2.</b> Constelación de Instituciones que participan en la Iniciativa Mérida (2008-2012).....	150
<b>Anexo 3.</b> Gobernanza de Seguridad en América del Norte.....	151
<b>Anexo 4.</b> Cronología de los esfuerzos antinarcoóticos en Estados Unidos y la cooperación con México (1960-2012).....	153
<b>Anexo 5.</b> Individuos extraditados de México hacia Estados Unidos 1995-2013.....	158
<b>Anexo 6.</b> Diagrama de procedimiento de extradición internacional solicitada a México (extradición pasiva).....	159
<b>Anexo 7.</b> Diagrama de procedimiento de extradición internacional (extradición activa)..	164
<b>Anexo 8.</b> Formación y ejecución de la política exterior.....	167
<b>Anexo 9.</b> Estrategia contra el narcotráfico en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2007): Principales operaciones.....	169
<b>Anexo 10.</b> Mediciones de efectividad de la Iniciativa Mérida en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).....	170
<b>Anexo 11.</b> Cuentas utilizadas para administrar los recursos de la Iniciativa Mérida por Estados Unidos (2008-2012).....	178
<b>Anexo 12.</b> Asistencia de Estados Unidos a México por cuentas y fondos 2007-2014 (MDD).....	180
<b>Anexo 13.</b> Destino de los recursos de la Iniciativa Mérida por objetivos 2008-2012.....	181

## INTRODUCCIÓN

---

La primera década del siglo XXI ha atestiguado que la centralidad del Estado en los estudios internacionales, conforme avanza el proceso de globalización, se ve hoy disputada por nuevos actores y problemas que se generan en las fronteras políticas de los países. La relación de México con Estados Unidos (MEX-EE.UU.) es un ejemplo relevante de cómo las interrelaciones e interdependencia generan problemas intermésticos<sup>1</sup>: la migración, el crimen transnacional, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de personas, el narcotráfico, entre otros. Estos problemas han incidido en la agenda de ambos gobiernos movilizando fuerzas para enfrentar las amenazas a la seguridad<sup>2</sup>.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001(9-11-2001) demostraron que el nuevo milenio no es más seguro ni pacífico que la era de la Guerra Fría. El crecimiento de las amenazas transnacionales ha impulsado a los servicios de seguridad e inteligencia a cooperar con sus contrapartes en otros Estados para enfrentar estos retos. La cooperación entre ciertos Estados occidentales y en ciertas áreas de operaciones de inteligencia es de larga data. Sin embargo, desde (9-11-2001) se ha presenciado un crecimiento exponencial tanto en el alcance como en la escala de la cooperación en seguridad (Born, 2011:3). En el caso de la relación MEX-EE.UU, la lucha contra el crimen organizado transnacional ha provisto la razón fundamental para un incremento en la cooperación multilateral y

---

<sup>1</sup>Concepto acuñado para indicar la dimensión internacional y doméstica de los problemas, es decir, su doble expresión. Se consideran conflictos intermésticos de seguridad los que evidentemente tienen una dimensión al mismo tiempo doméstica y transnacional. El ejemplo más renombrado es el tráfico ilícito de drogas. La expresión original fue acuñada por Bayless Manning en 1977. Para más información acerca de su desarrollo ver (Lowenthal, 1994).

<sup>2</sup>El concepto de seguridad en las Relaciones Internacionales (RR.II.) ha prevalecido especialmente en el diseño de políticas estatales, aunque tradicionalmente, el análisis que se hace acerca de él se basa en los conceptos de poder y paz. El concepto de seguridad es un concepto en disputa, genera preguntas y respuestas acerca de su definición. De igual forma, abarca contradicciones y una gran cantidad de matices que generaran confusiones si no son bien entendidas. Así, entre las contradicciones se enumeran las que existen entre defensa y seguridad, la de seguridad individual y seguridad nacional, la de seguridad hemisférica y la de seguridad internacional y la de medios violentos y medios pacíficos. Si se atiende a la genealogía del concepto, éste deriva de la “palabra griega *securitas/securus*, la cual proviene de *sine cura*, *sine*, significa “sin” *cura*; “preocupación”, problema o atención. Así, *sine cura* significa sin problemas, sin preocupación, en tanto *securitas* significa *libre de preocupaciones, de problemas*. Por lo tanto, fundamentalmente el término seguridad se refiere a estar libre de preocupaciones y sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros” (Bárcena, 2000: 11-12; Cfr. Buzan, 1992, 1999; Waever, 2009).

bilateral. La escala de la cooperación ha aumentado en términos de volumen de información y mecanismos, un claro ejemplo es la Iniciativa Mérida<sup>3</sup>, mecanismo de cooperación que ha sido estudiado desde diferentes perspectivas (Benítez, 2010; Ribando y M. Finklea, 2011; Ramos, 2011; Velázquez y Prado, 2009), una de las cuales es la gobernanza *transnacional* de seguridad<sup>4</sup> que se propone en la presente investigación.

La dimensión universal del ataque terrorista a Estados Unidos (EE.UU.) reclamó un cambio de paradigmas de la guerra y la paz. Las agendas de seguridad, desde entonces, se definirían en relación a la lucha contra el terrorismo mundial. Las oportunidades que ofreció la crisis del 9-11-2001 no se aprovecharon para reconfigurar los esfuerzos frente a otros males de la humanidad como la pobreza y el cambio climático (Chanona, 2010). Se dibujó un panorama realista en la política exterior estadounidense al instrumentar, en la práctica, una política racional en la cual se maximizaron los intereses económicos y comerciales por medio de la intervención en regiones estratégicas por sus recursos naturales bajo pretexto de la lucha contra el terrorismo mundial.

Lo anterior tuvo implicaciones para la relación MEX-EE.UU., ya que ambos países han y están compartiendo, de manera precisa, una percepción de amenaza externa desde los atentados terroristas. México de alguna forma está comprometido con la cruzada de

---

<sup>3</sup>La Iniciativa Mérida (IM), concebida por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) y el gobierno de George W. Bush (2004-2008), inicialmente se diseñó como un plan de colaboración con Estados Unidos (EE.UU.) para combatir el crimen organizado en México, Centroamérica, Haití y República Dominicana. La Iniciativa fue dada a conocer por los gobiernos de EE.UU. y México el 22 de octubre de 2007 y en diciembre de 2008 firmaron la primera Carta de Acuerdo (LOA, por sus siglas en inglés) para la Iniciativa Mérida

<sup>4</sup> La noción de gobernanza busca ofrecer respuestas a algunas de las consecuencias de una creciente interdependencia en el plano externo y al creciente déficit de gobernabilidad observado en el ámbito interno de los Estados. Por lo anterior, la gobernanza entra a la discusión de la seguridad en tanto busca ofrecer una alternativa al orden establecido en lógicas estado-céntricas. La gobernanza ha impulsado una agenda *post política* de la seguridad en aras de la administración y de la regulación. Es así como se ha elaborado una agenda tecnocrática de la seguridad que se ha materializado en un enorme conjunto de regulaciones para la certificación, la cooperación en seguridad, policial en justicia entre otras actividades (*Cfr.* Serrano, 2007:6). La gobernanza de seguridad es un concepto relativamente nuevo en la disciplina de las relaciones internacionales. Este término refleja la creciente fragmentación de las estructuras de autoridad relativas a la seguridad internacional. Esta fragmentación se explica por la ausencia de una amenaza militar unificadora, lo que ha llevado a una ampliación de la noción de seguridad, incluyendo nuevas formas de amenazas a la seguridad y, de este modo, al surgimiento de un número creciente de nuevos actores relevantes en el gerenciamiento de los problemas de inseguridad (Flemes y Radseck, 2012). En este sentido, ésta investigación utiliza la **gobernanza transnacional de seguridad** para designar una constelación de instituciones de dos o más Estados, formales o informales, gubernamentales o privadas, encargadas del control social y la resolución de conflictos, la promoción de la paz, seguridad e impartición de justicia para anticipar y enfrentar las amenazas reales o percibidas.

Washington en contra del terrorismo, ya que considera al igual que Washington que el terrorismo internacional es la amenaza más grave a la seguridad mundial y por ende a la región de América del Norte a la que pertenece (Curzio, 2006: 7). En este sentido, la importancia y atención que se le ha dado a la seguridad nacional de México pudo aumentar junto con la colaboración con Washington.

Es este contexto, el eje de los retos actuales de la seguridad es aquel en el cual los gobiernos y los servicios de seguridad nacional de MEX-EE.UU deben cooperar a través de las fronteras. La cooperación en esta relación ha generado cambios institucionales en seguridad y justicia. Ejemplos claros son el impulso a la instrumentación de la reforma al sistema de justicia mexicano y el fortalecimiento de la capacidad institucional, la aplicación de la ley y la creación de programas para prevenir la violencia entre otros instrumentos impulsados por la Iniciativa Mérida (Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, 2012).

La cooperación en seguridad se ha manifestado de manera paulatina<sup>5</sup> en la relación MÉX-EE.UU. Se han observado diferentes grados de cooperación, pero la característica principal ha sido el conflicto de intereses, no sólo porque México no esté en las prioridades de la agenda, sino porque en nuestro país existen contradicciones entre la administración y la desconfianza<sup>6</sup> derivada de la carga histórica, lo que ha impedido la creación de políticas coherentes y de largo plazo frente al vecino del norte (Padilla; 2003; 7).

Como se ha mencionado, los problemas y asuntos de la agenda bilateral han trascendido las fronteras y se ha convertido en problemas intermésticos que requieren de la cooperación internacional y de soluciones y enfoques compartidos en vez de posturas unilaterales. Al respecto, en la agenda bilateral de México y Estados Unidos, el tema de seguridad ha estado presente a través de la historia, sin embargo, desde el 2006 se intensificó la cooperación contra el narcotráfico y el Crimen Organizado Transnacional (COT) desde una manera más institucional y formal hasta llegar a la creación de mecanismos más estrechos de cooperación entre México y Washington mediante relaciones y redes transgubernamentales.

---

<sup>5</sup> Ver: Padilla, 2003; Curzio, 2006; Velázquez y Prado, 2009; Benítez, 2010; Fremann, 2008 y Ramos 2011.

<sup>6</sup> Para mayor información acerca de las contradicciones entre la admiración y el rechazo de México frente a Estados Unidos ver: Krauze, 2006.

Lo anterior hace necesario introducirse en el estudio de los marcos legales e instrumentos en los que se circunscriben las relaciones transgubernamentales, los procesos de toma de decisiones, de diseño, instrumentación y evaluación<sup>7</sup> de las políticas y programas de cooperación bilateral en seguridad e impartición de justicia. La comunicación política de México con Washington para comprender las amenazas que representa la expansión en alcance y espacio de las redes dedicadas, entre otras cosas al crimen organizado, es preponderante en el estudio de la cooperación para entender las expectativas y necesidades en seguridad e impartición de justicia con el fin de enfrentar las amenazas transnacionales.

Con base en las reflexiones sobre el papel de la cooperación en seguridad y la gobernanza transnacional entre México y Estados Unidos, se considera pertinente buscar perspectivas para entender y mejorar las nuevas formas de la relación bilateral. En lo que respecta a la gobernanza transnacional de seguridad, se ha detectado que faltan más estudios sobre la forma en que podemos acercarnos a estos asuntos.

La relación entre México y Estados Unidos es quizá una de las más complejas en el mundo, no es sólo por el hecho de que se trata de una potencia media y de una potencia hegemónica, sino también por las grandes diferencias e intereses comunes que las unen. Así como la amplia variedad de perspectivas que han rodeado la relación bilateral.

Para plasmar la importancia de identificar la falta de claridad y definición de la política exterior y sus efectos en la construcción de la seguridad nacional en México y por ende de la cooperación con Estados Unidos, se considera preciso re conceptualizar los modelos de análisis de la toma e instrumentación de decisiones<sup>8</sup> en materia de cooperación internacional en seguridad e impartición de justicia de México para medir los impactos de las políticas de seguridad nacional e internacional y proporcionar un balance de estas

---

<sup>7</sup> En esta investigación se entiende la *evaluación* como el exámen periódico y objetivo de un proyecto, programa o política programada, en curso o completada. La evaluaciones según Gertler, Martínez, Premand, B. Rawling y J. Vermeersch, (2011) se usa para responder a preguntas específicas relacionadas con el diseño, la ejecución y los resultados.

<sup>8</sup> El análisis de la toma de decisiones es una forma de estudiar las relaciones de poder. Las decisiones, por supuesto, no revelan el poder directamente, lo que demuestran es la influencia, o la forma en la cual el poder es trasladado a la acción. El poder relativo de las fuerzas contendientes es una interferencia que puede bosquejarse desde una cuidadosa observación del trabajo de la influencia (Cox, 1997).

políticas de cooperación en la materia para proponer soluciones a los problemas actuales de inseguridad en México.

La justificación anterior guarda una serie de precisiones. En primer lugar, supone que la relación bilateral es estratégica y va más allá de la cooperación para el crecimiento, lo que hace coexistir intereses económicos y de seguridad contra nuevas amenazas como COT, en concreto, contra el narcotráfico. En segundo lugar, la posición geopolítica y la cooperación de México son de vital importancia para la defensa de Estados Unidos. En tercer lugar, los impactos de la cooperación internacional con Estados Unidos en seguridad e impartición de justicia se enmarcan en la gobernanza transnacional misma que puede generar un sistema de seguimiento y evaluación de la cooperación internacional en seguridad del Estado mexicano. Finalmente, por el cambio de gobierno en México (2012-2018).

Las consideraciones anteriores dan lugar a la reflexión y al análisis crítico acerca del papel de la gobernanza transnacional de seguridad, de sus impactos en la evolución y en los propios proyectos de nación, justicia y seguridad de México. Asimismo, esta investigación es útil porque desde el punto de vista práctico pretende ofrecer un ejercicio de evaluación de la cooperación en seguridad e impartición de justicia entre México y Estados Unidos, desde un punto de vista académico la elaboración de esta investigación permitirá generar nuevos aportes al análisis de la gobernanza transnacional como un proceso para conocer las características de la relación actual y los estudios de seguridad en la relación de México con Washington.

### **Planteamiento del problema de investigación**

En el último sexenio (2006-2012), el crimen organizado transnacional, específicamente el narcotráfico<sup>9</sup>, se reafirmó como una amenaza (principal) a la seguridad nacional de

---

<sup>9</sup>El fenómeno del narcotráfico, desde su caracterización oficial como problema de seguridad nacional en Estados Unidos y después en México en la década de 1980, ha sido tratado mediante la aplicación de un régimen global de prohibiciones impulsado por un grupo amplio de países, entre ellos Estados Unidos. Las acciones instrumentadas bajo el régimen de prohibiciones han demostrado las intenciones de terminar con la amenaza que representa tanto para la seguridad internacional, como para la seguridad interior de ambos países.

México<sup>10</sup>. A lo anterior se incluye la debilidad institucional en seguridad y en impartición de justicia. En este sentido, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) puso en marcha una estrategia para reducir la inseguridad y afianzar su legitimidad (Wolf, 2011). La aplicación de la estrategia de seguridad se desarrolló con la cooperación de Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, esta Iniciativa desde su diseño en 2007-2008 no estableció lineamientos (metodologías), en el caso de México, para evaluar el cumplimiento de sus objetivos.

México y Estados Unidos han identificado y redefinido las amenazas comunes y estrategias de seguridad, profundizando en la teoría y en la práctica de su relación bilateral. Han decidido cooperar y enfrentarlas con el fin de crear espacios de estabilidad regional que se traduzcan en esquemas de seguridad, prosperidad y desarrollo. Las estrategias para la cooperación bilateral, refieren un marco que hace hincapié en una serie de toma de decisiones, procesos y políticas. A un cambio de estos procesos al acceder al poder los nuevos presidentes o los nuevos partidos, quienes pueden imponer cambios profundos o continuidades en las políticas de sus respectivos países. Estos cambios o continuidades obedecen a una gama de intereses tanto públicos y privados, como a los proyectos nacionales<sup>11</sup> que son parte importante e influyen significativamente en la formulación y ejecución de la política exterior.

En este contexto, diseñar un método para la evaluación de la cooperación internacional en seguridad, en específico aquella contra el COT que se institucionalizó con la Iniciativa Mérida, proporcionará elementos para valorar los planteamientos estratégicos realizados en el marco de la cooperación bilateral en seguridad y proporcionará un modelo

---

<sup>10</sup> En la Cumbre de Las Américas de 2012, el presidente Felipe Calderón afirmó a su contraparte Peruana Ollanta Humala que el narcotráfico ha comenzado a remplazar algunas funciones del Estado, como en el tema de la recaudación de impuestos. (La Jornada, 15 de Abril de 2012)

<sup>11</sup> El proyecto de nación como elemento fundamental de la política exterior de un país, es definido como el “conjunto de aspiraciones que una comunidad nacional quiere alcanzar en el futuro de manera colectiva. Es decir, es la forma en que un país se ve en el futuro o el camino que quiere seguir como una nación unida” (Velázquez, 2007: 24)

teórico de evaluación de éste y otros programas de cooperación internacional, con el fin último de proponer una política de seguridad integral<sup>12</sup>.

En este sentido, se reitera la *importancia de evaluar las acciones de cooperación internacional del Estado mexicano y analizar soluciones posibles a la falta de instrumentos y mecanismos de evaluación de la cooperación en seguridad e impartición de justicia*<sup>13</sup>. Lo anterior con el fin de explorar si la cooperación en seguridad en América del Norte, en específico en la relación bilateral (MEX-EE.UU), tiene el potencial de contribuir al desarrollo y a la construcción de políticas que puedan ser aplicadas para la consecución de este objetivo.

En este orden de ideas, se investiga si aquellos que instrumentan la Iniciativa Mérida cuentan con formas adecuadas (instrumentos de evaluación) para medir los impactos de la Iniciativa Mérida (eficiencia). Con base en la evaluación propuesta, se podrá contemplar la asistencia futura y qué cantidad de recursos utilizará el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) y el giro que dará la cooperación bilateral.

### **Preguntas de investigación**

- 1.- ¿Cuáles son los impactos de la Iniciativa Mérida en el período 2006-2012 en la aplicación de justicia en México?
- 2.- ¿Por qué es necesario para la toma de decisiones en la relación de México con Estados Unidos un modelo de evaluación de la cooperación bilateral en seguridad e impartición de justicia (Law enforcement cooperation)?

### **Preguntas complementarias:**

¿Cómo se ha gestionado la gobernanza transnacional de seguridad y cooperación en justicia entre México y Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida?

---

<sup>12</sup> Para comprender los asuntos de política exterior, los analistas emprenden una serie de tareas que van de la descripción, explicación, predicción, evaluación y recomendación, por lo que en este trabajo se tratara de abordar los pasos de este proceso lógico (Allison, 1969).

<sup>13</sup> La evaluación en sus aspectos de diseño, proceso e impacto es clave para calcular el uso eficiente de los recursos humanos y financieros y para asegurar que los objetivos de un gobierno, política o programa se han alcanzados.

¿Cómo construir un método de evaluación de la gobernanza transnacional de seguridad y de la cooperación en impartición de justicia entre México y Estados Unidos?

¿Cuál es el rumbo de la estrategia de seguridad de México en el gobierno de Enrique Peña Nieto?

**Preguntas específicas:**

- En la metodología de las políticas públicas, ¿cómo ha sido el diseño, diagnóstico, instrumentación y evaluación de las la cooperación en seguridad e impartición de justicia entre México y Estados Unidos durante el sexenio 2006-2012?
- ¿Cómo se puede aumentar la calidad de información y evaluación?
- ¿Qué modelos teóricos permitirían evaluar el desempeño de la Iniciativa Mérida, la rendición de cuentas y el aprendizaje organizacional en la relación bilateral?
- ¿Cuáles son las implicaciones de la Cooperación en seguridad con Estados Unidos de América en la formulación y proceso de tomas de decisiones de políticas en materia de seguridad pública y justicia en México?
- ¿Cómo define México su agenda de cooperación internacional en seguridad e impartición de justicia?
- ¿Cómo desarrollar medidas explícitas de evaluación de la lucha contra la Delincuencia Organizada?
- ¿La Iniciativa Mérida ha generado nuevos esquemas de seguridad nacional al interior como al exterior de ambos países?
- ¿Qué significado tiene a Iniciativa Mérida para la seguridad nacional de México?
- ¿Cómo se han utilizado los recursos de este programa de cooperación y qué políticas se han creado para cumplir sus objetivos?
- ¿Existe marcos de transparencia y rendición de cuentas en la Iniciativa Mérida?
- ¿Cuáles son las implicaciones de la Cooperación en seguridad con Estados Unidos en la formulación y proceso de tomas de decisiones de políticas en materia de seguridad pública y justicia en México?

**Hipótesis principal:**

La Iniciativa Mérida ha servido como catalizador para profundizar la cooperación bilateral en impartición de justicia al impulsar las reformas institucionales, específicamente, la reforma al sistema de justicia penal de México iniciada en 2008. Lo anterior configura la estrategia de Washington para generar una adecuación continua de los marcos para la seguridad y justicia de México con el fin de institucionalizar una relación cooperativa en impartición de justicia.

*Hipótesis de trabajo secundarias (preguntas complementarias)*

-Ante la inexistencia de un modelo de evaluación de la Iniciativa Mérida es necesario crearlo para informar a los tomadores de decisiones acerca de los costos, mérito, valor o importancia de este tipo de programas de cooperación en seguridad e impartición de justicia en la relación bilateral de México con Estados Unidos, dentro de un marco de gobernanza transnacional en seguridad.

-El ejercicio de la cooperación internacional en seguridad de México se ha enmarcado en la coyuntura y necesidades de seguridad de Estados Unidos y no a un andamiaje institucional que genere un método riguroso de evaluación que permita valorar las acciones de las agencias mexicanas y estadounidenses encargadas de la seguridad para establecer indicadores explícitos de referencia, medidas de desempeño, metas, objetivos y plazos para el progreso hacia los objetivos estratégicos establecidos en la Iniciativa Mérida.

**Objetivos de la investigación**

- Analizar, desde la gobernanza transnacional, la política de cooperación en seguridad e impartición de justicia entre México y Estados Unidos para construir un modelo teórico que permita evaluar los impactos de la Iniciativa Mérida en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), específicamente en el sistema de impartición de justicia en México.

### **Objetivos particulares**

1) Explorar el estado del arte de los estudios de la gobernanza transnacional de seguridad, primero internacionalmente y segundo en la relación bilateral MEX-EE.UU., sus impactos en la cooperación y en la política externa e interna mexicana, es decir, en las políticas de seguridad nacional con base en el estudio de las toma de decisiones y de las acciones de diversos actores, cuyo juego de intereses ayudan a definir cuáles son las amenazas a la seguridad nacional de México.

2) Estudiar la evolución de las políticas de cooperación en seguridad para la lucha contra el narcotráfico y el COT en la Relación México-Estados Unidos para vislumbrar los cambios de paradigmas en la cooperación y el contexto en el que se inserta la gobernanza transnacional en seguridad.

3) Analizar los modelos de evaluación de la cooperación en seguridad e impartición de justicia a nivel internacional. Proponer mediante la fusión de tres modelos conceptuales: la política racional, proceso organizacional y la política burocrática un modelo de evaluación de la cooperación en seguridad.

4) Evaluar los impactos de la Iniciativa Mérida, específicamente en la seguridad e impartición de justicia de México en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), mediante un análisis de los procesos de toma de decisiones<sup>14</sup>, la conducta organizacional y la negociación política que establecen las variables y condiciones que ha dado forma a la cooperación.

### **Objetivos específicos**

a) Analizar teórica y conceptualmente el concepto de gobernanza de seguridad en México y Estados Unidos.

b) Evaluar los impactos de la Iniciativa Mérida en materia de cooperación en impartición de justicia en México.

---

<sup>14</sup>Ver: Wayne Parsons (2007).

## **Metodología y organización de la investigación**

La globalización-mundialización ha cambiado la arquitectura de la seguridad internacional. Lo anterior ha conducido a una multiplicidad de acuerdos y políticas de seguridad desde inicios de 1990 que se han traducido en una proliferación de instituciones internacionales desde el fin de la bipolaridad. Los actores privados, como las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y compañías privadas de seguridad han ganado considerable influencia. Por lo anterior, han surgido nuevas perspectivas teóricas para entender los asuntos de seguridad: la gobernanza de seguridad. Esta perspectiva teórica describe el cambio de un sistema de seguridad centralizado de la época de la Guerra Fría a un sistema de estructuras de seguridad cada vez más fragmentado y complejo.

Es importante mencionar que los estudios de las relaciones entre México y Estados Unidos, en los últimos años, han puesto énfasis sobre el tema de la cooperación bilateral. En el tema de la seguridad, el cambio de actitud en ambos gobiernos federales de la distancia y la confrontación a la cooperación pragmática, hace necesario el uso de nuevos esquemas teóricos que se adapten a los cambios y a la realidad binacional en la que la coordinación de las políticas, agencias y actores está a la orden del día para la solución de los problemas. Sin embargo, no se debe olvidar que en la práctica, los estudios de seguridad aún retoman al neorrealismo como base teórica, no obstante, han surgido nuevos conceptos y modelos en la primera década del siglo XXI como la gobernanza transnacional de seguridad.

A partir de la idea de que las relaciones entre México y Estados Unidos se están volviendo más interdependientes, y por ende más complejas, priva la cooperación en la mayoría de las áreas y la constante alineación de México a las políticas estadounidenses. Para esta investigación se utilizará el paradigma del neorrealismo por sus implicaciones con la seguridad tradicional, el de la interdependencia y el enfoque de la cooperación intergubernamental, como una forma de gobernanza transnacional, para explicar y entender las consecuencias de la globalización<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El transgubernamentalismo o relaciones transgubernamentales se han convertido rápidamente en la forma más común y eficaz de gobernanza internacional. Para mayor información ver: (Thorup, 1992).

Para conseguir los objetivos, esta investigación abordará el debate teórico conceptual de la seguridad y la cooperación bilateral mediante recursos descriptivos y analíticos incorporando la revisión bibliográfica, hemerográfica y análisis estadísticos. El método principal que se utilizará para esta investigación será el método deductivo. En términos generales, el método deductivo va de lo general a lo particular. Asimismo, el presente estudio pretende ser explicativo, el cual no se conformará con medir las variables sino comprenderlas. Cuando un asunto puede describirse con exactitud, lo que queda es saber por qué ocurre así y no de otra manera con el objetivo de determinar las causas que lo generan.

En este apartado se pretende acotar y explicitar los límites conceptuales y empíricos del proyecto de investigación. Esta acotación es parte de la problemática planteada en la construcción del objeto del conocimiento y se va sistematizando a medida que se pasa de los datos de sentido común a una mayor elaboración conceptual (Guber, 2004: 99 y100).

El proyecto presenta una flexibilidad en la delimitación del campo, debido a que en el proceso de investigación se reconocerá cómo se especifica la problemática en la perspectiva de los actores y se reformularán los límites del campo en función de las nociones y prácticas de los informantes, las técnicas de obtención de información y el tipo de información que se pretenda obtener. En este punto, cómo se muestra en el cuadro 1, se identifica y acota con quiénes y dónde se llevará la investigación para la búsqueda de información para que sea lo más completa.

En general, acotar el campo es parte del proceso de investigación y de la construcción del objeto de conocimiento. Acotar con quiénes y dónde se llevará a cabo significa aclarar el rumbo previsto, así como develar supuestos, intereses y tendencias a las que adscribe el investigador (Guber, 2004: 102).

**CUADRO 1.**  
**Pilares y Agencias de la Iniciativa Mérida: delimitación de la unidad de estudio de la cooperación en seguridad e impartición de justicia entre México y Estados Unidos**

Pilares de la Iniciativa Mérida	Agencias Mexicanas	Agencias de Estados Unidos	Delimitación de Agencias: objetos y unidades de Estudio para la investigación
I. Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países, mediante el debilitamiento sistemático de sus redes, estructuras y capacidades logísticas, operativas y financieras.	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Procuraduría General de la República, (PGR), Secretaría de Seguridad Pública (SSP) Secretaría de Defensa nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR). Secretaría de Gobernación (SEGOB).	Departamento de Estado (DOE) Departamento de Defensa, (DOD), Departamento del Tesoro, Departamento de Justicias(DOJ), Oficina de Seguridad Interna (DHS); Oficina de Control de Políticas de Drogas (ONDCP), Oficina de administración y Presupuesto. (OMB).	<b>Temas: Cooperación en seguridad.</b> <b>Transparencia: Mayor visibilidad y atención Pública.</b> <b>Fortalecimiento Institucional: seguridad y justicia. Derechos Humanos.</b>
II. Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada, incluyendo la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil.	SRE PGR CNDH SSP Sistema de Administración Tributaria (SAT) Instituto Nacional de migración (INAMI) SEDENA SEMAR	DOJ DHS DOD Agencia Estadounidense de Asistencia para el Desarrollo (USAID) ONDCP	<b>¿A dónde se llevara a cabo la búsqueda de información?</b> <b>S.R.E</b> <b>CNDH</b> <b>SEGOB</b> <b>PGR</b> <b>USAID</b> <b>CASEDE</b> <b>México Evalúa.</b> <b>Academia</b>
III. Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca la competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales	SAT SSP INAMI SEMAR	DOE DOJ DHS DOD USAID ONDCP	<b>-Reforma Judicial 2008.</b> <b>Instituto de Investigaciones Jurídicas.</b>
IV. Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Ello incluye apoyar los esfuerzos para atender las causas de raíz del crimen	Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) PGR SRE	DOE USAID DOJ ONDCP	

y la violencia, promover la cultura de la legalidad, reducir el uso de drogas ilícitas, promover una mayor percepción de los vínculos entre el uso de drogas y el crimen y la violencia, y cerrar el flujo de posibles asociados a los carteles al promover alternativas legales y constructivas para la gente joven	A partir de 2013, SEGOB		
Fuente: Elaboración propia con base en el Grupo de Contacto de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, United States Government Accountability Office (GAO), 2012.			

El cuadro anterior acota las unidades de estudio y las unidades de análisis por medio de vías, criterios y categorías. Asimismo, indica que una investigación puede llevarse a cabo en un ámbito circunscrito. La elección de la unidad de estudio, en este sentido, incluye precisar qué partes de la gran unidad se profundizan y qué otras unidades de estudio alternativas a la unidad central será necesario explorar. Cabe destacar que la definición de la unidad de análisis y unidad de estudio no se da de una vez para el resto de la investigación. Otro punto de relevancia es el hecho de que las diversas perspectivas mencionadas anteriormente acerca de la delimitación y planificación de la investigación permitan acceder al conocimiento a través de distintas formas de sistematización mediante el enriquecimiento de procedimientos, no únicos ni hechos de una vez y para siempre.

Finalmente, se utiliza en esta investigación técnicas de recolección cualitativa más que cuantitativa. En concreto, se evalúa la viabilidad y los resultados en cada una de los cuatro pilares de diseño de la aplicación de la Iniciativa Mérida, se centra en análisis del segundo pilar: *Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia*, se realiza el análisis con base en la revisión de fuentes primarias y secundarias, incluidos los informes académicos, documentos gubernamentales y los recursos de los medios de comunicación.

Para conseguir los objetivos por medio de la metodología descrita, la investigación se divide en tres capítulos. El primer capítulo analiza la teoría de la gobernanza en las relaciones internacionales y sus aplicaciones en el sector de seguridad. En un primer momento, el capítulo estudia el uso del concepto *governance* en las relaciones

internacionales, posteriormente, analiza de manera general la relación del concepto con el institucionalismo para vislumbrar la existencia de instituciones en la tarea de mantener y reforzar las actividades de control social y resolución de conflictos. Asimismo, propone el término de *gobernanza transnacional de seguridad* en Estados fuertes para identificar los arreglos institucionales que pueden ser (y han sido) trasplantados a otros Estados cuyo contexto de gobernanza es débil, donde las instituciones tradicionales estatales están disminuyendo o son ausentes. Finalmente, se examinan los nuevos mecanismos de gobernanza de la seguridad y la cooperación internacional que ha impulsado una nueva forma de gestionar los asuntos de seguridad en el siglo XXI.

El segundo capítulo analiza, *grosso modo*, la evolución de la cooperación en seguridad e impartición de justicia entre México y Estados Unidos (MEX-EE.UU.) en el siglo XXI, a través de los recientes avances de la conceptualización de la gobernanza transnacional de seguridad en la que se incluye la cooperación internacional, la introducción de actores no estatales, el estudio de las normas e ideas y la evaluación de la eficacia o el impacto de la cooperación internacional en la primera década del siglo XXI.

Asimismo, éste capítulo identifica los mecanismos de cooperación en seguridad e impartición de justicia en la relación bilateral, específicamente el caso de *la extradición*, para sostener, a través del lente de la gobernanza transnacional, que la evolución de la cooperación debe tomar atención en lo que distingue a la constelación de actores y agencias, lo que puede aportar elementos e ideas sobre cómo el aprendizaje, las preferencias y la formación de identidades contribuyen a la transformación estructural de la relación bilateral en seguridad, a través de procesos de cooperación en seguridad e impartición de justicia. Caso concreto en la Iniciativa Mérida.

En el tercer capítulo se examina, a través de una metodología de análisis de la toma de decisiones centradas en el estudio del comportamiento gubernamental, la toma de decisiones de política exterior, seguridad y defensa, las acciones tomadas por México y Estados Unidos en materia de cooperación en seguridad y aplicación de la ley en el sexenio (2006-2012), concretamente en las acciones de Washington para impulsar la reforma del sistema de justicia penal mexicano. La primera parte de este capítulo estudia la manera en

que ambos gobiernos tomaron la decisión de impulsar la Iniciativa Mérida como naciones e identificar, *grosso modo*, a los actores gubernamentales que participan y cómo contribuyen en la lucha contra el crimen organizado transnacional y en la provisión de seguridad (*gobernanza transnacional de seguridad*). Posteriormente, se ofrece un balance general del diseño e instrumentación de la Iniciativa Mérida, específicamente en materia de impartición de justicia en México. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones.

## **CAPÍTULO 1. Anotaciones conceptuales para el análisis de la gobernanza y la seguridad en la política internacional**

---

La arquitectura de la seguridad internacional ha cambiado desde el fin de la Guerra Fría por la ausencia de una amenaza militar unificada y por la subsecuente ampliación, sectorización y profundización del concepto de seguridad (Baldwin; 1997; Krahmman, 2005a; Brauch, 2005, 2009; Oswald, 2004, 2009, 2011). Lo anterior ha conducido a una diferenciación de los acuerdos y políticas de seguridad desde inicios de 1990 debido a la dinámica internacional y a las nuevas amenazas que han surgido y que no sólo se circunscriben a la dimensión militar y política, sino también a otras esferas como la económica, la ambiental y la societal (Buzan, 1992).

El debate acerca de la seguridad en el siglo XXI permanece en constante desarrollo debido a las nuevas realidades y amenazas a las cuales se enfrentan los Estados (Ver anexo 1). Se asiste a una redefinición del concepto de seguridad en sus diferentes dimensiones. Entre los autores parece haber un acuerdo acerca de que la seguridad es algo bueno, un valor positivo. Precisamente, es por la razón anterior que existen problemas a la hora de asignarle un significado claro a esta palabra (Waeber, 2009: 71). Cabe destacar que la historia conceptual de la seguridad, en palabras utilizadas en diferentes idiomas, proviene del latín vulgar del imperio Romano: *securos*, que significa “sin” y cura quiere decir sin preocupación. Se observa que se trata de una negación (Waeber, 2009: 76). Es así como el concepto de seguridad se problematiza en las discusiones que proponen una visión crítica respecto a sus especificaciones. Asimismo, el concepto ha sufrido variedad de cambios y desarrollos conforme avanza el proceso de globalización.

De manera intermitente, los estudios de las Relaciones Internacionales se han centrado cada vez más hacia el concepto de seguridad como guía de explicación de la dinámica del sistema. Después del colapso de la Guerra Fría, los nuevos problemas políticos requirieron de programas de investigación distintos, siendo susceptibles de tratamiento por las luces que pueden arrojar los actores políticos y la comunidad académica

en torno a la seguridad, pues ella abre el campo de análisis a cuestiones que antes se restringían a una sola variable, y que los conceptos tradicionales de poder o paz no trataban completamente (Orozco, 2006a:163).

Por tal razón, el concepto de seguridad en las relaciones internacionales ha prevalecido especialmente en el diseño de políticas estatales, aunque tradicionalmente, el análisis que se hace acerca de él se base en los conceptos de poder y paz (Buzan, 1992:18).

“Aquellos que favorecen el acercamiento a través del poder provienen de la escuela realista de las relaciones internacionales, representada por escritores como E. H. Carr y Hans Morgenthau. Puede argumentarse que el poder no sólo revela el patrón básico de las capacidades en el sistema internacional, sino también destaca un objetivo principal de la conducta de los actores. Aquellos que favorecen el acercamiento a través de la paz son asociados con la escuela idealista” (Buzan, 1992; 2).

Con base en lo anterior, se afirma que la seguridad se ha establecido como un eje articulador de las relaciones internacionales y alrededor de ella se han establecido programas de investigación para resolver problemas que no se resolvían por el debate entre realistas e idealistas. Sin embargo, a pesar de la centralidad de la seguridad, en las relaciones internacionales no se excluyen los problemas semánticos-conceptuales.

En opinión de David Baldwin (1997: 13), “un enfoque y metodología apropiados, que se acerquen a una definición clara de seguridad deben de responder a ciertos parámetros. En primer lugar, deben responder a la pregunta sobre qué es lo que se pretende asegurar”, es decir, lo que Buzan (1992) llama el “objeto de referencia”, el cual trae a colación los diferentes niveles posibles de seguridad, desde la seguridad clásica, nacional, pública, internacional, regional pasando por la humana y la ambiental. En segundo lugar, “debe definir qué valores hay que asegurar y de qué amenazas se deben proteger y por cuáles medios” (Baldwin, 1997: 13-14). Así, en la concepción clásica, se encuentra a la independencia y soberanía como valores a proteger de las agresiones de otros Estados. A lo anterior, se agregan las dificultades para determinar el objeto de referencia de la seguridad

y los obstáculos para aplicar la idea a otros sectores como el militar, el político, económico, ambiental y social.

En este sentido, se puede argumentar que existe un consenso en identificar a la seguridad como elemento fundamental en las relaciones internacionales, sobre todo en los estudios estratégicos surgidos a inicios de la Segunda Guerra Mundial. Este consenso irremediablemente ha llevado a que el concepto de seguridad llene el lenguaje político contemporáneo; de tal forma que el debate sobre la seguridad amenaza con subordinar cualquier otra discusión en el ámbito de lo político, sin que se tenga claro la construcción y la definición del concepto de seguridad, en específico, en su dimensión nacional.

Se concibe en este trabajo a la seguridad nacional como “las condiciones otorgadas por un Estado y sus instituciones para generar y preservar una situación donde la mayoría de los sectores de una nación tengan asegurado sus necesidades económicas políticas y culturales en un contexto relativo y dinámico frente amenazas y retos internos y externos reales o potenciales que atenten contra el poder del Estado y su capacidad para defender sus intereses nacionales, objetivos y proyectos a futuro” (Piñeyro, 2005; García, 2002; Benítez, 2005, 2008; Mangold, 1990; Sharp, 1990; Buzan, 1992 y 1998).

Es importante precisar que existen múltiples definiciones de seguridad nacional debido a la falta de consenso en el uso del concepto. Por tal motivo, uno de los principales detalles al que se puede incurrir al analizar las definiciones del mismo es confundirla con la seguridad pública. La seguridad pública es aquella que se encarga de “velar por el cumplimiento del estado de derecho en una sociedad, garantiza una cualidad de los espacios públicos y privados, en los cuales no existen amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad” (García, 2002:18).

Sin embargo, conforme avanzan los procesos de globalización e integración económica, han surgido nuevas perspectivas teóricas para entender los asuntos de seguridad: la gobernanza de seguridad. Ésta perspectiva describe el desarrollo de un

sistema de seguridad centralizado, de la época de la Guerra Fría, a un sistema de estructuras de seguridad cada vez más fragmentado y complejo<sup>16</sup> (Krahmann, 2005a).

En los estudios de seguridad, los nuevos enfoques apuntan a una ampliación, sectorización y profundización del concepto. Se han ampliado a cinco dimensiones: militar, política, económica, ambiental y societal, asimismo, se ha profundizado del Estado hacia la gente y sectorizado en: energía, alimentos, salud, agua, suelos entre otros. El desarrollo anterior ha llevado a una nueva perspectiva combinada de seguridad humana, seguridad ambiental y seguridad de género (HUGE). HUGE examina una democracia participativa y establece el análisis de la gobernanza con la promoción y prevención de conflictos y su resolución no violenta, es decir, una seguridad con solidaridad, desarrollo sustentable, diversidad, equidad y paz sustentable (Oswald, 2004, 2009, 2011).

A nivel internacional, el concepto de "gobernanza" ha despertado un interés para desarrollar cada vez más nuevas formas de entender los cambios que se dan en el sistema internacional. La gobernanza, en ese sentido, se ha utilizado para referirse a la gestión de procesos multidimensionales, mismos que se realizan en varios niveles por una multitud de actores en un proceso de toma de decisiones para formar nuevas redes de cooperación e intercambio de información. En la Iniciativa Mérida, como se verá en el capítulo 3, se identifican los procesos multidimensionales en tres niveles: el burocrático, organizacional y el de la toma de decisiones racional en la cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

La noción de gobernanza busca ofrecer respuestas a algunas de las consecuencias de una creciente interdependencia en el plano externo, y al creciente déficit de gobernabilidad observado en el ámbito interno de los Estados. Por lo anterior, la gobernanza entra a la discusión sobre seguridad en tanto que ofrece una alternativa al orden establecido en

---

<sup>16</sup> Las compañías privadas de seguridad han ganado considerable influencia dentro de la forma en que se manejan los asuntos de seguridad como la agencia Black Water. Asimismo, han surgido nuevos actores privados como las compañías armamentistas DynCorp y Sycoleman por mencionar algunas. Avant (2008) analiza el uso de compañías de seguridad privada, específicamente, describe la industria de seguridad privada y el mercado global del que forma parte, asimismo, evalúa los costos y beneficios del uso creciente de fuerzas privadas por parte de Estados Unidos.

lógicas estado-céntricas. La gobernanza ha impulsado una agenda post política de la seguridad en aras de la administración y de la regulación. Es así como se ha elaborado una agenda tecnocrática de la seguridad que se ha materializado en un enorme conjunto de regulaciones para la certificación, la cooperación policial, en justicia, seguridad, entre otras actividades (Serrano, 2003:6). La gobernanza de seguridad es un concepto relativamente nuevo en la disciplina de las relaciones internacionales. Este término refleja la creciente fragmentación de las estructuras de autoridad relativas a la seguridad internacional. Esta fragmentación se explica por la ausencia de una amenaza militar unificadora, lo que ha llevado a una ampliación de la noción de seguridad, incluyendo nuevas formas de amenazas a la seguridad y, de este modo, al surgimiento de un número creciente de nuevos actores relevantes en el gerenciamiento de los problemas de inseguridad (Krahmann, 2005a). En este sentido, ésta investigación utiliza la gobernanza transnacional de seguridad para designar una constelación de instituciones de dos o más Estados, formales o informales, gubernamentales o privadas, (en el caso de la Iniciativa Mérida, las dependencias que participan en su instrumentación) encargadas del control social y la resolución de conflictos, la promoción de la paz, seguridad e impartición de justicia para anticipar y enfrentar las amenazas, reales o percibidas.

Las contribuciones que ofrece la gobernanza de seguridad, la cual hace énfasis en el control de la violencia y la seguridad física, así como en el establecimiento de normas vinculantes para la provisión de seguridad, se enmarcan en una actividad transnacional dado el hecho de que los problemas de seguridad (*intermestic issues*) también se presentan en las fronteras y en los cuales participan actores, fuera del contexto nacional, en la provisión de seguridad (Maihold, 2010). En esta tesis se afirma, que los actores locales, en el caso del gobierno de México, han adaptado, reinterpretado y rechazado iniciativas de seguridad extranjeras, específicamente en la lucha contra la delincuencia relacionada con el narcotráfico en México, la cual involucra la corresponsabilidad y cooperación de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida (Ver capítulo 3)

Durante gran parte del siglo XX, se concibió al gobierno como el actor central de las sociedades, con los recursos políticos, económicos, de conocimiento y de legitimidad

suficientes para resolver los problemas de la vida colectiva. Los objetivos de convivencia, señaladamente el desarrollo, sólo se harían realidad por medio de un Estado fuerte y autónomo que asegurara la regulación económica y social conducentes a la transformación de las estructuras sociales tradicionales (Cfr. Velázquez Estrada, 2009). Sin embargo, en los últimos años se ha enraizado la idea de que el gobierno no es el único factor de éxito de las sociedades sino que la sociedad civil y el sector privado tienen responsabilidades y realizan contribuciones que resultan cruciales para lograr, por ejemplo, el desarrollo humano sustentable.

### **1.1. La *gobernanza* en las Relaciones Internacionales del siglo XXI: conceptos y usos**

En las tres últimas décadas, el uso del término gobernanza ha sido utilizado en ámbitos muy diversos y con diferentes connotaciones y significados. Según Cerrillo (2005), “el concepto de gobernanza es dinámico”, ésta característica ha facilitado una diversidad de connotaciones. Su uso se ha vuelto generalizado y es utilizado en diferentes esferas que van desde la “gobernanza global a la gobernanza local, pasando por la gobernanza europea y la gobernanza multinivel”. Lo anterior ha introducido algunas dificultades a la hora de utilizar el término gobernanza.

A partir de la influencia de la sociedad civil (Kaldor Mary et. al., 2012) en los procesos internacionales de toma de decisiones y en la función de organizaciones intergubernamentales, se han estudiado las distintas manifestaciones de lo que se ha denominado la gobernanza global (Pattberg, 2006). Las diferentes concepciones de la "gobernanza global o internacional" en diversos contextos derivan de un desacuerdo sobre el sentido exacto del término.

Tradicionalmente, en la ciencia política, la gobernanza ha sido considerada para referirse al bienestar de un país. Sin embargo, la gobernanza (*governance*) fue tradicionalmente asociada con el *gobierno*, que ejerce el poder a través de líderes políticos. El concepto no fue usado ampliamente en la posguerra sino hasta la década de 1980,

cuando emergió con un nuevo significado para referirse a algo más amplio que el gobierno. El concepto de gobernanza se refiere ahora a procesos y actores, que antes se encontraban afuera del estrecho ámbito del gobierno. Es necesario mencionar que el concepto es usado en varios campos: la economía, la geografía cultural, en la ciencia política y en las relaciones internacionales (Mette, 2005).

Etimológicamente, el concepto de gobernanza puede ser rastreado del verbo griego *kubernán* que significa dirigir o pilotear y fue usado por Platón para vislumbrar como diseñar un sistema de reglas. El concepto ha sido usado como sinónimo de gobierno, sin embargo, en los estudios acerca de su significado, la gobernanza hace referencia a algo más amplio que el gobierno. El nuevo uso del concepto de gobernanza no sólo identifica al Estado y sus agencias como las únicas instituciones y actores relevantes en la asignación de valores, sino que ha puesto atención, en algún grado, al rol de las redes en la persecución de intereses comunes, estas redes pueden ser intergubernamentales, transgubernamentales o inter organizacionales<sup>17</sup>(Rhodes, 1997), pueden ser transnacionales (Rosenau, 1995) o pueden ser redes de confianza y reciprocidad (Mette, 2005, Cfr. Pattberg, 2006).

En este orden de ideas, la gobernanza se refiere al desarrollo de estilos de gobierno (formas de gobernar), en las cuales las fronteras entre los sectores públicos y privados se han desdibujado. La esencia de la gobernanza es que se enfoca en los mecanismos de gobierno, lo cual no resta recurrir a la autoridad y sanciones de gobierno. El concepto de gobernanza apunta a la creación de una estructura u orden que es resultado de la interacción de una multiplicidad de formas de gobernar y de la influencia entre diversos actores e instituciones. Asimismo, la gobernanza se identifica en las esferas y procesos de concurrencia de mecanismos y reglas de control y autocontrol de la conducta de los individuos, las organizaciones sociales y gubernamentales, que tienen un tipo de desempeño en la economía y la política (*polity*).

---

<sup>17</sup> Para un análisis de las diferencias entre intergubernamentalismo y transgubernamentalismo ver: Yapsan, 2012.

En los estudios de relaciones internacionales, se ha convertido en lugar común afirmar que la globalización es la disminución de las distancias en la escala global mediante el surgimiento y la extensión de redes de interrelación ambiental, política, social y económica. Sin embargo, este proceso está lejos de ser consumado. La globalización depende de la efectividad de la gobernanza. La gobernanza efectiva no es inevitable, se consolida gracias a la cooperación interestatal y a las redes transnacionales (Keohane, 2005:454).

En este sentido, encontramos una conexión entre el concepto gobernanza y las instituciones, la cuales, “tienen el potencial de ser opresivas [...], se presenta el dilema de la gobernanza: aunque las instituciones son indispensables para la vida humana, también albergan el potencial de ser tiránicas” (Keohane, 2005:559)

Por lo anterior, se puede preguntar acerca de las instituciones de seguridad lo siguiente: ¿Quién vigila a los guardianes de la seguridad? ¿Cuáles son los estándares normativos que las instituciones de seguridad deben observar y cuáles son las categorías adecuadas para evaluar a las instituciones de acuerdo a tales estándares? En el caso del análisis de la Iniciativa Mérida, como se verá en el capítulo tercero de esta investigación, se presentan un análisis de modelos y criterios de evaluación de las políticas de seguridad (como aquella que se enmarca en la cooperación internacional en seguridad) con base en investigaciones realizadas en el marco de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y en el marco de la metodología de evaluación de impacto propuesta por el Banco Mundial (BM)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La Iniciativa de Evaluación de Impacto para el Desarrollo (DIME, por sus siglas en inglés) fue creada en 2005 por la Oficina del Economista en Jefe del Banco Mundial con el objetivo de generar conocimiento sobre la eficacia de las políticas de desarrollo. Trabaja a través de 18 áreas temáticas, entre la que destaca el programa de reforma institucional y gobernanza local. La DIME colabora con 300 agencias en 72 países para mejorar la eficacia de las políticas y programas y fortalecer la capacidad de los países. En el caso de la propuesta de evaluación de la política de cooperación internacional en seguridad de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en la cual se toma como caso de estudio la Iniciativa Mérida, es indispensable investigar si aquellos que la instrumentan cuentan con formas adecuadas para medir los impactos de la Iniciativa. Con base en la evaluación se podrá contemplar la asistencia futura, hacer eficiente la gestión de los recursos de la cooperación, en cuanto a la asignación de los recursos y el flujo de información y finalmente, dará luces acerca del giro que tiene la cooperación bilateral en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

La gobernanza también está presente en gran parte de la cooperación internacional, misma que adopta la forma de ajustes mutuos de política para reducir las externalidades o interiorizar algunos de los costos (Keohane, 2005: 460-461). Como se ha mencionado, dentro del análisis de las funciones de las instituciones para la gobernanza, es de vital importancia analizar las relaciones y los juegos de coordinación entre los actores. Con base en lo anterior, se puede argumentar que la teoría de la gobernanza tiene un origen institucional.

## **1.2. Gobernanza e institucionalismo: supuestos teóricos**

El enfoque institucionalista presenta algunas conexiones con la gobernanza en varios aspectos. En primer término, por el papel no central que le da al Estado en las relaciones internacionales, en segundo lugar, por los conceptos de institución, convenios, acuerdos entre otros y por último y lo más importante, por el manejo que hace de la cooperación. “En los procesos de cooperación, el peso de las instituciones coadyuva a crear reciprocidad y seguridad compartida” (Orozco, 2006:23).

Las instituciones creadas a través de los procesos de interacción en diversos ámbitos han tenido un efecto en el comportamiento de los gobiernos y actores no estatales, lo cual se ha traducido en una mayor capacidad de cooperación, aunque se ha privilegiado la de carácter económico-comercial. En último años se han abarcado temas conflictivos como la seguridad fronteriza, la migración ilegal y el narcotráfico.

Lo anterior reafirma que los procesos de cooperación se pueden entender mediante una revisión de las instituciones que ayuden a definir el alcance e importancia de las acciones de cada Estado. Un ejemplo claro se encuentra en las relaciones en materia militar y defensa entre México y Estados Unidos, las cuales han tomado forma en cuanto a las responsabilidades, misiones, orientaciones y capacidades en el último siglo, a lo anterior se suman las realidades de un lado y del otro de la frontera, incluyendo la desconfianza bilateral, lo que ha implicado retos para aumentar y mejorar la cooperación constructiva a partir de la identificación de capacidades y áreas de colaboración entre las fuerzas armadas

de ambos países<sup>19</sup>. Es precisamente en este supuesto, donde el institucionalismo aduce que las acciones estatales dependen considerablemente de los acuerdos institucionales establecidos entre los mismos Estados. Dichos acuerdos afectan:

- a) El flujo de información y las oportunidades de cooperación
- b) La capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos; de allí su capacidad para tomar, en primer término, compromisos creíbles.
- c) Las expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales (Keohane, 1995: 14 *Cfr.*, Vélez y Mendoza, 2005: 100; Orozco, 2006: 24)

Las señales de cooperación entre los Estados, como ha sucedido entre México y Estados Unidos, se han plasmado en acuerdos y tratados que siguen principios de comportamiento que presuponen la identificación de intereses comunes y un grado variable -según la coyuntura- de institucionalización de la relación<sup>20</sup>.

Una institución, precisa Keohane (1995:14-17), es un “conjunto de reglas formales e informales, persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”. A la anterior definición se agregan los intereses comunes y los diferentes actores involucrados.

Según el enfoque institucionalista, existen diversos tipos de instituciones: las instituciones internacionales de un carácter formal, los regímenes internacionales que poseen más bien un carácter regional y las convenciones<sup>21</sup> o acuerdos de carácter informal.

---

<sup>19</sup>Cabe aclarar que la relación bilateral en materia de defensa entre México y Estados Unidos está marcada por una serie de intervenciones de las fuerzas estadounidenses en territorio mexicano a lo largo del siglo XIX. A lo anterior se suma la pérdida de más de la mitad de territorio por parte de México lo que ha dejado una marca en el nacionalismo mexicano, especialmente en las fuerzas armadas.

<sup>20</sup> A Estados Unidos le interesa que México tenga mayor capacidad para controlar el terrorismo y mayor prosperidad, ya que más prosperidad en México significaría menos violencia, más inversiones, empleos y menos migración hacia su territorio.

<sup>21</sup> Se ha utilizado en el enfoque institucionalista el concepto de convención, convenio o acuerdo para caracterizar las instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos que configuran las

Es en esta última clasificación donde se aterrizará más adelante, a excepción de dar un mejor enfoque, la Iniciativa Mérida.

Otro elemento del institucionalismo a considerar para el análisis, además del concepto de institución, es la certidumbre, lo que comúnmente se llama confianza<sup>22</sup>. La reducción de incertidumbre apunta Keohane, (1995: 29) “aumenta las probabilidades de funcionamiento de las instituciones”. En la Iniciativa Mérida se ha logrado tener mayor o menor certitud conforme se ha manejado y suministrado la información, función principal de las instituciones<sup>23</sup>.

La cooperación que se ha dado en materia de seguridad contra el narcotráfico implica un grado de institucionalización. La creación de instituciones -reglas formales, informales o convenciones como el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) en la década de 1990 o la Iniciativa Mérida en la primera década del siglo XXI- han exigido planificación y negociación que implica cambios de comportamiento en México como en Estados Unidos a través del ejercicio de la influencia y de una coordinación efectiva de las dependencias gubernamentales de ambos países, es decir, a través de la gobernanza transnacional.

---

expectativas y formas de comportamientos de los agentes que las negocian según las percepciones de cada uno de los Estados (Vélez y Mendoza, 2005.: 100-101).

<sup>22</sup> Para un análisis más detallado de la confianza véase: Luhmann, 1979 y Hardin, 2002. Para el caso de América Latina ver Bergman y Rosenkrantz, 2009. Estos últimos enfatizan que la confianza se ha considerado como el cimiento o piedra angular del *capital social* y elemento importante de la cooperación. El *capital social* remite al amplio marco de relaciones que facilitan la interacción interpersonal para obtener un mayor beneficio personal y social. Asimismo, analizan porqué los ciudadanos en América Latina no confían en sus gobiernos, en sus policías, en sus jueces, en sus tribunales y los costos sociales que produce la falta de confianza en las instituciones, asimismo, introducen el binomio *confianza-derecho* para debatir ambos conceptos y las posibilidades que tiene el derecho para mejorar la confianza interpersonal e institucional para la construcción de un estado de derecho.

<sup>23</sup> En la Iniciativa Mérida están involucradas de lado mexicano: la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional de Migración, Servicio de Administración Tributaria, Unidad de Inteligencia Financiera y Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por parte de Estados Unidos se encuentran diferentes agencias entre las que destacan: la Agencia estadounidense de Cooperación Internacional (USAID) Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia (CIA), el FBI y la agencia Antidroga DEA, entre otras agencias. Ver Anexo 2.

A las luces que arroja el enfoque del institucionalismo neoliberal, se agrega como complemento la existencia de redes transgubernamentales en la relación bilateral, pues la coordinación de los gobiernos es un condicionante para la eficacia de una institución. Es necesario advertir que la gobernanza contempla una constelación de actores, no precisamente de actores gubernamentales, sino actores privados, así como organizaciones no gubernamentales, de la Sociedad Civil, entre otros.

Para continuar con el análisis de la gobernanza y sus implicaciones en el transgubernamentalismo se considera pertinente hacer una distinción entre éste último y el intergubernamentalismo. Nye (2009) y Keohane (1995) afirman que “las relaciones de cooperación intergubernamentales surgen cuando los Estados forman instituciones permanentes a nivel de Estado a Estado”. El intercambio de información se formalizará dentro de los límites de las prácticas diplomáticas, estratégicas y tácticas de toma de decisiones. Por otra parte, las relaciones transgubernamentales ocurren cuando los actores sub-estatales (entiéndase las agencias, secretarías o dependencias gubernamentales), interactúan directamente con sus correspondientes homólogos de otros Estados.

Un asunto interesante es que estas sub-unidades de los diferentes gobiernos no están controladas o estrechamente guiadas por las políticas del presidente o ejecutivos de los gobiernos. En este tipo de ambiente, las culturas organizativas, identidades y normas institucionales y las prácticas juegan un papel clave en el intercambio de información<sup>24</sup> (Keohane, 1993).

El surgimiento de coaliciones transgubernamentales obedece a la existencia de relaciones interestatales con un alto grado de cooperación institucionalizada. La creación de redes transgubernamentales, como menciona Risse, (1995), implica conductas por parte

---

<sup>24</sup> En este sentido, es importante apuntar que los modelos conceptuales propuestos para el análisis de la toma de decisiones en seguridad y defensa desarrollados por Allison (1969): política racional-unitaria, política burocrática y política organizacional ofrecen elementos importantes para estudiar, en el caso de los actores que participan en la Iniciativa Mérida, las culturas organizativas, identidades, normas institucionales y las prácticas, conductas y acciones de cooperación, mismas que juegan un papel clave en el intercambio de información.

de algunos actores burocráticos que los gobiernos pueden considerar desleales. Sin embargo, en el contexto de los regímenes e instituciones internacionales, estas prácticas adquieren mayor legitimidad, pues en el marco de estas instituciones se realizan con frecuencias reuniones y foros intergubernamentales que hacen posible las actividades transgubernamentales (en la Iniciativa Mérida, como se verá más adelante, se han establecido diferentes reuniones y foros para gestionar la implementación de la cooperación como el Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida). Estas redes informales pueden producir información de alta calidad.

Toro (2003: 1-2) afirma que el transgubernamentalismo, como método de “organizar redes transgubernamentales es más eficiente que lograr acuerdos internacionales mediante las tradicionales negociaciones diplomáticas [...] ahorra el esfuerzo de construir organizaciones o regímenes internacionales [...] *pues* son los “burócratas que piensan igual” los que facilitan la cooperación entre países”. Son los funcionarios reguladores de los gobiernos quienes a través de la cooperación solucionan sus problemas de regulación interna, configuran sus objetivos y combaten las amenazas comunes.

Se reconoce la necesidad de los gobiernos para operar de la misma forma que operan el Crimen Organizado Transnacional (COT): a través de redes globales. Las redes de los gobiernos oficiales: policías investigadores, autoridades financieras e incluso jueces y legisladores intercambian con mayor frecuencia información y coordinan actividades para combatir el crimen global.

Este tipo de cooperación entre los gobiernos y otros actores públicos y privados –lo que se ha llamado también cooperación transgubernamental y que se enmarca en la gobernanza transnacional- se encuentra en cualquier parte del mundo y con frecuencia se da para resolver problemas precisos, pero se tiende a formalizar mediante acuerdos bilaterales o multilaterales. Sin embargo, el instrumento preferido, menciona Toro, (2003: 2), de los gobiernos es el *memorándum de entendimiento* en el que dos o más agencias regulatorias acuerdan y se comprometen por escrito a tener una relación continua. Una

relación de buena fe basada en la identificación de ideas para alcanzar objetivos de corto y largo plazo.

El aumento de las redes transgubernamentales de las agencias reguladoras, en las cuales se incluyen los órganos legislativos y judiciales, implica una existencia de gobernanza, que en el caso de la Iniciativa, se identificará con la interacción continua de las instituciones gubernamentales para negociar, diseñar, rediseñar e intercambiar puntos de vista recíprocos en los que participan actores de los sectores tanto públicos como privados.

El proceso mediante el cual los funcionarios públicos de ambos países terminan coincidiendo en la definición de sus intereses y sus políticas constituye el primer paso en el “análisis de la política de redes transgubernamentales y proporciona las bases para la cooperación internacional” (Toro, 2003: 11). Su punto de partida, al igual que el institucionalismo, es la coincidencia de intereses.

Asimismo, las relaciones transgubernamentales se distinguen por su informalidad, porque no conducen a la firma de tratados ni a la creación de instituciones internacionales porque se establecen entre órganos o partes del gobierno que no tienen la responsabilidad de conducir las relaciones exteriores de un país. Las redes transgubernamentales no ignoran al Estado, ni lo eliminan, sino que reorientan algunas partes de gobierno hacia el exterior ampliando o reduciendo el poder de negociación de los Estados. En el caso de México, se ha ampliado el poder de negociación posibilitando una mayor cooperación de Estados Unidos y una negociación buscando el apego al derecho internacional y a la soberanía de ambos países.

Cabe mencionar que las redes transgubernamentales promueven la exportación de marcos regulatorios de los países fuertes a los débiles, es decir, transferencias de reglas, prácticas y estructuras institucionales y a cambio demandan y estimulan –los Estados fuertes- convergencia política entre los Estados. Asimismo, las redes permiten la cooperación, que de otra forma no sería posible, creando la capacidad en los Estados

débiles que les permita cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones internacionales. Lo anterior será objeto de análisis en el tercer capítulo de esta investigación que analiza los impactos de la cooperación con Estados Unidos en el sistema de seguridad e impartición de justicia en México, por medio del estudio del pilar II de la Iniciativa Mérida.

Antes de pasar al análisis conceptual de la gobernanza en el sector seguridad es pertinente aclarar porque se considera (Yapsan, 2012) que el transgubernamentalismo es más efectivo que crear organizaciones intergubernamentales.

### **1.3. Relaciones estructurales: relaciones intergubernamentales y relaciones transgubernamentales**

Como se ha afirmado, la diferencia entre las relaciones intergubernamentales y transgubernamentales radica en el grado de institucionalización y compromisos adquiridos. Mientras que las relaciones de cooperación intergubernamentales surgen cuando los Estados forman instituciones formales y permanentes a nivel de Estado a Estado, las relaciones transgubernamentales se centran en los actores sub-estatales, los cuales interactúan directamente con sus correspondientes homólogos de otros Estados.

Estas características estructurales toman en cuenta las culturas organizativas, las identidades y las normas institucionales. En las relaciones transgubernamentales el impulso para la cooperación es principalmente profesional que político. Los procesos de toma de decisiones son comparativamente más democráticos y las instituciones tienen nivel de autonomía táctica, operacional, y en cierta medida, estratégica en la formación de sus estrategias (Yapsan, 2012: 20).

Existen dos tipos básicos de comportamiento en la cooperación transgubernamental: la coordinación de políticas y la creación de coaliciones transgubernamental (Keohane y Nye, 1974). Las interacciones transnacionales han posibilitado sociedades más sensibles a las demás y esta sensibilidad con el tiempo conduce a tomar en cuenta a los "otros", en la

toma de decisiones, incluso en algunas cuestiones muy delicadas.<sup>25</sup> La coordinación se define como las actividades que permiten la ejecución o el ajuste de las políticas a falta de liderazgo político superior. Por otro lado, la formación de coaliciones transgubernamentales es el resultado que se produce cuando las "agencias afines" forman cuerpos transnacionales con diferentes gobiernos (Yapsan, 2012: 21).

#### **1.4. La gobernanza en el sector de seguridad: gobernanza de seguridad**

A pesar de los avances en el crecimiento económico en muchas partes del mundo y de su natural prosperidad, muchos Estados se enfrentan a una situación en la que sus instituciones no son capaces de satisfacer la demanda cada vez mayor de seguridad. Asimismo, la autoridad soberana ya no ofrece el monopolio del uso de la fuerza, que según Alger (2002), “se ve ahora como una actividad multilateral ejercida por una variedad de arreglos institucionales, públicos, privados, comunitarios e híbridos”. Algunos de estos dispositivos incorporan configuraciones de toma de políticas explícitas, mientras que otros salen más o menos espontáneamente, como resultado de los efectos del mercado.

En los estudios de seguridad, se ha utilizado el concepto de "gobernanza de la seguridad" para describir la constelación de instituciones -formales o informales, gubernamentales o privadas, comerciales o voluntarias- a cargo del control social, la resolución de conflictos, la promoción y provisión de la paz y seguridad (Cfr. Alger 2002).

---

<sup>25</sup> Con respecto al punto anterior, autores como Benítez (2010) y Ramos (2011) argumentan que la Iniciativa Mérida (IM) al buscar la eficiencia de la seguridad y defensa de México, por medio de las agencias que la instrumentalizan, fortalece la secrecía y genera efectos negativos en materia de derechos humanos. En este sentido, puede argumentarse que la IM es una política orientada a combatir las amenazas del crimen organizado al interior de México; pero también, es una política de cooperación bilateral. Por lo anterior, es pertinente preguntar lo siguiente: ¿a quién se debe de rendir cuentas de los recursos recibidos para instrumentalizar la IM?, debe ser ¿a Estados Unidos quien es el que otorga los recursos materiales para llevar a cabo las acciones de la IM? ¿o a los mexicanos? En este sentido, aparecen algunas variables que dificultan la presencia de mecanismos específicos de Rendición de Cuentas en la IM.

### **1.4.1. Gobernanza transnacional de seguridad**

Desde la década de 1990, los conceptos de gobernanza global y seguridad se han utilizado como nuevos marcos para el análisis de las relaciones internacionales. Los defensores de estos enfoques (Krahmann, 2005a y 2005b, Alger, 2002) han argumentado que se está asistiendo a una transformación en la política mundial a través de la dinámica de la integración simultánea y la fragmentación.

El resultado de estas dos dinámicas es un cambio del Estado como la autoridad y actor principal en los asuntos internacionales, desafiando así los enfoques teóricos centrados en el Estado que se habían desarrollado durante la Guerra Fría. Aunque los Estados conservan un papel central, la literatura sobre la gobernanza de la seguridad global sugiere que un número cada vez mayor de las organizaciones internacionales y los actores privados, como las empresas multinacionales y las organizaciones no gubernamentales, están asumiendo funciones que van desde la fabricación a la aplicación de las políticas internacionales (Rosenau y Czempiel 1992; Finkelstein 1995). Por otra parte, además de sectores como los relacionados con las finanzas internacionales, la economía y el medio ambiente (Biersteker y Hall 2002), los partidarios del concepto de gobierno consideran que la fragmentación de las capacidades de formulación de políticas y la autoridad entre los actores estatales y no estatales también se observa cada vez más en el campo de la seguridad internacional (Pattberg, 2006).

Este apartado tiene el objetivo de contestar a la pregunta: ¿cómo se relaciona la gobernanza (mundial-local) para nuestra comprensión de la seguridad internacional? Gran parte de la literatura existente sobre la gobernanza global se ha centrado en áreas como el comercio, la economía, las finanzas internacionales y el medio ambiente. Sin embargo, hay un número creciente de autores que han sugerido que la fragmentación y la integración observada en otros sectores cada vez más, también caracteriza la seguridad internacional en el siglo XXI (Krahmann, 2005a y 2005b)

El concepto de *gobernanza de la seguridad* (Krahmann, 2005a) se basa en varios supuestos sobre la naturaleza cambiante de las relaciones internacionales contemporáneas. Se pueden identificar al menos dos supuestos de esta naturaleza cambiante. El primero supuesto indica que los Estados ya no son la fuente más importante de amenaza para la seguridad internacional. Otras amenazas como el terrorismo y el COT son igualmente importantes. Por lo anterior, se puede argumentar que se asiste a una ampliación del concepto de seguridad, misma que se incluye en el enfoque de la gobernanza en la materia.

El segundo supuesto indica que la complejidad y el carácter interno o transnacional de las amenazas de seguridad actuales no sólo están poniendo una presión creciente a los recursos con los que cuenta el Estado, sino también están descubriendo que los arreglos normativos: la soberanía, la no intervención, por mencionar algunos, no son suficientes cuando se trata de las cuestiones de seguridad transnacionales (Krahmann, 2005). Como resultado, han surgido un número creciente de organizaciones internacionales y de actores privados para hacer frente a los problemas de seguridad como las crisis humanitarias, la violación a los derechos humanos, el COT, los refugiados por caso de guerra y conflictos étnicos, políticos, entre otros.

Sin embargo, a pesar de los acercamientos entre gobernanza y seguridad aún queda la necesidad de responder a la pregunta ¿Cuál es la calidad de la gobernanza del sector de seguridad en México? Ésta duda se resolverá en el capítulo 3. Sólo se adelanta que en los estudios sobre la materia se ha establecido el "buen gobierno" (*good governance*) como un elemento importante para la consolidación de la democracia y el desarrollo. De hecho, el buen gobierno del sector de la seguridad es crucial para el éxito de la consolidación democrática y el desarrollo económico y social sostenible de un país (Ball, et. al., 2003). Es así como la calidad de la seguridad se define por la creación de un entorno seguro para el Estado y su población entera. Los gobiernos y los organismos de seguridad (actores formales e informales) deben cumplir con los principios de la gobernanza democrática, todo lo cual está estrechamente relacionado con los derechos humanos y el estado de derecho (Ver capítulo 3).

Para lograr la gobernanza de seguridad entre Estados, es decir, la gobernanza transnacional, la cooperación internacional otorga márgenes de maniobra para lograr una buena gobernanza. Su invocación ha obedecido a problemas y dificultades, basadas en la solicitud de gobiernos, que en su momento requerían de la ayuda y la experiencia de determinados países. Se convierte en principio de derecho público internacional a partir de la Conferencia Internacional de San Francisco de 1945 de la Organización de las Naciones Unidas. En este principio se expresa el deber de los Estados a cooperar entre sí en la solución de diversos problemas económicos, sociales y humanitarios independiente mente de sus sistemas políticos (Machicado, 1990:17).

#### **1.4.2. Cooperación internacional como elemento de la gobernanza transnacional de seguridad: acercamiento teórico**

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas establece como propósito: “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario” (S.R.E, 1987: 37). Generalmente, los campos de colaboración entre los países del sistema internacional se han realizado mediante organismos específicos encargados de llevarlo adelante como: el Consejo Económico Social, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Tecnología (UNESCO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por mencionar algunos.

Los mecanismos de cooperación entre Estados han evolucionado conforme las características del sistema internacional al grado de involucrar conceptos como asistencia técnica y científica. La cooperación técnica internacional surgida en la década de los setenta se puede definir como: “la transmisión o intercambio de conocimientos y técnicas o de recursos materiales y humanos con el objetivo de coadyuvar a solucionar problemas específicos de la manera más adecuada” (S.R.E, 1987: 38-39). La anterior definición lleva implícito un elemento de primer orden para el logro de dicho intercambio de conocimientos: la asistencia técnica. Dicho concepto, no necesariamente, pone énfasis en la clasificación de un país donador (desarrollado) y un país receptor (subdesarrollado).

La manifestación política de la cooperación internacional es más evidente en las relaciones bilaterales, donde como afirma Machicado (1990) “se expresa la existencia de simpatías o antipatías, o de identidades ideológicas”, que rebasan la mera relación de vecinos o de proximidad geográfica. Esta postura se aprecia incluso en el plano político y militar. Dado lo anterior, se puede insertar la cooperación técnica bilateral en el análisis definiéndola como la que se realiza entre dos países mediante lineamientos y modalidades establecidos en forma conjunta y, en general, tratándose de cooperación gubernamental, realizados a través de instrumentos de formulación que siguen normas comúnmente aceptadas. Entre dichos instrumentos se encuentran: Iniciativas, acuerdos básicos de cooperación científico-técnica y los convenios complementarios e interinstitucionales suscritos por instituciones y entre países (S.R.E, 1987: 43).

Lo anterior arroja elementos que se pueden identificar en la gobernanza transnacional de seguridad que se ha propuesto en esta investigación. Entre los que destacan, para el análisis de la relación de México con EE.UU. en materia de seguridad, la cooperación internacional (técnica-bilateral) por medio de convenios, instituciones, redes transgubernamentales por mencionar algunos. En la relación bilateral, la estrategia para el combate contra el crimen organizado, identificada en la Iniciativa Mérida, surge de la consideración de los intereses nacionales de los dos Estados, los cuales exigen esfuerzos nacionales. Asimismo, dado el carácter internacional de las amenazas, las tareas involucradas para llevar a buen puerto dichas estrategias requiere inevitablemente de la cooperación internacional, es decir, de la necesidad de que los Estados en conjunto emprendan acciones en sus propios territorios para contribuir en las estrategias de seguridad de países vecinos donde las amenazas son comunes.

El carácter transnacional del desafío que representa el crimen organizado transnacional, como el narcotráfico, requiere por su naturaleza global, como afirma Rico (2008:7), de “formas particulares de cooperación, no sólo en materia económica por su factibilidad, sino en otros temas donde exista un grado de coincidencia entre los intereses involucrados y los desafíos específicos a enfrentar”.

“La cooperación en asuntos económicos es más factible, ya que el riesgo de la defección en cuestiones de seguridad son muchos más elevados” (Solís, 2001: 286).

La cooperación internacional es un elemento de primer orden para la seguridad en contra de amenazas como la pobreza, el narcotráfico, el terrorismo, el COT, etcétera. A pesar de la cada vez mayor recurrencia al concepto de *seguridad cooperativa* en diversos estudios sobre la seguridad internacional, sigue en desarrollo en el ámbito académico como en el de la práctica de la seguridad. Sin embargo, es aceptado como un nuevo enfoque de seguridad, así lo afirma Hardy:

“El concepto de seguridad cooperativa, aceptado casi universalmente como un nuevo modelo de seguridad estratégica y uno de los términos más en boga en los estudios sobre relaciones y seguridad internacional de principios del siglo XXI, tiene sus orígenes en la permanente búsqueda del hombre por lograr concebir un sistema internacional que garantice la seguridad de los Estados naciones en sus relaciones con el resto de los actores internacionales” (Hardy, 2003:1).

El concepto de seguridad cooperativa fue evolucionando conforme ocurrían los cambios en el plano internacional, se fue acuñando sucesivamente durante las últimas décadas mediante la evolución del pensamiento estratégico heredado de las confrontaciones Este-Oeste en la Guerra Fría. Este nuevo orden implicó inevitablemente un replanteamiento de las estrategias tradicionales de seguridad de cada actor del sistema internacional.

Así, se creó un modelo para conservar la relativa paz dejada por el conflicto bipolar, y para atenuar la aparición de nuevos factores de inestabilidad global, que anteriormente no figuraban en la agenda de seguridad internacional, con el propósito de evitar que se convirtieran en amenazas a la seguridad y para reducir la obsesión de los Estados de garantizar el desarrollo y bienestar de sus pueblos.

De esta forma, surge y se inserta el concepto de cooperación en la gobernanza transnacional de seguridad. No obstante, a pesar del desarrollo de este nuevo enfoque, se

debe reconocer que estos procesos de formulación teórica apuntan a una evolución constante de la definición de este modelo de seguridad.

La literatura acerca de la seguridad cooperativa es amplia, desde la década de 1990 numerosas obras aparecieron con el propósito de explorar los alcances de la cooperación como principio apropiado para las relaciones de gobernanza transnacional de seguridad para las nuevas circunstancias del entorno internacional (Nolan, 1994; Axelrod, 1986). Así, para 1993 “el empeño cooperativo es un principio estratégico que busca alcanzar su propósito a través del “consenso institucionalizado” en lugar de la amenaza de coerción física o material. Presupone fundamentalmente objetivos de seguridad compatibles y busca establecer “relaciones colaborativas” (Nolan, 1994:4).

En suma, la seguridad cooperativa intenta mediante instrumentos y estrategias alcanzar la seguridad por medio del consentimiento institucionalizado entre dos Estados o entre los actores del sistema internacional evitando que entre ellos se utilice la amenaza o uso de la fuerza coercitiva para subsanar sus diferencias. Ésta supone una identificación y compatibilidad de los objetivos de seguridad de los socios lo que permite establecer relaciones de cooperación para alcanzarlos.

En materia de cooperación internacional, se debe apuntar que el carácter de las amenazas, especialmente la que presenta el COT, específicamente el narcotráfico son ahora transnacionales e interdependientes, por lo que la cooperación de México con los vecinos fronterizos resulta fundamental para combatirlos y generar marcos comunes para enfrentarlos y lograr mejores resultados (Ver Anexo 3).

El concepto de gobernanza transnacional de seguridad presenta una oportunidad política y conceptual para lograr armonizar las nuevas tendencias de la cooperación. Al respecto, la cooperación internacional en seguridad en el hemisferio se establece como un sistema de interacciones interestatales e *interagenciales* que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas (Serrano y Mats, 2005).

De esta suerte, las amenazas como el terrorismo o el narcotráfico -de acuerdo a las responsabilidades políticas y jurídicas que tiene cada Estado de combatirlos- reclama la cooperación de la comunidad de internacional. Pero sobre todo requiere de un sistema de concordancias que coadyuve en la prevención del crimen organizado en sus diferentes modalidades mediante el cumplimiento de una serie de normas y principios que sean respetados.

## **1.5. Conclusiones**

En la relación bilateral de México con Estados Unidos, desde el punto de vista de la gobernanza transnacional de seguridad, las cuestiones transfronterizas han generado agentes e instrumentos de gobernanza más allá de las soberanías nacionales. Sin embargo, no representa un nuevo paradigma, hasta el momento, si no se comprueba, no sólo en el nivel discursivo sino también en el operativo, la *responsabilidad compartida* y los principios de *good governance* en el manejo de los asuntos de seguridad en la relación bilateral, particularmente en las relaciones transgubernamentales a través de la cooperación internacional como parte de la gobernanza.

Por último, se puede constatar que la gobernanza transnacional de la seguridad se ha relacionado con las estructuras y procesos que permiten a un conjunto de actores públicos y privados coordinar sus necesidades e intereses interdependientes a través de la elaboración y aplicación de decisiones políticas vinculantes en ausencia de una autoridad política central (Krahmann, 2005a). Asimismo, estas interacciones han creado redes en la política de seguridad relacionadas con el hecho de que el poder está migrando a los actores no estatales, ya que son capaces de organizarse en redes multi organizacionales más rápidamente que las formas estatales tradicionales y jerárquicas. Lo anterior otorga elementos para entrever que en los asuntos y en la toma de decisiones en seguridad, los actores estatales y subestatales cooperan cada vez más entre sí de forma horizontal y vertical.

## **CAPÍTULO 2. Evolución de la cooperación en seguridad y aplicación de justicia entre México y Estados Unidos: Un análisis desde la gobernanza transnacional**

---

Con la integración económica de los Estados y la emergencia de otros actores en el sistema internacional, los Estados buscan diversas formas para incrementar sus capacidades operativas y lograr la consecución de sus intereses nacionales; una de estas formas es la cooperación internacional. Estudiar la evolución de las políticas de cooperación en seguridad e impartición de justicia, para la lucha contra el narcotráfico y otras formas de Crimen Organizado Transnacional (COT) en la relación de México con Estados Unidos, es indispensable para vislumbrar los cambios de paradigmas en la cooperación y el contexto en el que se inserta la gobernanza transnacional de seguridad.

### **2.1. Bases teóricas y conceptuales para el análisis de la cooperación en seguridad e impartición de justicia entre Estados Unidos y México**

Entre los teóricos de las relaciones internacionales existe un amplio debate sobre el fenómeno de la cooperación internacional y sus características<sup>26</sup>. La discusión se ha centrado en entender cuándo y cómo los Estados pueden cooperar para beneficio mutuo a pesar de la ausencia de un gobierno supranacional. Los argumentos según Fearon (1998:1) obedecen a que diferentes asuntos internacionales en materia de comercio, finanzas, control de armamentos, medio ambiente, *seguridad*, justicia, entre otros, pueden tener diferentes estructuras estratégicas, y éstas afectan crucialmente la cooperación internacional y la naturaleza de los problemas que los Estados deben superar para lograrlo. Las diferentes estructuras estratégicas normalmente se han caracterizado en referencia a una matriz de juego, como el dilema del prisionero. Los analistas se han centrado principalmente en los

---

<sup>26</sup> Para un estudio sistemático sobre la evolución de la cooperación ver: (Axelrod Robert, 1986) quien trata el tema de la cooperación a través del famoso dilema del prisionero de la teoría de juegos. Demuestra de forma interesante que la cooperación se puede dar en un mundo de enemigos siempre que los contendientes se preocupen de los resultados de sus conductas en el futuro. El dilema del prisionero permite que los jugadores se beneficien mutuamente al cooperar entre sí, pero cabe la posibilidad de que uno de los jugadores abuse del otro, y lo explote, o la de que ninguno de los dos coopere.

problemas que ofrece el dilema del prisionero y, en un grado mucho menor, sobre los problemas de coordinación, elemento importante para analizar la cooperación en la relación de México y Estados Unidos en seguridad en el siglo XX y en la primera década del siglo XXI<sup>27</sup>.

La historia de las relaciones de México con Estados Unidos es amplia, en éste apartado no se pretende describir todos los periodos de la relación, sino los más importantes y determinantes que llevaron a la cooperación bilateral, en específico, a la cooperación en materia de seguridad e impartición de justicia con la gran potencia. El estudio se centra en la cooperación contra el Crimen Organizado Transnacional (COT). Por lo anterior, se presenta un breve estudio de la cooperación en materia de Justicia penal, las bases de los sistemas de justicia criminal en México y Estados Unidos para terminar con un análisis de la *extradición*, considerada como un acto de cooperación internacional<sup>28</sup>.

La cooperación de Estados Unidos con todos los países en materia de seguridad, según Benítez (2005:69), “ha obedecido a la jerarquía de los países dada su ubicación geográfica, a su comportamiento histórico respecto de los vínculos estratégicos de Estados Unidos y a las capacidades de cada país para establecer los marcos de cooperación”.

Recientemente, Estados Unidos ha impulsado la cooperación para las reformas judiciales en algunos países de América Latina por medio de la promoción de la transición democrática, la cooperación y asistencia técnica que brindan algunos actores como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés) , la cual se encarga de administrar programas de cooperación y asistencia en 80 países, en el caso de México, como se verá más adelante, apoya iniciativas del gobierno mexicano sobre gobernabilidad, innovación gubernamental, transparencia y estado de

---

<sup>27</sup> Un ejemplo claro de esta afirmación se puede observar en la relación de México con Estados Unidos, en la cual ha predominado el conflicto y la cooperación en diferente temas que van desde lo económico hasta abarcar los temas de seguridad. Para más información ver: (Chacón, 2008).

<sup>28</sup> La extradición se ha reconocido como un elemento importante de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional como el narcotráfico y el terrorismo (Qc y Claire, 2003).

derecho entre otros, para llevar a cabo las reformas judiciales<sup>29</sup> (USAID, 2014, *Cfr.* Shirk and Ríos Cázares, 2007: 37 y Domingo y Sieder 2001). Cabe destacar que en el caso de México, la reforma al sistema de justicia penal iniciada en el 2008<sup>30</sup> (con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de los artículos 16,17,18,19,20,21, 22, 73, 115 y 123 ) se suma a la ola de adopciones del proceso penal acusatorio para dar respuesta al fenómeno de la delincuencia, para otorgar garantías necesarias y procedimientos transparentes, públicos y coherentes con el régimen político a los actores que participan en el sistema penal en un marco democrático (Díaz, 2013: 169; Pastrana y Benavente, 2010: 1-2; Rodríguez, 2013: 5-6). Respecto a la cooperación en esta materia entre México con Estados Unidos se ha impulsado por medio de programas en los que se involucran diferentes actores, caso concreto el Pilar 2 de la Iniciativa Mérida.

## **2.2. Breve recuento de la evolución de la Justicia criminal en Estados Unidos**

Este apartado realiza un análisis general del sistema de justicia criminal en Estados Unidos (Sistema de justicia penal). La base del sistema y del procedimiento de justicia penal de Estados Unidos es su Constitución Política (1787) que incluye las primera diez enmiendas, las cuales forman la carta de derechos (Bill of rights). La constitución garantiza a todas las personas que viven en los Estados Unidos derechos y libertades fundamentales. El principal de ellos, por lo que al derecho penal estadounidense concierne, ordena que *“los acusados tengan derecho a la presunción de inocencia. Los acusados no tienen que probar su inocencia. El gobierno debe probar su culpabilidad más allá de toda duda razonable.*

---

<sup>29</sup> Algunos críticos de la reforma judicial en México, tanto en la Administración de Vicente Fox (2000-2006) como en la de Felipe Calderón (2006-2012), expresaron inquietudes nacionalistas y señalaron que los impulsos a la reforma judicial respondieron claramente a la crítica externa y a la dinámica de introducir en México prácticas legales comunes en otros países, específicamente de Estados Unidos (Shirk, 2007). Sin embargo, cabe mencionar que Estados Unidos ha apoyado los esfuerzos de reforma judicial en México desde finales de 1990 (*Cfr.* Seelke, 2013).

<sup>30</sup> Estas reformas si se implementan a cabalidad lograran impulsar el combate a la corrupción en el sector judicial y prevenir la violación de Derechos Humanos. Además, la reforma al sector judicial mexicano *“alterará el sistema acusatorio al introducir elementos como los juicios orales, penas alternativas, mecanismos alternativos de solución de conflictos que se encuentran en los sistemas acusatorios como el de Estados Unidos”* (Shirk, 2011: 11, cita 27).

*Derechos como éstos estructuran el sistema federal-estatal establecido en la Constitución*<sup>31</sup>  
(Jacobs, 2001:6-7).

Es menester apuntar la existencia de una diferencia entre derecho penal y procedimiento penal en Estados Unidos: “El derecho penal establece principios generales de responsabilidad penal y define las conductas delictivas. El derecho penal sustantivo se divide en dos partes: principios generales de responsabilidad y definición de delitos específicos. Aquellos se aplican a todas éstas. En síntesis, el derecho penal define las conductas ilícitas y prescribe la sanción” (Feinman, 2004: 249, 250, 297, 298).

Por lo que al procedimiento penal se refiere, éste pone en acción al derecho penal. El procedimiento penal, también llamado sistema penal, es “el mecanismo para la averiguación, juicio y sanción de los delitos. En estas tareas participan la policía, fiscales, abogados defensores y cortes, sujetos todos ellos a ciertas prácticas, procedimientos y normas legales. En el procesamiento penal, un individuo es colocado frente al gobierno, con toda su autoridad y recursos, pero sólo por ese medio el Estado puede imponer sus más severas sanciones: la cárcel, y aún la muerte” (Feinman, 2004: 298, *Cfr.* Jacobs, 2001).

---

<sup>31</sup> Los derechos establecidos en la quinta, sexta y octava enmienda son esclarecedores. La quinta enmienda establece que ninguna persona será detenida para que responda por un delito castigado con la pena de muerte u otro delito infame sin denuncia o acusación formulado por un Gran Jurado, salvo en los casos que se presenten en las fuerzas terrestres o navales, o en la Milicia, cuando estas estén en servicio activo en tiempo de Guerra o de peligro público; tampoco podrá someterse a una persona dos veces por el mismo delito al peligro de perder la vida o sufrir daños corporales; tampoco podrá obligársele a testificar contra sí mismo en un juicio penal, ni se le privará de la vida, la libertad, o la propiedad sin el debido proceso judicial; tampoco podrá enajenarse la propiedad privada para darle usos públicos sin una compensación justa. La sexta enmienda establece que en toda causa criminal, el acusado gozará del derecho a un juicio público y expedito por un jurado imparcial del Estado y distrito en que el delito se haya cometido; distrito que deberá haber sido determinado previamente por la ley; así como a que se le haga saber la naturaleza y causa de la acusación, a que se le confronte con los testigos que depongan en su contra, a que se obligue a comparecer a los testigos que le favorezcan y a contar con la ayuda de un abogado que lo defienda y finalmente, la octava enmienda ordena que no se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán penas crueles y desusadas (Constitución de los Estados Unidos y la Carta de Derechos, 1787). Según Jacobs (2001: 7), ésta última prohibición delineada en la enmienda octava ha sido interpretada por los tribunales para limitar los tipos de castigos que se puede infligir. En 1972, los estatutos de pena de muerte de 38 estados de la Federación fueron anulados con eficacia sobre la base de esta disposición constitucional. Sin embargo, fueron reescritos para pasar la prueba de constitucionalidad. En el siglo XXI, 38 estados de la Unión americana tienen un estatuto de pena de muerte, pero el ejemplo que menciona Jacobs (2001), sirve para ilustrar que es la Constitución de Estados Unidos ley suprema, no la ley penal *per se*. Cabe recordar que ni el Congreso ni los estados pueden aprobar leyes que violan la Constitución.

Es importante hacer una acotación, aunque se ha hablado de manera general del sistema de justicia penal, tanto en las cortes de cada estado como en las cortes federales se encuentra en operación un sistema penal distinto, cada uno de los cuales está regido por varios conjuntos de leyes superpuestos entre sí.

Cada estado y el gobierno federal tiene su propia "ley sustantiva penal" -específica los delitos y las ofensas- y su propio "procedimiento penal" -especificando las etapas del proceso penal contra el detenido mediante el enjuiciamiento, sentencia, apelación y liberación- (Jacobs, 2001: 7). Cada legislatura estatal promulga su legislación penal, la cual es aplicada por los fiscales estatales y del condado, asimismo, es adjudicada a los tribunales locales, estatales y a las prisiones estatales o cárceles locales. El Congreso aprueba las leyes penales federales, mismas que son aplicadas por las agencias federales de aplicación de la ley: los fiscales, los tribunales, las prisiones y los sistemas de libertad condicional. Cabe destacar, como se verá más adelante, que el principio federalista observado en el sistema de justicia criminal en Estados Unidos también se presenta en el caso de México (Cfr. Bailey y Chabat, 2002:27).

Con base en el análisis de la gobernanza, como una constelación de actores, y de la política burocrática se han encontrado que existen más de 20 agencias federales especializadas en la aplicación de la ley en Estados Unidos, la mayoría de las cuales están en los Departamentos de Justicia y de Hacienda. Las más prominentes agencias federales de aplicación de la ley son la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés, en el Departamento de Justicia). Asimismo, se encuentran la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF, por sus siglas en inglés), el Servicio Secreto y el Servicio de Aduanas en el Departamento del Tesoro (United States Department of Justice).

Con base en lo anterior, se define al sistema de justicia penal como *el conjunto de organismos y procesos establecidos por los gobiernos para controlar el delito y sancionar a aquellos que violan las leyes*. No hay un sistema de justicia penal individual en los Estados Unidos, sino más bien muchos sistemas similares e individuales. El sistema de

justicia penal funciona en cada área dependiendo de la jurisdicción que tiene a su cargo: ciudad, condado, estado, gobierno federal o tribal o instalación militar. Las distintas jurisdicciones tienen diferentes leyes, organismos y formas de gestión del proceso de justicia penal. (National Center for Victims and Crime (NCVC), 2014). Sin embargo, como se asentó anteriormente, los principales sistemas son el estatal y el federal.

La mayor parte de las actividades del sistema de justicia penal se llevan a cabo bajo los auspicios de los gobiernos estatales y locales. La aplicación de la ley a nivel estatal está descentralizada principalmente a los condados (*counties*), ciudades y pueblos. La policía estatal ejerce autoridad sobre las principales carreteras del Estado y en áreas rurales no incorporadas. A menudo tienen otras funciones limitadas, incluyendo el registro de los antecedentes penales. Abogados generales del Estado, a diferencia del abogado general de la federación, por lo general tienen poca o ninguna autoridad fiscal, a pesar de que pueden ser responsables de argumentar apelaciones penales y defender las peticiones posteriores a la condena. La Fiscalía ejerce funciones a nivel del condado. La mayoría de los fiscales, los llamados fiscales de distrito (DAS, por sus siglas en inglés), son elegidos (Jacobs, 2001:8).

Si bien es cierto que el *derecho penal sustantivo*, que se mencionó anteriormente, está arraigado en el derecho común inglés, el Derecho penal estadounidense está reglamentado. En otras palabras, la ley respecto a los delitos se decide por las legislaturas de los estados (por cada estado) y por el Congreso (por el gobierno federal). Por ejemplo, la Ley Federal contra la extorsión criminal y las organizaciones corruptas (Racketeer Influenced Corrupt Organization Act) aprobada en 1970 contiene 29 delitos federal y 8 estatales<sup>32</sup>. La mayoría de los estados, pero no el gobierno federal, tienen un "código" integral de derecho penal sustantivo compuesto por los principios generales de la responsabilidad penal, las leyes que definen los delitos particulares, y leyes que definen las

---

<sup>32</sup> La Ley Rico es codificada bajo el título 96 del Título 10 del Código de Estados Unidos que se ocupa de delitos federal y del procedimiento penal. Esta ley es aplicada a cualquier acto o amenaza que implica el secuestro, el homicidio, el lavado de dinero, la conspiración, el narcotráfico, robo, extorsión entre otros delitos. En total, la ley abarca 37 delitos y se aplica a un miembro de una empresa criminal que haya cometido al menos 2 de los 37 delitos, dentro de un plazo de 10 años. Las penas van desde una multa de 25 mil dolares hasta 20 años de prisión (DOJ, 2014).

excusas y justificaciones. Dos terceras partes de los estados han adoptado en su totalidad o en parte el Código Penal Modelo (MPC), el cual fue elaborado en las décadas de 1950 y 1960 por el American Law Institute. El MPC es la obra más influyente en el derecho penal sustantivo estadounidense<sup>33</sup> (Jacobs, 2001:8).

### **2.3. Justicia Criminal en México: Un acercamiento teórico**

En las democracias Occidentales, la búsqueda del ideal democrático es una tarea continua para lograr gobiernos que resuelvan los conflictos, logren el bien general para el mayor número de personas y respeten el Estado de derecho. Por lo anterior surge la necesidad de repensar los principios democráticos establecidos para prevenir el ejercicio arbitrario del poder en los gobiernos democráticos<sup>34</sup> como son: la separación de poderes, el gobierno bajo la ley y recientemente; la transparencia y la rendición de cuentas<sup>35</sup> (RC).

El Estado se justifica a partir de garantizar a sus gobernados certeza y seguridad jurídica, la cual se traduce en su forma más primigenia, como Seguridad Pública. El derecho Penal es una rama del Derecho Público interno cuyas disposiciones se encaminan a mantener el orden social, reprimiendo los delitos por medio de las penas (Salas, 2002:25.).

El sistema de justicia penal, como el sistema político y económico, es un rasgo característico de un determinado modelo de Estado de derecho, siendo la ideología imperante la orientación tanto de la política general y la generadora de una política criminológica. En México, existe un control social basado en leyes e instituciones encargadas de combatir la delincuencia, con el fin de privilegiar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos (Velázquez Estrada, 2009, 49).

---

<sup>33</sup> Cada estado y el gobierno federal tienen sus propias normas de procedimiento penal. Las Reglas Federales de Procedimiento Penal son escritas por comités de asesores judiciales, promulgadas por la Corte Suprema y sujetas a modificación por el Congreso. Las Normas de procedimiento penal de los estados se definen generalmente por las legislaturas estatales.

<sup>34</sup> La democracia se caracteriza, según Dahl (1989:1) por su continua aptitud para responder a las preferencias de los ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos (...) el término *democracia* designa el sistema político entre cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos.

<sup>35</sup> Ver: Schedler, (2008).

### 2.3.1. El modelo de estado de derecho y la política criminológica en México

El modelo de Estado de derecho en México se integra por una serie de ideologías: liberal, social y democrática, y por un catálogo de derechos para el ciudadano: sociales y democráticos, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>36</sup>. Con una débil cultura de la legalidad, en la cual la política todavía se sobrepone a lo jurídico, el factor económico condiciona, incluso, tanto a lo político como a lo jurídico, por lo tanto la ley está al servicio de la política. Sin embargo, la aplicación de la ley debe estar por encima de lo político y lo económico.

El Estado mexicano, como se ha mencionado, es un Estado democrático de derecho, por lo que su poder es limitado por el reconocimiento y respeto de los derechos humanos. “La Constitución establece los principios y criterios fundamentales de la política criminal y del sistema de justicia que debe regir en el Estado mexicano [...] el sistema penal mexicano y los diferentes niveles de la política criminal deben, conforme a lo anterior, revestir las características que impone un sistema propio de Estado democrático de derecho” (Moreno: 1999: 59).

El Estado de derecho en México en materia de justicia penal tiene como postulados fundamentales las disposiciones contenidas en los artículos 10, 14, 16, 17, 18, 20 y 21 de la CPEUM<sup>37</sup>, así como las leyes sustantivas, adjetivas y de ejecución penal, a nivel federal y

---

<sup>36</sup> Aunque la Constitución de 1917 contenía garantías individuales para las víctimas y acusados (ahora derechos humanos según la reforma constitucional de junio de 2011) y proveía la presunción de inocencia y juicios con jurados, muchas de estas provisiones no se implementaron. México desarrolló un sistema de justicia criminal híbrido que contenía elementos de procesos criminales inquisitorios con un ministerio público en lugar de un juez, quien tomaba un papel central en vigilar las investigaciones y en determinar a un sospechoso culpable o inocente. Sin garantías del debido proceso y sin la independencia del sistema judicial, el poder ejecutivo, a través del procurador, usaba a las cortes como un medio de control político (Canales, 2012, *Cfr.*, Seelke, 2013:)

<sup>37</sup> El artículo 17 de la CPEUM establece que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer la violencia para reclamar su derecho. Asimismo, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. El artículo 16 establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En lo que toca a las penas, su imposición es propia y exclusiva de la autoridad judicial (art. 21); el juicio es necesario, no deberá tener más de tres instancias y se evitará juzgar dos veces por los mismos hechos (art. 23); y en ningún caso podrán imponerse las penas de muerte,

estatal, formando parte también del Estado de derecho los tratados y convenios internacionales en materia penal (Velázquez Estrada, 2009: 55). Al respecto, se analizan posteriormente los tratados de extradición entre México y Estados Unidos como parte de la gobernanza transnacional en seguridad y justicia<sup>38</sup>.

El sistema de justicia penal mexicano, en su aplicación práctica y de acuerdo con el fundamento constitucional y legal, “asegura a un gobernado por flagrancia o caso urgente, considerándolo probable responsable; se reconocen las figuras de cateo y el arraigo, sustentándose en ese mismo concepto, y luego ante un juez, se decreta detención y se dice que dentro de las setenta y dos o en su caso noventa y seis, debe determinarse la situación jurídica del inculcado, mediante formal prisión o sujeción a proceso; situaciones jurídicas que se apoyan en el concepto de probabilidad de responsabilidad penal, (no de inocencia como en el caso estadounidense), es decir, justificadas en la apariencia o sospecha de que una persona es autor o participó de un delito, de esta forma, el procesado permanece en un estado de privación de su libertad o según la ley y el Ministerio Público, enfrenta el proceso con libertad provisional bajo caución, pero de nuevo, durante todas estas situaciones jurídicas el Estado sigue calificándolo como probable responsable, advirtiéndose, que el sistema se predispone a que dicho gobernado es culpable, hasta que el juez emite sentencia definitiva, condenando o absolviendo” (Velázquez Estrada 2009:121).

La discusión en torno a la interacción de los actores en el área de seguridad pública y el sistema de justicia penal puede simplificarse al dividir el proceso de justicia penal mexicano en cuatro etapas: “(1) seguridad pública (prevención del crimen, patrullas de

---

mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes, o cualquiera otra que, por su naturaleza o por sus efectos, se considere inusitada o trascendente a la persona del reo (art. 22) (CPEUM).

<sup>38</sup> En el contexto de la evolución de la delincuencia organizada transnacional el papel de la extradición se ha reforzado mediante un conjunto de tratados multilaterales y bilaterales. En 1985, el Séptimo Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente instó a los Estados miembros a “incrementar su actividad a nivel internacional para combatir al Crimen Organizado Transnacional. En 1990, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el Tratado modelo de extradición como una forma efectiva de hacer frente a los complejos aspectos y consecuencias graves de la delincuencia, especialmente en sus nuevas formas” (Qc, y Claire, 2003:2). Recientemente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000) introduce estrategias para combatir las actividades del crimen organizado transnacional como el lavado de dinero, la corrupción, entre otras actividades.

policía); (2) la consecución de la justicia (una vez que se ha denunciado un delito, la Fiscalía con la asistencia de la policía y los expertos en delitos, inicia una investigación para apoyar una demanda legal); (3) la administración de la justicia (un juez revisa el caso del fiscal, las órdenes de detención en cuestión y determina si existe causa probable para, después de las audiencias y la entrada de las súplicas, el acusado sea condenado o absuelto de los cargos); y (4) encarcelamiento o la reintegración a la sociedad (el conjunto de organizaciones encargada de la implementación y la administración de las sentencias). El Poder Ejecutivo administra todas las etapas, pero en la tercera intervienen los tribunales y las cortes” (Zepeda G, 2002: 71).

Las organizaciones encargadas de la investigación y procesamiento penal pueden ser consideradas un sistema abierto. Estas organizaciones están influenciadas por factores del sistema de justicia y de la sociedad en general. En otras palabras, como se ha mencionado, “el contexto social (desempleo, desigualdad social, y otros actores (los grupos criminales, departamento de policías, organizaciones de seguridad privada) afectan la actuación de los departamentos encargados de perseguir el delito” (Zepeda, 2001: 73).

México cuenta con un “estado de derecho en consolidación” (Velázquez Estrada, 2009: 52). La demanda en diversos sectores de la sociedad es llegar a construir una cultura de la legalidad y una vida social y política más democrática, sustento para la formación de ciudadanos e instituciones públicas más transparentes, justas y eficientes. Cuando no se cumple éstas condiciones mínimas, surgen fenómenos como las *comunidades de autodefensa*, tema que no es propósito de este trabajo, pero que sin lugar a dudas estará bajo la lupa del análisis de la seguridad y la justicia en México en los siguientes años.

El rezago y deficiente impartición de justicia penal en *latu sensu*, demuestran que existen resabios inquisitivos de violación de derechos humanos, ya que todavía funcionan órganos de procuración y de administración de justicia dependientes del Poder Ejecutivo. Asimismo, existe complejidad y lentitud en los procedimientos penales y además presentan prácticas procesales viciadas; la jurisprudencia es a menudo contradictoria e inconsistente, pues se ha dado el caso que su interpretación por las leyes penales y procesales revela el

funcionamiento de un sistema inquisitivo, en el que se otorgan amplias facultades al órgano del Estado encargado de investigar, perseguir delincuentes y formular acusaciones (*Cfr.*, Zepeda, 2001 y Velázquez Estrada, 2009).

Hay un excesivo abuso de la prisión preventiva y de la prisión<sup>39</sup> como pena; siendo entre otras causas la sobrepoblación y el autogobierno en las prisiones, las cuales se encuentran en condiciones deplorables. En consecuencia, según Velázquez Estrada (2009), hace falta estructurar una política criminológica integral, debidamente planificada y vinculada con otros sectores de la política social.

Con base en las consideraciones anteriores, la necesidad de reformar al sistema de Justicia Mexicano empezó a impulsarse en diferentes gobiernos. Las reformas políticas iniciadas en la década de 1980 y 1990 demostraron la necesidad de modernizar al sistema de justicia penal mexicano. En 1990, reformas institucionales y legales dieron mayor autonomía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y al Consejo de la Judicatura Federal (CJF), organismo de control, vigilancia y disciplina judicial. Para el año 2000, la administración del entonces Presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006) presentó una Iniciativa de ley para reformar el sistema de justicia criminal mexicano, sin embargo, no encontró el apoyo político en el Congreso (Rodríguez, 2013; Shirk, 2012). A pesar del fracaso de este intento de reformar el sistema de justicia mexicano, algunos estados de la república se inspiraron para impulsar reformas a nivel estatal como Zacatecas, Chihuahua, Morelos, Oaxaca, el Estado de México (Rodríguez, 2013: 5).

En el contexto de los primeros intentos de reformar el sistema de justicia penal en México para la lucha contra la delincuencia organizada<sup>40</sup> en la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), se presentó una Iniciativa para impulsar las reforma propuestas en el sexenio anterior, pero con nuevos cambios diseñados para fortalecer la estrategia de

---

<sup>39</sup> El mal funcionamiento del sistema judicial penal mexicano junto con el aumento de los arrestos y el uso de la detención preventiva se ha traducido en una sobrepoblación de las cárceles, particularmente a nivel estatal. “Alrededor del 40% de los reclusos en las cárceles de México están a la espera de juicio. Para el 2011, las cárceles superaban en 23% el exceso de capacidad” (Departamento de Estado, 2012).

<sup>40</sup> El artículo 16 de la CPEUM define a la delincuencia organizada como una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia (Estatuto Federal Contra el Crimen Organizado) (Seelke, 2013:6).

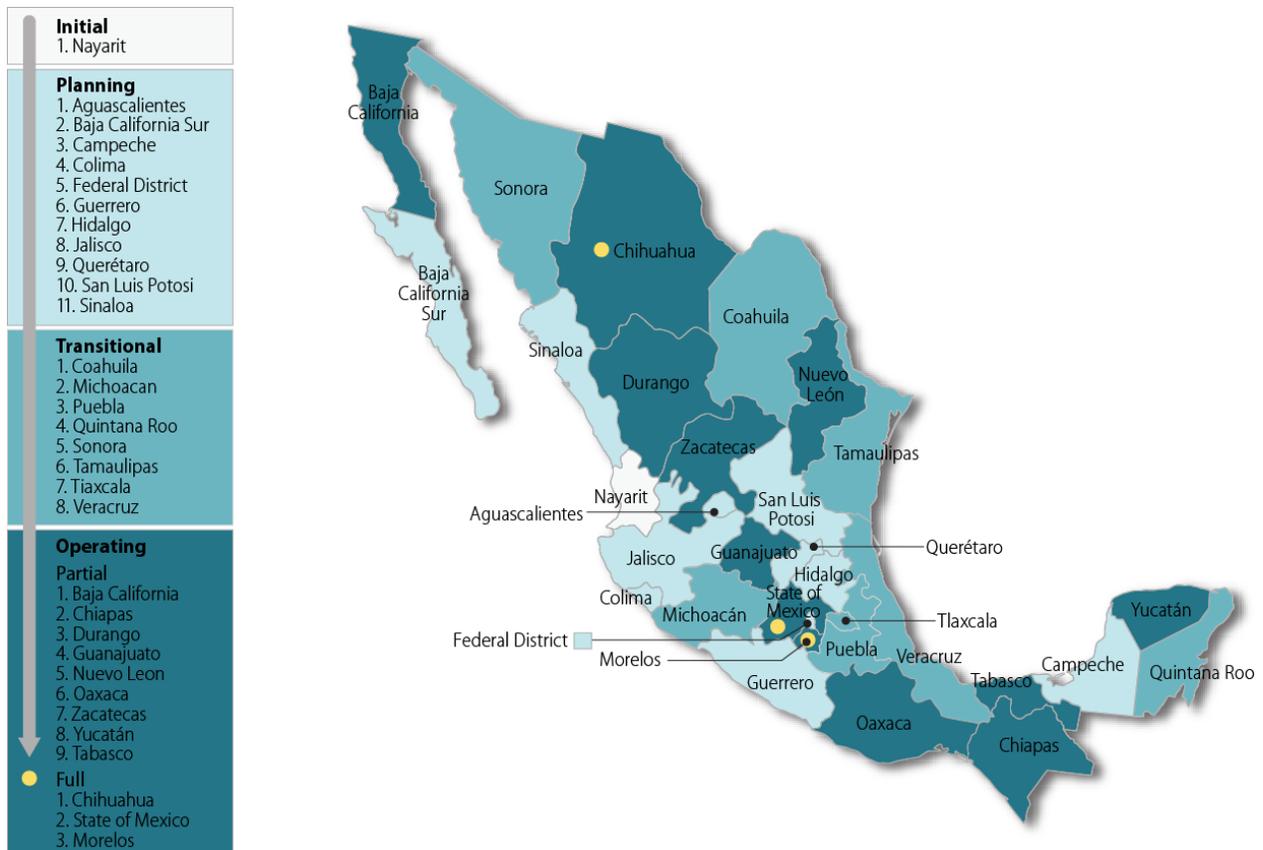
seguridad contra el crimen organizado, misma que se impulsó con la cooperación de Estados Unidos. Finalmente, el Congreso mexicano aprobó el paquete de reforma en 2008 y estableció un periodo de ocho años para su completa instrumentación a nivel nacional (Rodríguez, 2013: 6).

El Nuevo Sistema de Justicia (NSJP), establece una nueva legislación que alterara radicalmente al sistema de justicia criminal en México al introducir reformas en materia judicial y policial con el propósito de fortalecer la seguridad pública, la investigación criminal, el debido proceso para los acusados y los esfuerzos para combatir el crimen organizado<sup>41</sup>. Para el 2016, la reforma debe de aplicarse a lo largo del territorio mexicano, aunque con el cambio de gobierno en México en 2012, la aplicación total de la reforma ha requerido una revisión de los códigos y procedimientos legales, modificaciones físicas a la infraestructura de los juzgados, facilidades para la investigación policiaca, entrenamiento de jueces, abogados y policías. Asimismo, la reforma seguirá sorteando críticas respecto a que ésta favorece el interés de los criminales sobre el de las víctimas y que constituye una imposición, más que una influencia, del sistema Legal de Estados Unidos en México (Shirk, 2011, 2010, 2007). Estas reformas si se implementan a cabalidad lograrán impulsar el combate a la corrupción en el sector judicial y prevenir la violación de Derechos Humanos (Ver figura 1). Además, la reforma al sector judicial mexicano “*alterará el sistema acusatorio al introducir elementos como los juicios orales, penas alternativas, mecanismos alternativos de solución de conflictos que se encuentran en los sistemas acusatorios como el de Estados Unidos*” (Shirk, 2011: 11, cita 27).

---

<sup>41</sup> La transición al NSJP requiere cambios estructurales, culturales y sistémicos en las instituciones mexicanas encargadas de la aplicación de la justicia penal. El cambio, según algunos analistas como Shirk, 2011, Seelke, 2013 requerirá varios años.

**Figura 1. Fases de la implementación de la Reforma Judicial en los Estados de la República Mexicana**



Fuente: Gobierno de México, Secretaría de Gobernación, Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la instrumentación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) tomado de Seelke, 2013.

*Strictu Sensu*, los objetivos de la reforma son: 1) Transitar de un proceso penal mixto (escrito y secreto) hacia uno de carácter acusatorio (oral y público); 2) Proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen; 3) Incorporar un régimen procesal especial como estrategia de política criminal para atajar el escenario de crimen organizado que ocurre en la actualidad<sup>42</sup>; 4) Fortalecer el sistema nacional de seguridad pública, a través de la creación de áreas altamente profesionalizadas para el control institucional (selección e ingreso) de sus operadores (Díaz, 2013: 173, *Cfr.* Rodríguez, 2013).

<sup>42</sup> En la reforma judicial de 2008 se incluyen provisiones para fortalecer la habilidad del gobierno y sus instituciones para enfrentar al crimen organizado.

El análisis de la cooperación internacional dentro del sistema de justicia penal del Estado mexicano da luces sobre su influencia, impactos y alcances en las reformas impulsadas en México. La cooperación internacional, en justicia, no sólo es el acto solitario de la entrega de delincuentes o refugiados en un país determinado, sino que, como menciona San Martín (2001: 1) *“en el plano ejecutivo o gubernamental, abarca una política activa de intercambio de información en materia penal y la realización de tareas de investigación conjuntas, coordinadas, entre dos o más Estados. Por otro lado, en el plano judicial, la cooperación comprende una serie de actos judiciales propiamente dichos, tales como: a) la prestación de asistencia judicial internacional (exhortos, citaciones, incautaciones, embargos, levantamiento del secreto bancario, declaraciones, etc.); b) el traslado de personas condenadas; c) la transmisión de la ejecución de sentencias penales; d) la transmisión de procesos penales y denuncias para la instrucción de un proceso; e) la vigilancia de personas condenadas o en libertad condicional; y, f) la entrega vigilada.”*

Por lo anterior, la extradición se entiende a la luz de los objetivos de la política exterior de los Estados para luchar contra el COT y se fortalece al interior con un sistema de justicia fuerte y democrático. En el caso de Estados Unidos y México, como se verá en el siguiente apartado, la colaboración en seguridad y aplicación de justicia involucra una cierta homologación de las legislaciones propiamente punitivas, tanto a nivel material, cuanto a nivel procesal, que en el caso de la relación bilateral, se han ido mejorando a la luz de las pautas comunes de cooperación policial y judicial.

#### **2.4. La extradición en términos de la gobernanza transnacional y la política exterior**

Las disputas diplomáticas y jurídicas del siglo XIX sobre temas de extradición y de interdicción transnacionales se desarrollaron fuera de la confusa y constante circulación de los criminales, fugitivos, anarquistas, revolucionarios, contrabandistas, extranjeros ilegales y mercancías ilícitas en todo el sistema mundial.

Desde la gobernanza, como se revela en las relaciones de extradición, se puede encontrar asuntos de jurisdicción y soberanía territorial. El sistema de extradición es creado por un tratado y se ejerce por el poder ejecutivo, aspecto importante de la política exterior de un Estado. Teniendo en cuenta la gobernanza de la espacialidad legal a través de la extradición y los regímenes jurisdiccionales, se abre una ventana crítica de la naturaleza y las consecuencias de la acción del Estado, ya que conecta las ideologías, el interés judicial, regional y global.

La aplicación de los regímenes de extradiciones presenta una apreciación más amplia de las relaciones de los Estados. La mayor discusión de los sistemas de gobierno, en el caso estadounidense y mexicano, se centra en las conexiones entre la creación de las políticas y la toma de decisiones respecto a los intereses económicos y las limitaciones de carácter político. Sin embargo, en este sentido, la gobernanza viene a presentarse como “la política por otros medios” (Citado en Margolies, 2011: 21).

La extradición reafirmó, para algunos países como Estados Unidos, la soberanía territorial a finales del siglo XIX. Aunque aparentemente simple, la entrega de un fugitivo evocó el abanico completo de preguntas acerca de los extremos maleables del poder estatal. Los regímenes de extradición, al menos en la relación de México con Estados Unidos, alentaron el establecimiento de espacios legales y extralegales en la relación bilateral.

## **2.5. El inicio de la cooperación en seguridad y justicia con la gran potencia: Breve recuento histórico de la extradición**

En algunos momentos cruciales de la historia que comparten México y Estados Unidos ha habido breves periodos de cooperación bilateral (Fernández de Castro y Domínguez 2001: 41). Estos periodos han sido producto de los intereses y de las percepciones de amenazas internas y externas de ambos países. A continuación se describen los ejemplos más sobresalientes, sin olvidar nuestro objetivo de descubrir los que al ámbito de la seguridad y la impartición de justicia se refieren.

La política de extradición estadounidense al final del siglo XIX fue el producto de estadistas que tenían una visión clara del interés nacional y un conocimiento sofisticado de la utilidad del espacio legal. La extradición, como proceso político formal, fue surgiendo como un proceso diplomático en las naciones civilizadas. Los Estados Unidos no dudaron en adaptar la extradición a su política exterior, cuando se consolidaba territorialmente entre la Guerra Civil y la guerra Hispano-Americana de 1898 (*Manchester*, 1961).

Los diplomáticos estadounidenses entendieron que dando forma a los mecanismos de intercambio de fugitivos internacionales, a través de una red amplia de tratados, tenían un rol crítico e importante que desempeñar para hacer que las interacciones globales fueran congruentes con los impulsos unilateralistas e intereses de Washington. Este periodo fue clave para diseñar y proyectar los intereses de Estados Unidos en los espacios de la ley como una forma eficiente y conveniente de expandir la seguridad, el acceso a los mercados y la dominación jurisdiccional. La extradición, según Margolies (2011:5) “fue un paso en el esfuerzo de dar forma a las estructuras legales y globales para reflejar los intereses y objetivos de la política exterior de Estados Unidos<sup>43</sup>”.

“Extradition was a certain step [...] in the effort to shape global legal structures to best reflect U.S: interests and policy goals” (Margolies, 2011:5).

Durante buena parte del siglo XIX y durante la Revolución Mexicana las relaciones de México con Estados Unidos se caracterizaron por la confrontación y el conflicto. En México la ley y el orden en el periodo revolucionario se fragmentaron, el sistema de justicia se volvió extremadamente arbitrario (Rosales, 1999: 122). Desde el siglo XIX, los criminales mexicanos en Estados Unidos han buscado refugio cruzando la frontera hacia México. Una vez en México, estaban relativamente seguros de la extradición<sup>44</sup>,

---

<sup>43</sup> La extradición en el siglo XIX sirvió como un excelente disolvente entre el ejercicio de la soberanía y el poder, entre la abstracción de la justicia y el orden en las relaciones internacionales de Estados Unidos.

<sup>44</sup> Existen muchas definiciones que han dado diferentes autores acerca del concepto de extradición (Barroso, 1998; Colin, 1993; Margolies, 2011). Sin embargo, para esta investigación utilizamos el término extradición para referirnos al “acto de cooperación internacional mediante el cual un Estado hace entrega a otro, previa petición o requerimiento, de un delincuente que se encuentra en su territorio para facilitar el enjuiciamiento penal de la persona reclamada, o bien, la ejecución de una sentencia previamente impuesta al extraditado” (H. Pavón, 1965; *Cfr*, Sánchez, 2001).

principalmente por la renuencia de las autoridades mexicanas de regresar a los fugitivos para que enfrentaran a la justicia estadounidense y además, por la inadecuada y opaca política de extradición (Rosales, 1999:177).

Como se verá más adelante, la reticencia no sólo se presentaba del lado mexicano, también las autoridades estadounidense se resistieron a extraditar a sus ciudadanos que habían cometido crímenes en México. Uno de los primeros tratados de extradición que se firmó entre México y Estados Unidos data de 1861<sup>45</sup>, sin embargo, el proceso se rompió durante la intervención francesa. Además, en este acuerdo el país demandado no estaba obligado a entregar a sus nacionales al país solicitante.

En la relación bilateral, en materia de extradición, hubo una particular excepción. A lo largo de la frontera el ejecutivo del Estado y otros funcionarios tenían facultades especiales debido a la llamada *cláusula de estado fronterizo* del artículo 2<sup>46</sup> del Tratado de extradición de 1861. Este artículo les permitía manejar todo el proceso de extradición (Ver Anexo 6 y 7), exigencias que en otra parte era una función estrictamente de la rama ejecutiva (Margolies, 2011: 22).

En 1869, el emisario estadounidense en México, Nelson Perkins, solicitó permiso para permitir a las autoridades estadounidenses perseguir a los Comanches y Kickapoos quienes habían robado ranchos en el lado de Texas. El departamento de Estado argumentó que Benito Juárez lo había acordado en 1866 cuando se encontró en el Paso del Norte

---

<sup>45</sup> Firmado por el Presidente de Estados Unidos Abraham Lincoln y por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Treaty between the United States of America and the Republic of Mexico for the Extradition of Criminals. Concluido en México en Diciembre 11 de 1861. Ratificado en Mayo 20 de 1862.

<sup>46</sup> In the ease of crimes committed in the frontier States or Territories of the two contracting parties, requisitions may be made through their respective diplomatic agents, or through the chief civil authority of said States or Territories, or through such chief civil or judicial authority of the districts or counties bordering on the frontier as may for this purpose be duly authorized by the said chief civil authority of the said frontier States or Territories, or when, from any cause, the civil authority of such State or Territory shall be suspended, through the chief military officer in command of such State or Territory. (Artículo, 2) “*Con la finalidad de castigar crímenes cometidos en los Estados fronterizos o en los territorios de las dos partes contratantes. Los requerimientos pueden hacerse a través de sus respectivos agentes diplomáticos o por la autoridad civil de los Estados, o territorios, o por medio de la autoridad judicial o jefe de los distritos y municipios limítrofes en la frontera, para éste fin deben estar debidamente autorizados por dicha autoridad civil o jefe de dichos Estados o territorios fronterizos, o cuando, a partir cualquier causa, la autoridad civil del Estado o territorio en cuestión, suspenda, a través del jefe militar al mando de dicho estado o territorio*” (Artículo 2).

(Ciudad Juárez) asediado por las tropas de Maximiliano y en necesidad de ayuda estadounidense. Una vez Juárez instalado en la Ciudad de México y con la ejecución de Maximiliano, respondió que él, como Presidente, no podía tomar una decisión así, sólo el Congreso mexicano podría hacerlo (Rosales, 1999: 177).

Cómo se puede observar la consolidación de la independencia, identificada como integridad territorial, tuvo implicaciones indiscutibles para que el gobierno de la época tomara compromisos en materia de extradición<sup>47</sup>. Los esfuerzos en ese sentido vinieron de Estados Unidos, específicamente de las autoridades de Texas en 1870 cuando el abigeato en la frontera era rampante (Margolies, 2011; Rosales, 1999:177-178).

Washington trató a México como una potencia civilizada sólo a regañadientes y con muchas excepciones respecto a las reclamaciones de jurisdicción extraterritorial. Una afirmación de este tipo de extraterritorialidad, que ilustra la naturaleza del poder a lo largo de la frontera, fue la "Ord Orden" del 1 junio de 1877 que el General E. O.C. Ord del departamento de las fuerzas armadas de Texas emitiera. Esta orden autorizaba a las tropas estadounidenses a entrar en territorio mexicano con el fin de perseguir y capturar a los indios asaltantes y confiscar la propiedad, sobre la base de un deber de suprimir "las incursiones fuera de la ley" (Margolies, 2011, 9)

El segundo texto bilateral que se firmó fue la Convención para la Extradición de Criminales firmada el 22 de febrero de 1855 y aprobada el 16 de abril de 1899 (Rosales, 1999: 178). Este tratado contenía una lista de 23 delitos por los cuales procedía la extradición. Se firmaron dos arreglos más al texto bilateral: el primero, del 25 de junio de 1902 agrega a la lista de los delitos el cohecho y el segundo, del 23 de diciembre de 1925, agrega 3 nuevos delitos, dos de ellos relativos a la manufactura ilícita, al tráfico y uso de

---

<sup>47</sup> El sexto Informe de gobierno de Felipe Calderón (2012), reporta que hasta 2011 México ha firmado 35 tratados bilaterales en materia de extradición. De estos 29 se encuentran vigentes con los siguientes países: Australia, Bahamas, Bélgica, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Guatemala, India, Italia,2/ Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Reino Unido, Uruguay y Venezuela. Por su parte, seis se encuentran pendientes de entrar en vigor, con los siguientes países: Argentina, Bolivia, China, Costa Rica, Colombia e Italia.

narcóticos o sustancias nocivas a la salud; y el tercero, relativo al contrabando (Álvarez y Staelens, 2006: 2).

El tratado de 1899 no permitió a ninguna de las parte contrayentes denegar una petición sí un fugitivo era connacional. Las provisiones del tratado fueron rara vez aplicadas, sin embargo, los estadounidenses encontraron en la política flexible “hot-pursuit” (*persecución en caliente*) un instrumento muy útil para regresar a sospechosos de México (Rosales, 1999: 178).

Durante el siglo XIX, específicamente en la época porfirista la relación de México con Estados Unidos se centró en: el pago de la deuda externa, el comercio, y las intromisiones de indios salvajes a territorio estadounidense. Esto sin duda puso como prioridad mantener la seguridad de las fronteras estadounidenses contra el contrabando, el robo de ganado y las incursiones indias que ponían en peligro a los habitantes estadounidenses de la frontera.

El gobierno de México estuvo dispuesto a colaborar con el estadounidense para detener éstas actividades ilegales. “De manera extraoficial, tropas estadounidenses fueron autorizadas a entrar al territorio mexicano para perseguir a los indios. Sin embargo, cuando las tropas mexicanas hicieron lo mismo la respuesta de Washington fue negativa” (Velázquez, 2007:107).

Aquí se puede afirmar que el gobierno mexicano siempre buscó cooperar con Washington, sin embargo, nunca se dio una corresponsabilidad de parte del gobierno estadounidense, esto se puede comprobar cuando Estados Unidos rechazó la propuesta de México que establecía la posibilidad de que ambos ejércitos cruzaran la frontera en caso de emergencia. Sin embargo, Porfirio Díaz actuando pragmáticamente en lugar de responder negativamente a las solicitudes del Departamento de Estado para permitir el cruce de la frontera, exigió que el permiso fuera recíproco.

Al consolidarse el gobierno de Díaz, las relaciones entre ambos países se volvieron más cordiales. Díaz aprovechó esto y empezó a utilizar nuevas estrategias de política exterior (Vázquez y Ramírez, 2000). Por un lado, se encuentra “el aumento de las inversiones estadounidense en sectores estratégicos y por otro, el intento de incidir –o tratar de incidir- en la toma de decisiones en Washington y manejar los asuntos fronterizos con atención y con un cabildeo oficial para lograr sus objetivos” (Velasco, 1999: 221-222). Sin embargo, esto no produjo una importancia suficiente en la cooperación en las relaciones bilaterales ni ayudó a cambiar la desconfianza mutua.

Después de la caída de Porfirio Díaz y con el inicio de la Revolución, como se ha mencionado reiteradamente, todos los acuerdos colapsaron y la recuperación de sospechosos sin las quejas o resistencia del gobierno mexicano se volvió más difícil que nunca. Como afirma Rosales (1999), “un vistazo en los archivos diplomáticos de la época demuestra que las peticiones de extradición de ambos gobiernos abundaron pero no fueron cumplidas a cabalidad” (Cfr., Cárdenas y Pliego, 1994).

Estos casos expuestos de cooperación bilateral en materia de seguridad y extradición fueron breves y limitados conforme lo permitió la coyuntura para haber conseguido un cambio en el estilo de las relaciones, es decir, un cambio en la conciencia política de ambos países. Desde el fin de la segunda guerra mundial y hasta mediados de los años ochenta se reafirmaría la idea en ambos países de que el conflicto y la negligencia negociada eran las modalidades más características de su relación<sup>48</sup>.

### **2.5.1. Persecución y extradición: fricciones entre México y Estados Unidos en el siglo XX**

La interdependencia compleja, característica construida a través de la historia entre México y Estados Unidos, ha impulsado la cooperación bilateral y multilateral para aprehender y

---

<sup>48</sup> La *negligencia negociada* es un estilo de llevar las relaciones entre México y Estados Unidos que cobró fuerza después de la Segunda Guerra Mundial, este estilo se convirtió en la característica principal hasta finales de la década de 1980, la cual tenía dos rangos específicos, “*primero, la negociación bilateral, en lugar de la mera imposición estadounidense o el desafío mexicano, se convirtió en un procedimiento operativo de las relaciones bilaterales, segundo, cada uno de los dos gobiernos, deliberadamente o inadvertidamente, hizo poco por mejorar la calidad de la relación bilateral o por profundizar las oportunidades de colaboración institucionalizada*” (Fernández de Castro y Domínguez, 2001:38)

procesar fugitivos y sospechosos. Como se ha establecido, los dos sistemas de justicia penal son muy diferentes y los estándares de procedimiento son apropiadamente rigurosos cuando las libertades del individuo están en juego. “Los procedimientos tradicionales, como los tratados de asistencia legal mutua o cartas rogatorias, han demostrado ser lentos, engorrosos y bastante fácil de manipular. Se necesitan formas más flexibles de cooperación que todavía cumplan con los requisitos de procedimiento que establece la ley” (Bailey and Chabat, 2002: 37; *Cfr.*, Shirk, 2011; Olson, 2012 y Shirk, 2012).

Para la década de 1930, Washington y México firmaron la Convención Interamericana sobre Extradición en Montevideo Uruguay. Asimismo, los dos países firmaron una Convención suplementaria de Extradición en 1939. Finalmente, en 1978 se firmó un nuevo Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos que contiene 23 artículos y un apéndice con una lista de 31 delitos, éste tratado entró en vigor el 25 de enero de 1980 y dejó sin efectos al Tratado de Extradición México-Estados Unidos del 22 de febrero de 1899 (Álvarez y Staelens, 2006: 3-4; S.R.E., 2014).

Bajo el tratado de 1978, México extraditó a ocho fugitivos a Estados Unidos entre 1980 y 1994 y Washington envió 30 fugitivos a México. Como producto del acercamiento en materia de cooperación el número de extradiciones entre los dos países aumentó<sup>49</sup>. De 1995 al año 2000, México concedió la extradición de 61 personas a Estados Unidos y éste país extraditó a México 86 fugitivos<sup>50</sup>. (Embajada de México en Estados Unidos, 2006).

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), México optó por extraditar a ciudadanos mexicanos en circunstancias excepcionales.

“El gobierno mexicano aún está perfeccionando la definición de "circunstancias excepcionales. En este momento se limita a delitos violentos, como el asesinato y la

---

<sup>49</sup> La extradición se encuentra regulada en nuestro país por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 15), la Ley de Extradición Internacional y por tratados internacionales bilaterales en la materia (como el existente con Estados Unidos de 1978).

<sup>50</sup> Si bien es cierto que fue en 1980 cuando entró en vigor el Tratado de Extradición entre México y Estados Unidos, no fue hasta 1995 cuando comenzaron las primeras extradiciones de mexicanos buscados por la justicia estadounidense (Najar, 2001).

violación, o a figuras del crimen organizado, personas con condenas duraderas y / o múltiples cargos por delitos de tráfico de alto nivel. No se ha ampliado aún para incluir la extradición por perjurio, la cual es importante para reunir pruebas para los propósitos judiciales de Estados Unidos” (citado en Bailey y Chabat, 2002: 37).

No obstante, la definición de circunstancias excepcionales y la posibilidad de que delincuentes mexicanos fueran extraditados temporalmente a Estados Unidos se pactaron desde noviembre de 1997<sup>51</sup>. El protocolo es un agregado al Tratado de Extradición que México y Estados Unidos firmaron en 1978. Este protocolo permite que individuos de ambos países pudieran rendir testimonio de uno u otro lado de la frontera para ser juzgados o recibir sentencia por actos ilícitos.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el acuerdo de extradición entre ambos países fue ampliado para permitir la extradición temporal para así facilitar los procesos judiciales de mexicanos requeridos por Estados Unidos, pero no fue hasta el inicio del gobierno de Vicente Fox (2000-2006) que las extradiciones se aceleraron. A partir de ésta administración la cooperación se intensificó, México extraditó a 72 personas a Estados Unidos de 2001 a 2003 (Najar, 2001; Embajada de México en Estados Unidos, 2006).

El estudio sistemático de la literatura respecto a la extradición entre México y Estados Unidos demuestra que la dinámica ha sido que las cortes mexicanas han encontrado medios para otorgar excepciones para extraditar a los Estados Unidos a sus propios nacionales acusados de crímenes serios. En Abril de 2001, según Bailey y Chabat (2002: 38), México extraditó a once mexicanos. Asimismo, México concedió la extradición de otros nueve, quienes encontraron protección a través de amparos. Hubo al menos otros seis individuos cuya extradición fue autorizada (Labardini, 2010).

En muchos casos, la extradición de nacionales mexicanos fue bloqueada por las cortes de apelación, quienes dictaminaron que el termino *casos excepcionales* aplicaba sólo

---

<sup>51</sup> Nos referimos al Protocolo Modificadorio del 13 de noviembre de 1997 (Najar, 2001).

donde ningún tratado bilateral tuviera efecto y cuando el código criminal mexicano requiriera que los connacionales mexicanos, buscados por crímenes en el extranjero, tuvieran que ser procesados en México, de acuerdo con el código criminal.

En enero de 2001, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en una votación de 10 a 1 dictaminó que la extradición de mexicanos no violaba la Constitución. Con la resolución anterior, se terminó el debate legal que había bloqueado la cooperación en materia de extradición en muchos años. Asimismo, la Corte mexicana confirmó que el ejecutivo tiene la autoridad de decidir que es una circunstancia excepcional para justificar la petición de una solicitud de extradición. La decisión de la Corte como argumenta Bailey y Chabat (2002: 38-39; CNN, 2014) “aumentó la cooperación bilateral en el futuro que finalmente dependía de las decisiones del ejecutivo” (Ver anexo 5).

Contrariamente, las cortes estadounidenses, la mayoría de las veces, negaron las peticiones de extradición, aún para nacionales de México, por los problemas que se percibían en el sistema de justicia penal mexicano<sup>52</sup>. Asimismo, las fricciones no se hicieron esperar respecto a las mutuas acusaciones de la mala interpretación del tratado de 1978 y de la negación de México de extraditar a mexicanos a Estados Unidos para enfrentar cargos relacionados con el narcotráfico.

Sin embargo, es importante mencionar que los conflictos respecto a la extradición estuvieron limitados a casos de alto perfil en relación con los gobiernos de cada país. En *strictu sensu*, ciudadanos y oficiales en varios niveles en ambos países han buscado continuamente impulsar la cooperación mientras mantienen estándares legales y la protección de su soberanía estatal<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Un ejemplo claro de conflicto entre los dos países para realizar la extradición se puede ver en el caso de Francisco Ruiz Massieu, cuya extradición fue frustrada en cuatro ocasiones (Bailey y Chabat, 2002: 38; Holdens-Rhodes, 1997:137-138).

<sup>53</sup> Entre 1995 y 1999 las extradiciones sumaron 56, según estadísticas de la embajada de Estados Unidos en México. El incremento en el número de extradiciones, de las cuales 99% se hacen hacia Estados Unidos entorpece el desarrollo del sistema judicial mexicano y evidencia la falta de confianza del ejecutivo en el mismo (El Universal, 12 de diciembre de 2011)

Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos ha colaborado más estrechamente para utilizar de manera eficaz el tratado bilateral sobre extradición de 1978 y otros mecanismos que impulsen la cooperación en la aplicación de la ley a los fugitivos de la justicia. En este sentido, como se verá en el siguiente capítulo, las extradiciones han aumentado significativamente en años recientes: de 4 en 1995 a 95 en 2008. Además de las extradiciones, las autoridades migratorias de México, en cooperación con sus contrapartes en Estados Unidos, han utilizado cada vez más las leyes migratorias mexicanas para deportar a fugitivos extranjeros a Estados Unidos (Embajada de Estados Unidos en México, 2009).

Como se puede observar, México ha ofrecido dentro de sus posibilidades y con estrategias premeditadas satisfacer las necesidades de seguridad y extradición de Estados Unidos valiéndose y apegándose a su soberanía. El cambio ocurrido en las relaciones entre diferentes gobiernos de México y Washington en las últimas década de siglo XX y principios del XXI, en materia de cooperación contra el narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado transnacional, se ha fomentado por diferentes mecanismos que han impulsado la extradición entre los dos gobiernos a través de la historia.

## **2.6. *The Law enforcement cooperation* en la gobernanza transnacional en seguridad entre México y Estados Unidos: Breve recuento de 1970-2006**

Antes de la década de 1980, en el auge de la denominada Guerra Fría, ningún realista pensaría en el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional de un país. Sin embargo, desde ésta época los gobiernos de México y Estados Unidos denominaron al narcotráfico como un problema de seguridad nacional<sup>54</sup>. Con el deshielo de la Guerra Fría, a finales de la década de los ochenta, hacer la paz con los mercados y declarar la guerra a las drogas se convirtieron en las características de la relación de Estados Unidos con

---

<sup>54</sup> Como menciona Astorga (2007:11) “A lo largo del siglo XX, después de las conferencias de Shanghái en 1909, de la Haya en 1912, la prohibición del opio en 1914 en Estados Unidos y otras conferencias internacionales posteriores, nunca se había colocado el tema de las drogas en esa dimensión ni en ese orden de prioridad en términos políticos”.

México y con la mayoría de los países de América Latina, países que han sido influidos a adoptar medidas estrictas para la aplicación de la ley para combatir el narcotráfico y a impulsar instrumentos jurídicos como la extradición.

La cooperación bilateral en materia de seguridad y aplicación de la ley en las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI entre México y Estados Unidos se basan en una serie de acuerdos institucionales que fueron establecidos por los gobiernos a lo largo de la época. Por ejemplo, en diciembre de 1987, ambos gobiernos firmaron un “Memorando de Entendimiento”<sup>55</sup> que, por primera vez, trató de establecer las normas para el intercambio de información entre las agencias de aplicación de la ley en ambos países” (Arzt, 2010:352; CESO, 2005)

En 1989, se firmó el acuerdo México-Estados Unidos sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia<sup>56</sup> y en julio de 1992 México publicó las "normas que regulan la presencia temporal de agentes extranjeros que realizan inspección y vigilancia" y, por último, a finales de ese mismo año, el gobierno de México emitió las "normas específicas que regulan las actividades de los técnicos y agentes de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) en México" (Ver Anexo 3 y 5; *cfr*, Arzt, 2010).

La gobernanza transnacional establecida entre México y Estados Unidos instaaura las normas y criterios para la colaboración binacional antes de la Iniciativa Mérida, la cual inició una nueva etapa en la colaboración en materia de seguridad, aplicación de la ley e intercambio de información e inteligencia binacional.

---

<sup>55</sup> Ver el “Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos sobre Asistencia Jurídica Mutua.”, éste tratado entró en vigor en 1991 (S.R.E.:2012).

<sup>56</sup> Dicho tratado fue ratificado por el Senado de la República para ser publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1992. Este tratado hace énfasis en la estrategia de reducir la demanda de drogas por medio de políticas públicas de educación y sensibilización de los ciudadanos de ambos lados de la frontera, así como programas de erradicación de cultivos. Un acuerdo de la misma naturaleza se firmó con Guatemala el 18 de Agosto 1989 en Tapachula Chiapas llamado “Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia”.

La asistencia Estadounidense -con la Iniciativa Mérida- en la forma de ayuda exterior en materia de seguridad, acuerdos comerciales, entre otros, están ligados a objetivos de impulsar a México a adoptar medidas estrictas para la aplicación de la ley para combatir el narcotráfico. En las últimas dos décadas se ha intensificado, al grado de *securitizar* (securitization, en inglés) la agenda bilateral identificando amenazas comunes, en este caso el narcotráfico y el COT<sup>57</sup>.

Las modalidades de la relación caracterizada en líneas anteriores en las primeras siete décadas del siglo XX cambiaron. Las explicaciones a estos cambios en la relación de México con Estados Unidos son diversas, sin embargo, el paso de unas relaciones conflictivas y de negligencia negociada que predominó durante varias décadas a una de asociación en las relaciones bilaterales tiene una explicación como apunta Fernández de Castro y Domínguez (2001: 25) en “un proceso de aprendizaje, precipitado por las crisis recurrentes”.

En el tema de la seguridad en la relación bilateral no fue la excepción respecto a la cooperación, sin embargo, alinearse en esta materia a Estados Unidos representó un peligro de influencia, misma que se trató de evitar. Debido a que se ha percibido como una de las principales amenazas a la seguridad de México; la vecindad con Estados Unidos y sus complejas relaciones, se ha creado un dilema de la seguridad de México, este dilema afirma que México “debe de cooperar en diversos grados con la única fuente de amenaza a su seguridad internacional y que al hacerlo, debe comprometer algunos de sus objetivos en esta materia con el propósito de alcanzar otros” (Fernández de Castro y Domínguez, 2006: 80)

---

<sup>57</sup>El principal argumento de la “teoría de securitización” indica que la seguridad es un acto lingüístico mediante el cual sólo por mencionar o etiquetar a algo como asunto “seguridad” se convierte en automáticamente en uno. Declara que cuando un objeto de referencia –el Estado y sus instituciones - en particular es amenazado en su existencia, el actor securitizador –por lo general los gobiernos- reclaman para sí el derecho al uso de medidas extraordinarias para asegurar la sobrevivencia del objeto de referencia. Entonces el asunto –en este caso el narcotráfico como crimen organizado- es movido de la esfera de la política normal a la de la política de emergencia donde puede ser tratado rápidamente y sin las exigencias o reglas democráticas de la política. Para mayor información sobre los estudios y debates de seguridad en Estados Unidos y en Europa ver la escuela de Copenhague (securitización), Waever (1995).

Las estrategias para conseguir los objetivos estadounidenses en materia de seguridad han aumentado en su eficacia. Unos de sus objetivos más apremiantes ha sido que México sea su aliado en todos los ámbitos de seguridad. México por el contrario, en el siglo XX aplicó la estrategia de resignación y Estados Unidos la toleró<sup>58</sup>. Sin embargo, a principios del siglo XXI, la relación bilateral entró en un proceso de desestabilización por diversas razones, dentro de las más importantes se encuentran: el aumento del consumo de drogas en Estados Unidos y los fracasos de la lucha contra el narcotráfico a nivel nacional e internacional (Ver Anexo 4).

La percepción de ambos gobiernos sobre el narcotráfico ha sido construida a través de varias décadas. Sin embargo, la percepción imperante ha sido la de Estados Unidos, la cual ha encontrado poca oposición en México. Así lo confirman los primeros años de la guerra contra el narcotráfico<sup>59</sup> en el marco de la relación bilateral.

En la década de 1970 una de las primeras acciones de colaboración entre México y Estados Unidos, la operación cóndor (1976-1984), se instrumentó como estrategia para eliminar plantíos de mariguana en México, ésta operación se caracterizó por una coordinación entre las diferentes agencias encargadas del combate contra el narcotráfico como la DEA y la Procuraduría General de la República (PGR), el ejército y la policía judicial. Asimismo, se firmó un contrato de mantenimiento de la flota aérea de la PGR mediante el cual el gobierno de Estados Unidos entregó equipo al gobierno mexicano para la fumigación de cultivos ilícitos. Asimismo, proporcionó asesoría técnica y refacciones para el mantenimiento de la flota de la PGR (González Fernández, 1989: 249).

---

<sup>58</sup> México aplicó la estrategia de resignación frente a Estados Unidos durante la Guerra Fría y finales del siglo XX. Mediante dicha estrategia México, según Fernández de Castro y Domínguez (2001:80), se abstuvo de: a) no concertar alianzas con los enemigos de Estados Unidos; b) no persiguió intereses en política exterior que Estados Unidos pudiera interpretar como amenaza grave a sus propios intereses de seguridad; c) no desarrolló una capacidad militar que pudiera poner resistencia a Estados Unidos; d) confió en muchos y diversos proveedores internacionales de armamentos y e) cooperó con Estados Unidos en materia de seguridad internacional.

<sup>59</sup> La expresión "guerra contra el narcotráfico" fue utilizada por primera vez por el Presidente Richard Nixon en 1971 (Friesendorf, 2007).

El reconocimiento del narcotráfico como crimen organizado transnacional<sup>60</sup> condujo a finales de la década de 1980 y 1990 a una alianza en las políticas de ambos gobiernos en la materia, dejando atrás los desacuerdos, fricciones y señalamientos como los ocurridos con las operaciones *interceptación*<sup>61</sup>, a través de la cuales México tuvo que tomar medidas y acciones más comprometidas contra el narcotráfico (Friesendorf, 2007: 10).

La asistencia a México con recursos financieros o materiales por parte de Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico es la larga data. Dichas asistencia y cooperación cambiará de enfoque conforme se desarrollen las coyunturas internas y externas de la relación bilateral. Asimismo, la asistencia en la materia ha aumentado la capacidad del gobierno mexicano y sus instituciones policiacas y militares para la lucha contra el crimen organizado transnacional, pero por otro lado, securitizó (*securitización*) la agenda bilateral en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) (Contreras, 2009).

La cooperación que se dio entre 1989 y 1994 presentó cambios en las diferentes administraciones. Los éxitos en la cooperación económica-comercial pasaron al terreno de la seguridad y la aplicación de justicia. La idea de que los programas más efectivos para combatir el narcotráfico eran aquellos que implicaban una cooperación y ayuda estadounidense tomó fuerza durante el gobierno de Salinas de Gortari cuando el fenómeno fue elevado a la agenda de seguridad nacional<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Para mayor información donde se define al narcotráfico como crimen organizado transnacional ver: (Morales, 2006)

<sup>61</sup> Para mayor información sobre los momentos de fricción de los años 1969 y 1985. Ver: (Toro, 1998: 137 y Astorga, 2003:326-351) En el primer caso, el gobierno estadounidense decidió cerrar su frontera sur durante algunos días, con el propósito de presionar al gobierno mexicano para que tomara medidas ambiciosas contra el narcotráfico. Y el en el segundo caso, en 1985, hizo lo mismo para encontrar a los culpables de la muerte de Enrique Camarena Salazar agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) en México.

<sup>62</sup> El Presidente Salinas de Gortari declaró al New York Times en enero de 1988: “Estoy convencido de que la producción y el transporte de drogas representan una amenaza a la seguridad nacional. Estoy convencido de que debemos usar todo el poder del Estado mexicano para combatir la producción de drogas y su transporte, no sólo porque perjudica a algunas personas en Estados Unidos, sino sobre todo por el daño que puede hacer al sistema social y político de México”.

En Estados Unidos, la Ley Contra el Abuso de las Drogas de 1986,<sup>63</sup> impulsó una serie de medidas para disminuir la oferta y la demanda de estupefacientes en Estados Unidos. Asimismo, en este periodo se instauró la *certificación* mediante la Ley de Asistencia al Exterior de 1961 que establece que el Presidente de Estados Unidos tiene que calificar anualmente la efectividad de las acciones de los principales países productores por cuyo territorio se trafique con estupefacientes con el fin de controlar la producción y comercialización de las drogas. Ésta ley sigue siendo la base para otorgar ayuda a países como México en su lucha contra las drogas, asimismo, es una base jurídica –en Estados Unidos- en la que se ha sustentado la Iniciativa Mérida (Barajas de Vega, 1990: 85-108).

Como resultado de las acciones estadounidenses respecto al narcotráfico, la relación bilateral se deterioró al grado de ocasionar que entre los dos gobiernos fuera casi imposible llegar a acuerdos sobre otros asuntos de la agenda como la extradición. Los principales conflictos en el marco de la guerra contra las drogas como apunta Schiavon (2006:444-445) “no derivaron directamente de las políticas de combate en México, sino más bien del asesinato de Enrique Camarena en 1985, un agente de la DEA (Drug Enforcement Administration), quien había participado en la confiscación de dos importantes cargamentos de droga al narcotraficante Caro Quintero”. Posteriormente, otro conflicto que agravó la relación fue el caso Álvarez Machain (1990), quien fue secuestrado mediante la operación Leyenda emprendida por autoridades estadounidenses para ser juzgado en Estados Unidos por haber participado en el asesinato de Camarena.

El primer caso demostró la debilidad y la corrupción de las instituciones y autoridades mexicanas a cargo del combate contra las drogas y despertó campañas de descrédito por parte de la prensa y del mismo congreso estadounidense. El segundo caso, despertó indignación del gobierno mexicano por la resolución de la Corte de Justicia de Estados Unidos en 1992 acerca de la facultad para que el gobierno de Washington pueda secuestrar a extranjeros que hubieran cometido crímenes contra ciudadanos estadounidenses para ser enjuiciados en Estados Unidos, ésta situación sentó un problema

---

<sup>63</sup> Ver: Ley Pública 99-570, ley contra el abuso de las drogas de 1986 en [www.state.gov](http://www.state.gov). Esta ley se promulgó como respuesta a la indignación pública causada por la muerte de un famoso jugador de basquetbol de la Universidad de Maryland.

de derecho internacional por las implicaciones de extraterritorialidad que representaba dicho fallo.

Otro ejemplo claro de tensión ocurrió en 1988 cuando se discutió si el gobierno estadounidense podría “certificar” los esfuerzos de México en su lucha contra las drogas. Esto se complicó por el disgusto de legisladores estadounidenses por la muerte del Enrique Camarena en 1985 a manos de lo que se creyó como un complot entre narcotraficantes y funcionarios mexicanos.

El narcotráfico, en este sentido, creó problemas que fueron identificados y arreglados por los dos gobiernos dependiendo las características de la relación bilateral del momento y en ocasiones, fueron aislados del resto de los temas de la compleja relación con el propósito de no dañarla. En estos casos como afirma Schiavon (2006: 448) fueron de relativa importancia para Estados Unidos, lo que produjo que la presión para México fueran muy localizada en el tiempo y de poca intensidad.

Sin embargo, la *cooperación intervenida* por parte de Estados Unidos con base en la legislación de 1986, extendía los alcances de su jurisdicción policiaca y legal, lo que dio pauta a que en México se ampliaran las operaciones de inteligencia, así como el aumento de equipo militar más avanzado y personal con entrenamiento militar. La intervención de Estados Unidos mediante la extraterritorialidad con el caso Machain impulsó al Estado mexicano a pensar en consolidar mecanismos de aplicación de justicia en México con base en acuerdos internacionales y bilaterales de extradición. Se comprueba que sí bien se cooperaba con el país vecino, esta cooperación estaba supeditada a los intereses estadounidenses (Contreras, 2009).

Las políticas de seguridad del gobierno estadounidense han abarcado a la nación, debido a que se considera a México parte importante para solucionar los problemas comunes. En esencia, *la gestión de la seguridad* en la relación México-Estados Unidos siguió los marcos de la Guerra Fría, al menos antes de iniciar el siglo XXI, a pesar de los cambios producidos a nivel internacional. Esto se ejemplifica por la renuencia del Estado

mexicano a que se realicen ejercicios conjuntos en su territorio entre su ejército y el de Estados Unidos, aún y cuando Rusia y Estados Unidos si han realizado ejercicios conjuntos.

Para la última década del siglo XX, se creó entre Estados Unidos y México una cordial relación, sobre todo en los periodos de George H. W. Bush (1989-1993) y Bill Clinton (1993-2001) con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000). La cooperación estuvo a la orden del día, mientras los cambios políticos en los dos países tenían lugar. En el caso mexicano, la crisis económica del 1994-1995, implicó un refuerzo de la cooperación estadounidense para que la inestabilidad de México no traspasara sus fronteras.

Dado lo anterior, México propuso nuevos acuerdos a Estados Unidos para construir una relación de cooperación más estrecha. Entre los más importantes se encuentra el Tratado de Asistencia Jurídica recíproca, en vigor desde 1991<sup>64</sup>. De igual forma, el gobierno mexicano impuso medidas para reglamentar a los agentes de la DEA y puso condiciones para los vuelos de persecución de traficantes en territorio mexicano. Al llegar Zedillo a la presidencia (1994-2000), los objetivos de su gobierno también otorgaban prioridad a la seguridad nacional<sup>65</sup> y la jurisdicción efectiva del Estado mexicano en territorio nacional, así como promover la cooperación internacional en los ámbitos bilateral y multilateral, con base en el principio de responsabilidad compartida, especialmente con Estados Unidos, este paradigma se fortalecerá con los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y especialmente con el de Felipe Calderón (2006-2012).

En marzo de 1996, durante la administración del Presidente Zedillo se creó el Grupo de Contacto de Alto Nivel (HLCG, por sus siglas en inglés). Asimismo, la cooperación bilateral respecto al control de drogas comenzó a incluir temas importantes como la educación pública, el tratamiento, la prevención de las adicciones, asuntos como el lavado

---

<sup>64</sup> Este tratado fue suscrito el 9 de diciembre de 1987 cuyo propósito ha sido lograr una mayor colaboración entre los sistemas judiciales de ambos países para el intercambio de información e inteligencia. Aunque su aplicación no contempla en la letra el combate contra el narcotráfico, si se ajusta, ya que su objetivo es agilizar trámites en la investigación y persecución de delitos.

<sup>65</sup> Para mayor información sobre la seguridad nacional con Zedillo ver: (Pyñeiro, 2001)

de dinero, el desvío de precursores químicos y el tráfico ilícito de armas. Temas que estarán en la agenda de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón.

En febrero de 1998, el HLCG aprobó la estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas. En ese momento, la estrategia contenía dieciséis principales áreas de colaboración<sup>66</sup>. En un esfuerzo por realizar un seguimiento de su progreso, en febrero de 1999 se acordaron numerosas "medidas de efectividad" (MOE, por sus siglas en inglés) como una herramienta adicional para evaluar la aplicación de la Estrategia. Zedillo hizo frente a la oposición interna al aumento de la cooperación policial con Washington. Las MOE se concibieron como mecanismos institucionalizados para dar seguimiento a los compromisos de ambas naciones, aunque en la práctica mostraba la desconfianza profunda entre los organismos, agencias, e instituciones encargadas de instrumentar la cooperación en cada lado de la frontera.

El gobierno de Zedillo adoptó medidas extraordinarias para el combate contra el narcotráfico. Miles de oficiales de la policía fueron destituidos por sus nexos con el crimen organizado y se capturaron a los líderes principales del cartel del Golfo y el cartel de Tijuana. La corrupción en el sistema político mexicano se puso en evidencia, al capturar a funcionarios de alto rango por su participación en el narcotráfico. El ejemplo más notorio fue el del Zar antidrogas, Gutiérrez Rebollo en diciembre de 1996, en ese entonces director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) (Pyñeiro, 2001).

Otro asunto que presenta evidencia de mejoras en la cooperación fue la extradición de Juan García Abrego, líder del Cartel del Golfo, en (1996). Lo anterior fomentó la cooperación en materia de aplicación de la ley y se afirmó como un ejemplo del éxito de la lucha antinarcótico.

En la administración de Vicente Fox (2000-2006) el gobierno mexicano impulsó un mayor acercamiento con Estados Unidos. Durante este periodo el Centro de Investigación y

---

<sup>66</sup> EL HCLG fue un foro a nivel intergubernamental para coordinar las políticas para el control de las drogas y parte de la ingeniería institucional desarrollada por México para regular la colaboración en aspectos de narcotráfico con Washington.

Seguridad Nacional (CISEN) y la Procuraduría General de la República (PGR) fueron instituciones que fomentaron el cambio debido a que buscaban el objetivo de fortalecer el intercambio de información con sus contrapartes estadounidenses. De acuerdo con la PGR (2013), el promedio anual de extradiciones a Estados Unidos fue de 24 entre 1996-2000, mientras que el promedio anual entre el año 2000 y 2003 fue de 43. La PGR reportó la extradición de al menos 136 personas, pero también reportó que en 17 casos las extradiciones fueron negadas por la posibilidad de la pena de muerte. En este sentido, debe señalarse que en términos de la pena de muerte que pudieran recibir los extraditados a Estados Unidos, las cortes mexicanas no han cambiado la legislación. Al final de la administración de Vicente Fox alrededor de 70 extradiciones quedaron pendientes. Algunas extradiciones no procedieron porque los acusados, como se mencionó anteriormente, podrían enfrentar la pena de muerte, la cual está prohibida en la constitución mexicana (PGR, 2014).

La agenda de seguridad internacional, permeada por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, impulsó la urgente necesidad de Washington de contar con una mejor cooperación en inteligencia. Como resultado de la coyuntura de seguridad, en 2004 Estados Unidos ha creado Centros de Fusión (FC'S, por sus siglas en inglés), un espacio de coordinación donde representantes de múltiples agencias se reúnen para compartir información relevante de un caso en particular. Lo anterior, impulsado por el Departamento de Justicia y el Departamento de Seguridad Interna, representó un nuevo paradigma de intercambio de información e inteligencia que incluyó la integración de la aplicación de la ley, la seguridad pública y el sector privado. En el caso de México, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se crearon Centros de Fusión en el país, con apoyo de Estados Unidos como parte de la estrategia para enfrentar el crimen organizado (El Universal, 2013)

Los FC'S fueron diseñados para operar consistentemente y para impulsar los esfuerzos de coordinación con el fin de mejorar la capacidad institucional en contra de las amenazas a la seguridad en México y Estados Unidos. Sin embargo, la asignación de recursos y la estandarización de procedimientos y métodos han llevado tiempo. Las

agencias de ambos gobiernos han entendido que la cooperación es importante y han dejado a tras los conflictos y fricciones que ha persistido por largo tiempo con el objetivo de encontrar formas más efectivas de intercambiar información.

Como se señaló anteriormente, la complejidad de las relaciones bilateral de México con Estados Unidos ha exigido el establecimiento de acuerdos, convenios, normas y la creación de mecanismos idóneos para su manejo<sup>67</sup>. En este tenor, como se demostró en este capítulo, el tema del combate a las drogas y al crimen organizado transnacional no fue la excepción. La lista anterior de tratados, acuerdos y convenios confirma que la cooperación en materia de seguridad y aplicación de justicia es amplia y que la Iniciativa Mérida encontró en esta base tan compleja de redes y actores elementos para su instrumentación.

## **2.7. Conclusiones: La gobernanza transnacional de seguridad en el siglo XXI**

A finales del siglo XX y principios del XXI, la relación bilateral en asuntos relacionados con la seguridad para combatir el narcotráfico se institucionalizó por medio de acuerdos, alianzas y tratados (*Gobernanza transnacional*) creándose un grado mayor de interdependencia y cooperación en seguridad y aplicación de la ley (extradición). Esta cooperación se ha dado debido a la crisis de debilidad en las instituciones de seguridad,

---

<sup>67</sup> Los tratados son diversos, entre los más importante se encuentra: el Tratado sobre la Ejecución de Sentencias Penales de 1976, .el Tratado de Extradición de 1978 y su Protocolo de 1997, el Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua de 1987. Entre los Acuerdos se encuentran: el Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y Farmacodependencia de 1988., el Acuerdo entre la PGR y la SHCP de México y los Departamentos de Justicia y del Tesoro de Estados Unidos sobre Compartimiento de Bienes Decomisados de 2001. Entre los Memorandos están: .el Memorando de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre Transportación de Dinero y de Instrumentos Monetarios a través de la Frontera de 2000, el Memorando de Entendimiento Contra la Violencia Fronteriza de 1999, el Memorandum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, suscritos en febrero de 2004, el Mecanismo para compartir los bienes relacionados con el Narcotráfico y Delitos Conexos que sean decomisados en los Estados Unidos y asistidos en la Aplicación de la Ley por autoridades de los Estados Unidos Mexicanos el 22 de mayo de 1995. Asimismo, se han establecido Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza de 2000, una Carta de Entendimiento sobre Cooperación contra las Drogas, firmada el 4 de septiembre de 2001 y sus enmiendas de 2002 (seguridad fronteriza), 2004 (drogas y seguridad fronteriza) y 2005 (trata de personas). De igual forma, se incluyen la Alianza para la Frontera de 2002, el Plan de Acción para la Frontera 2002, el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza 2004 (renueva el plan de 2002) y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte de 2005(Cfr. Bosco, 2005).

principalmente las que se encargan de la pública y aplicación de justicia, por la penetración del crimen organizado como el narcotráfico en algunas estructuras del Estado mexicano.

Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos y Canadá, quienes consideran la cooperación en materia de seguridad como estratégica, México no ha podido cooperar plenamente en el plano militar –por ejemplo en despliegues de soldados directamente en territorio de otro país- debido a sus concepciones de soberanía nacional. Aunque en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) con la Iniciativa Mérida, México empezará de manera más directa la cooperación internacional en seguridad con Washington.

Uno de los elementos fundamentales en materia de cooperación en seguridad nacional entre México y Washington fue el cambio notable en cuanto defensa se refiere. Como se mencionó anteriormente, la negación de México de firmar un acuerdo militar con Estados Unidos durante la Guerra Fría desapareció cuando en 1996 se firmó un acuerdo para la ayuda militar, lo que demuestra que en mayor o menor medida, los gobiernos mexicanos se han resignado a ser juzgados de manera constante, a reaccionar de manera defensiva, a indignarse de manera retórica y a darle gusto al vecino del norte en cuanto a la elección o cambios de funcionarios, la elaboración o cambio de leyes (reforma de justicia penal) y lo más importante, la aceptación de condiciones de cooperación (Benítez 2001:968)

En lo que respecta a la cooperación en aplicación de justicia, específicamente en materia de extradición, se ha vuelto una herramienta esencial para el respeto del derecho internacional, tanto en relación con la delincuencia interna y la delincuencia transnacional. Los cambios en los marcos jurídicos de México están surgiendo con el objetivo de mejorar la respuesta nacional e internacional frente a la delincuencia organizada, frente al terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, al mismo tiempo que el refuerzo de las obligaciones internacionales de extradición, contenidas en instrumentos jurídicos nacionales y bilaterales, el desarrollo de los marcos internacionales de extradición y la cooperación en la materia, en el caso de México y Estados Unidos, debe equilibrarse con el respeto y protección equitativa de las personas solicitadas.

A través del recuento de la dinámica y de los mecanismos de la cooperación bilateral en materia de seguridad y aplicación de justicia se confirma que en el caso de México y Washington, cada gobierno en turno tiene sus propios mecanismos para instrumentar y realizar inteligencia y aplicación de justicia. Asimismo, se ha observado que el COT no respeta fronteras jurisdiccionales, por lo anterior, para enfrentarlo se necesita cooperación en seguridad, inteligencia y aplicación de la ley entre ambos países.

En la administración de Felipe Calderón (2006-2012) hubo un acercamiento más intenso con el gobierno estadounidense para diseñar mecanismos confiables que impulsen la cooperación en inteligencia y aplicación de la ley en contra de los COT. La Iniciativa Mérida ha sido el mecanismo bilateral *par excellence*, pero no el único, que ha impulsado pasos serios y ambiciosos, no vistos en otros gobiernos, en materia de cooperación en seguridad y aplicación de justicia. Por lo anterior, queda claro que la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad, como afirma Arzt (2010:352), “ha requerido de una estrategia de coordinación más efectiva entre ambos gobiernos”, elemento clave de la gobernanza transnacional.

### **CAPÍTULO 3. Límites y alcances de la Iniciativa Mérida en la gobernanza transnacional de seguridad entre México y Estados Unidos 2006-2012<sup>68</sup>**

---

En la agenda interméstica de la relación de México con Estados Unidos, los problemas de seguridad fronteriza relacionados con el crimen organizado, la migración indocumentada y la violencia, como se ha constatado en el capítulo anterior, han generado instrumentos de colaboración y coordinación en la agenda bilateral. Para resolver los problemas y transformar esta región en un espacio competitivo y seguro, los gobiernos toman decisiones en seguridad y defensa<sup>69</sup>. Mediante el proceso de toma de decisiones, los gobiernos han incrementado sus posibilidades de maniobra para enfrentar las amenazas a la seguridad que representa el Crimen Organizado Transnacional (COT).

En este tercer capítulo se establece una metodología de análisis de la toma de decisiones centradas en el estudio del comportamiento gubernamental, específicamente, en la toma de decisiones de política exterior y seguridad. El análisis se centra en las decisiones y acciones tomadas por México y Estados Unidos en materia de cooperación en seguridad y aplicación de la ley en el sexenio (2006-2012), concretamente en las acciones de Washington para impulsar la reforma del sistema de justicia penal mexicano.

En este sentido, la primera parte de este capítulo establece el contexto de la estrategia contra el narcotráfico de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en el que se inserta la Iniciativa Mérida, con el fin de identificar los factores internos y externos que impulsaron la cooperación con Estados Unidos.

---

<sup>68</sup> Una evaluación de la Iniciativa Mérida se justifica por el cambio de gobierno en México, Enrique Peña Nieto inició su mandato en diciembre de 2012, lo anterior implica un cambio en la estrategia de seguridad. Por lo anterior, el Congreso de Estados Unidos así como las prioridades de México se alinean con los intereses de Washington, en ese sentido, se considera pertinente realizar estimaciones de los alcances y límites de la Iniciativa Mérida, específicamente en materia de cooperación para la aplicación de la ley y el fortalecimiento de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y justicia de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada transnacional, Pilar II de la Iniciativa Mérida. Asimismo, cabe aclarar que esta Iniciativa no es el único marco de la cooperación bilateral en la materia.

<sup>69</sup> Para un análisis más detallado de la seguridad hemisférica en el siglo XXI ver: (Benítez, Tulchin y Diamint, 2006)

La segunda parte, con base en tres modelos de toma de decisiones: el modelo racional, el organizacional y el burocrático<sup>70</sup> (*Cfr.*, Allison, 1969; Genest, 1996), estudia la manera en que ambos gobiernos tomaron la decisión<sup>71</sup> de impulsar la Iniciativa Mérida como naciones e identifica, *grosso modo*, a los actores gubernamentales que participan y cómo contribuyen en la lucha contra el crimen organizado transnacional y en la provisión de seguridad (*gobernanza transnacional de seguridad*) en el sexenio analizado. Lo anterior permitirá realizar una evaluación de los elementos más importantes de la cooperación bilateral en la materia, específicamente, de lo que se denomina la cooperación en impartición de justicia (*Law enforcement cooperation*), pilar II de la Iniciativa Mérida.

Posteriormente, con base en la teoría del proceso de toma de decisiones (Genest, 1996: 368-373) se enfatiza el rol de las organizaciones burocráticas y se cuestiona cómo el proceso de toma de decisiones entre estas organizaciones y entre el gobierno, como un todo, puede afectar la política exterior y las relaciones internacionales de un determinado país. Como sugiere la afirmación anterior, el proceso de toma de decisiones identifica las estructuras burocráticas<sup>72</sup> del Estado, centrándose en sus componentes específicos, para entender cómo se realiza la toma de decisiones en el diseño, rediseño e instrumentación de la Iniciativa Mérida.

La idea principal que se defiende en este apartado afirma que las diferentes dependencias que han participado en el diseño<sup>73</sup> e instrumentación de la Iniciativa Mérida, en el caso de México y Estados Unidos, realizan acercamientos a los problemas desde

---

<sup>70</sup> Graham T. Allison (1969), realizó una metodología de análisis de la toma de decisiones centrada en el estudio del comportamiento gubernamental (Ver cuadro 2).

<sup>71</sup> En este trabajo se define a la decisión como un instrumento empírico con el cual el poder determina comportamientos futuros, así como un medio adecuado, como afirma Simon, (1971) para llegar a otro objetivo o al objetivo final (Herrero de Castro 2006: 24; *Cfr.* Lasswell, 1971; Snyder y Jervis, 1993 y Allison, 1969).

<sup>72</sup> Una burocracia puede ser definida como una red de departamentos interconectados y organizaciones diseñadas para gestionar y administrar la operación de un Estado (Max Weber, 1999; Genest, 1996). En este sentido, la gobernanza transnacional propuesta en este trabajo hace referencia a la gestión de procesos multidimensionales, mismos que se edes de cooperación e intercambio de información entre diferentes agencias de diversos países. realizan en varios niveles por una multitud de actores en un proceso de toma de decisiones para formar nuevas r

<sup>73</sup> El diseño de la política es posterior a la incorporación del problema a la agenda de gobierno, a la toma de decisión y a la formulación de la política (policy-making); la evaluación del diseño de la política pública valora el producto del policy-making a partir de cuestionar el problema público acotado, el cual se atiende con la política e instrumentos de política para ello (Montero, 2012; *Cfr.* Cabrero, 2003).

diferentes perspectivas y prioridades (ver Anexo 2). Las perspectivas y prioridades diferentes demuestran que cada agencia, secretaría o departamento tienen funciones específicas. Por lo anterior, en el caso de la relación bilateral, la cooperación en materia de seguridad y aplicación de la ley ha impulsado una gobernanza transnacional en seguridad.

### **3.1. Estrategia contra el narcotráfico en el sexenio de Felipe Calderón 2006-2012**

Los gobiernos tienen muchas opciones para enfrentar la producción, tráfico y consumo ilegal de drogas dentro de las que se encuentran la coerción sobre los traficantes y consumidores, el ofrecimiento de alternativas al uso y producción, las iniciativas multilaterales para prohibir ciertas sustancias, la mejora de la cooperación para la aplicación de la ley, entre otras (Friesendorf, 2007:1).

Para el caso del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), uno de los principales objetivos que impulsó su administración se centró en combatir frontalmente al crimen organizado<sup>74</sup>. En diciembre de 2006 se anunció la estrategia de seguridad contra las drogas<sup>75</sup> (Ver Anexo 9). El Presidente Calderón declaró la guerra contra el narcotráfico, una decisión presidencial que desconcertó a los demás poderes de la unión y a la sociedad en general. La decisión tomada ha tenido repercusiones importantes en el país<sup>76</sup>. Desde que inicio la llamada guerra contra las drogas el total de muertes causadas por homicidios ha aumentado drásticamente, se calcula que más de 35000 personas han muerto por la violencia relacionada con el narcotráfico de 2007 a 2012. Asimismo, el último reporte de

---

<sup>74</sup> Se debe mencionar que en ningún otro Plan Nacional de Desarrollo (PND) se ha establecido de manera tan clara como principal objetivo la seguridad nacional. Se formuló el objetivo de “garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia, la soberanía del país y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia” (PND-2007-2012, 2007:4). Asimismo, en el PND se otorgó un lugar de primer orden al papel que desempeñan las Fuerzas Armadas como garantes de la consecución de un estado de derecho, la salvaguarda e integridad del territorio y la soberanía de la nación junto con la credibilidad respecto a su intervención en la lucha contra el narcotráfico.

<sup>75</sup> Fue en Michoacán, el estado natal de Felipe Calderón, donde se realizó la primera operación en el marco de la llamada guerra contra el narcotráfico (Miller, 2006 y Shirk, 2011).

<sup>76</sup> Para más información sobre los problemas de seguridad que envuelven a México en los que se incluye: el crimen organizado, la inseguridad pública, la seguridad de los migrantes e incapacidad del Estado para garantizar los derechos humanos, ver Aguayo y Benítez, 2012.

Human Rights Watch afirma que en México el nivel de homicidios ha aumentado con al menos 80000 muertes desde el 2007 (HRW, 2014; MAWG, 2013; UNODC, 2014; *Cfr.* Diario Reforma<sup>77</sup> 2007-2012 y Aguayo y Benítez 2012).

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) otorgó un lugar de primer orden a las Fuerzas Armadas en la estrategia de seguridad debido a la debilidad de las instituciones judiciales y policiacas (Shirk, 2011). El gobierno buscó consolidar su legitimidad democrática, reafirmar su presencia en todo en territorio nacional y realizar esfuerzos extraordinarios para combatir la corrupción dentro de sus aparatos gubernamentales encargados de la seguridad y la aplicación de justicia. En este contexto, en la reunión en Mérida, Yucatán en 2007 entre el Presidente de Estados Unidos George W. Bush y el Presidente de México, se reafirmó la necesidad de consolidar la corresponsabilidad para enfrentar al COT<sup>78</sup>. Calderón señaló la responsabilidad de Washington por la demanda de drogas y el tráfico de armas, de igual forma, hizo notar públicamente la falta de cooperación de Estados Unidos para asistir los esfuerzos de México frente al COT<sup>79</sup>.

Como se puede constatar, la crisis de inseguridad en México en el sexenio analizado es compleja e involucra muchos factores internos y externos. Por un lado, se encuentra el

---

<sup>77</sup> El diario Reforma realizó el conteo de los homicidios relacionados con el narcotráfico en México en el sexenio 2006-2012. El debate sobre el número de muertes en el sexenio de Felipe Calderón relacionadas con el narcotráfico es constante, mientras algunas fuentes como los diarios Reforma y el Universal (2013) contabilizan cantidades que no superan las 60000 muertes, grupos de investigación como el The Mesoamerican Working Group (2013) estimaron 80000 muertes desde que inicio la estrategia de seguridad, 27000 desaparecidos y miles de desplazados por la violencia. Sin embargo, a pesar de los desacuerdos sobre la forma de calcular los homicidios, desaparecidos y desplazados, se está en presencia de una geografía de la violencia que se ha expandido e intensificado por la presencia de los grupos del crimen organizado en México (Shirk, 2011). Un investigación reciente de Molzahn, Rodríguez y Shirk, (2013), establece que de 2007 a 2011 los homicidios, secuestros y otros crímenes violentos se incrementaron dramáticamente en México. El incremento se atribuye a la violencia perpetrada por los grupos del crimen organizado, específicamente los carteles del narcotráfico. Asimismo, el estudio reporta que durante la administración de Felipe Calderón se presentaron 64000 homicidios. Otra fuente de información de calidad se encuentra en el Atlas de la Seguridad y Defensa de México de 2012, donde se presenta el total de muertes causadas por homicidio de 2000-2011 (Aguayo y Benítez, 2012).

<sup>78</sup>Una particularidad del caso mexicano es que ha soslayado el factor externo. En la geopolítica del narcotráfico, México está en el centro de un flujo permanente de personas, drogas ilegales, enormes cantidades de dinero y de armas, por lo anterior y como afirman Aguayo y Benítez (2012: 13), “Una solución integral a la violencia supone una incorporación consciente y permanente del factor externo”.

<sup>79</sup> El Departamento de Estado de Estados Unidos reportó que en el año fiscal 2006, México recibió \$40 MDD para enfrentar al narcotráfico, mientras que Colombia recibió \$6000 MDD (U.S. Department, 2006; *Cfr.* W. Grayson, 2010: 234).

desarrollo económico y político del país, la inserción de México a la economía internacional la cual ha impulsado la creación de redes de grupos del crimen organizado que han generado una economía ilícita, por otro lado, se encuentra el aumento del consumo de drogas a nivel internacional, el impulso al régimen internacional antinarcoóticos por parte de Estados Unidos, las visiones de seguridad a raíz de la definición de la nueva agenda de amenazas a la seguridad internacional en la que se incluye el terrorismo, a raíz del 11 de septiembre de 2001, la nueva geopolítica del narcotráfico que involucra la evolución de ese fenómeno en uno o varios Estados, específicamente en la región centroamericana, de acuerdo a los flujos, movimientos y dinámicas que presenta. Los factores anteriores impulsaron la cooperación para enfrentar los problemas intermésticos, específicamente en la región de América del Norte (Contreras, 2014).

Es en este contexto, se diseñó la Iniciativa Mérida<sup>80</sup> como un plan de colaboración con Estados Unidos (EE.UU.) para combatir el crimen organizado en México, Centroamérica, Haití y República Dominicana. Ésta Iniciativa se estableció como un programa de tres años, sin embargo, ha sufrido diferentes modificaciones y ampliaciones en su diseño e instrumentación debido a la diversidad de actores involucrados y al proceso de toma de decisiones en ambos países.

### **3.2. Gobernanza transnacional en seguridad: política racional, organizacional y burocrática en la Iniciativa Mérida durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)**

El método que utiliza un Estado o burocracia para tomar decisiones (*decisión-making process*<sup>81</sup>) es el proceso mediante el cual oficiales gubernamentales seleccionan un curso de acción (*policy*) a seguir de entre una gama de opciones diferentes (Genest, 1996:139; Herrero de Castro, 2006: 21-23). Las nuevas decisiones de política (*policies*) generalmente se ajustan a las realizadas en el pasado. Sin embargo, como podemos observar en la

---

<sup>80</sup> El 30 de Junio de 2008, el Presidente George W. Bush firmó el acta HR 2642, la cual creó la Iniciativa Mérida.

<sup>81</sup> Como se mencionó en la introducción de esta investigación, los analistas emprenden una serie de tareas que van de la descripción, explicación, predicción, evaluación y recomendación para comprender los asuntos de política exterior, los elementos anteriores se pueden encontrar en: la detección del problema, la recopilación de información, la elaboración de estrategias, la decisión y ejecución y evaluación de resultados, elementos del proceso de toma de decisiones (Herrero de Castro, 2006: 34).

relación de México con Estados Unidos en el sexenio 2006-2012, los esfuerzos renovados de cooperación en seguridad, impulsados a través de la Iniciativa Mérida, enviaron un nuevo mensaje acerca del cambio de los objetivos de la política exterior mexicana, y en la práctica, el proceso de instrumentación de la cooperación alteró el funcionamiento de la formulación de la política burocrática en ambos países en la materia<sup>82</sup>.

Es importante mencionar que la teoría del proceso de toma de decisiones ha sido considerada útil para las sociedades democráticas occidentales, las cuales presentan un pluralismo democrático. De lo anterior, se deduce que dicho modelo no es preciso a la hora de analizar los procesos de toma de decisiones en Estados centralizados y no democráticos. Sin embargo, se argumenta en esta investigación que gobiernos democráticos o menos democráticos poseen estructuras burocráticas en competencia de intereses y procedimientos operativos estándares que cualquier forma de gobierno posee. En este sentido, la forma en la cual un gobierno toma una decisión respecto de su relación con otro país, específicamente en temas de seguridad y defensa, es de vital importancia para entender la política internacional<sup>83</sup>.

La teoría del proceso de toma de decisiones según Genest (1996) ve a la política exterior y a las relaciones internacionales como el producto de la interacción de redes interconectadas, en las que se encuentran una constelación de actores: estructuras burocráticas de dos o más Estados, instituciones reguladoras, individuos rodeados de diferentes factores<sup>84</sup>. Lo anterior genera una diversidad de puntos de vista respecto a cómo

---

<sup>82</sup> La política de cooperación internacional en seguridad y defensa de algún país es el resultado de lo que se denomina incrementalismo (*incrementalism*). Lindblom (1992), es uno de los máximos exponentes y precursores del incrementalismo. Según (Lindblom; 1959/1992 y Lindblom y Dahl, 1971) la política no es algo que acontece de una vez y para siempre, “es algo que se rehace sin cesar. La elaboración de una política incluye un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados, que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones”. Este acercamiento respecto al proceso de toma de decisiones presenta también críticas de algunos académicos (Waltz, 2000), quienes argumentan que este proceso se centra mucho en los detalles de la formulación de la política exterior, lo que hace que pierda las implicaciones analíticas y teóricas más amplias de los acontecimientos históricos (Cfr. Genest, 1996; Herrero de Castro, 2006).

<sup>83</sup> Sin embargo, se puede argumentar que la teoría de las relaciones internacionales aún no cuenta con una explicación satisfactoria del proceso de toma de decisiones debido a una falta de interacción entre las diferentes teorías y modelos que se han planteado (Herrero de Castro, 2006:21).

<sup>84</sup> Los factores más relevantes que se encuentran en el proceso de toma de decisiones pueden ser objetivos y subjetivos. Los factores objetivos representan la estructura básica del problema que requiere de una decisión a

y qué decisión tomar para solucionar un problema en relación con las responsabilidades de los diferentes actores involucrados, en el caso de la crisis de inseguridad en México en el sexenio 2006-2012, la decisión tomada desde un enfoque racional unitario, el ejecutivo, decidió la acción de enfrentar frontalmente al crimen organizado y buscar la corresponsabilidad y cooperación de Estados Unidos.

Tomar una decisión no sólo significa seleccionar un objetivo, acumular información, analizar varias elecciones y seleccionar una política (*policy*) que mejor optimice los objetivos propuestos<sup>85</sup>, también es el resultado de las negociaciones diplomáticas, de los compromisos adquiridos entre diferentes estructuras gubernamentales y burocráticas. Los objetivos, obligaciones y estructuras de las organizaciones burocráticas y gubernamentales pueden influenciar la toma de decisiones. En el caso de la cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos se puede encontrar un claro ejemplo de las afirmaciones anteriores.

Como se ha mencionado, el análisis de la Iniciativa Mérida como caso de estudio en materia de política exterior y seguridad, contempla una variedad de factores que afectan las decisiones gubernamentales, dentro los cuales están, de acuerdo con el proceso de toma de decisiones, las conductas individuales, los procesos estandarizados y la organización de las estructuras burocráticas. En este sentido, los modelos que ofrece Allison (1969), son de utilidad para entender estos factores de la toma de decisiones en la política exterior (Ver Cuadro 2)

**Cuadro 2. Modelos conceptuales para el análisis de la toma de decisiones en seguridad: objetivos y criterios de evaluación en la Iniciativa Mérida**

MODELO CONCEPTUAL	OBJETIVO	CRITERIOS DE EVALUACIÓN	
<b>I. Modelo de la Política Racional</b>	El gobierno escoge la acción que maximiza sus metas y objetivos. La Política como elección racional.	Armonización Aprobación Alineamiento	
	<b>Marco conceptual</b> A. Actor nacional. La Nación o gobierno como tomador de decisiones racional y unitario.		Concentración Complementariedad

adoptar, mientras que los subjetivos hacen referencia a la evaluación de alternativas, consecuencias y resultados de la decisión tomada (Herrero de Castro, 1996: 32).

<sup>85</sup> Ver la escuela de la elección racional (*Rational Choice Theory*) Zey, 1992.

	<p>B. El problema. La acción es seleccionada en respuesta al problema estratégico al que se enfrenta la nación.</p> <p>C. Selección estable y estatal de la solución. Suma de las actividades de los representantes del gobierno respecto a un problema.</p> <p>D. Acción como elección racional. Componente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Metas y objetivos (seguridad nacional e interés nacional)</li> <li>2. Opciones. Varios cursos de acción.</li> <li>3. Consecuencias.</li> <li>4. Elección racional.</li> </ol> <p><b>Poder explicativo del modelo: identifica los patrones de inferencia</b></p> <p><b>Variantes:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Se centra en el actor y su elección en el contexto de una situación particular.</li> <li>2.- Se centra en el líder individual o grupo de líderes quienes busca maximizar sus preferencias.</li> <li>3.- Existen distintos actores dentro de un gobierno con intereses propios (militares, Sociedad Civil, empresarios).</li> </ol>	<p>Coherencia interna y externa.</p>	<p><b>Corresponsabilidad</b></p>
<p><b>II. Modelo de la Política Organizacional</b></p>	<p>Los gobiernos actúan a través de las rutinas operativas de las organizaciones que funcionan conforme a patrones de comportamiento.</p> <p><b>Marco conceptual</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. Actores organizacionales-Constelación de actores. El actor no es monolítico.</li> <li>B. Problemas y poder segmentados</li> <li>C. Prioridades, percepciones y asuntos definen la responsabilidad</li> <li>D. Acción como producto organizacional: Las metas de las organizaciones son rara vez reveladas por mandatos formales.</li> <li><b>E. Coordinación y control central (Elemento básico de la gobernanza transnacional).</b></li> <li>F. Decisiones de dirigentes gubernamentales</li> </ol> <p><b>Poder explicativo del modelo: descubre las rutinas organizacionales.</b></p> <p><b>Proposiciones Generales y variantes</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Acción de la organización (determinada por rutinas)</li> <li>2.- Flexibilidad limitada por cambios <i>incrementales</i>.</li> <li>3.- Factibilidad administrativa (dirigentes eligen y organizaciones ejecutan).</li> </ol>	<p>Eficiencia Organizativa (<b>coordinación</b>) Optimización de capacidades técnicas</p>	<p>Coherencia Presupuestaria</p> <p>Eficacia en los procedimientos</p>
<p><b>III. Modelo de la Política Burocrática</b></p>	<p>Negociación a través de canales regulados entre jugadores escalonados jerárquicamente en el gobierno</p> <p><b>Marco conceptual</b></p>	<p>Eficacia</p> <p>Eficiencia</p>	<p>Impacto</p> <p>Gestión por resultados</p>

	<p>A. Actores no unitarios. Actores como jugadores en posiciones enfocados en diversos problemas intranacionales y metas nacionales, organizacionales y personales.</p> <p>B. Intereses y ganancias en términos de poder (resultados por intereses).</p> <p>C. El problema y los problemas (el estratégico y los que van surgiendo).</p> <p>D. Canales de acción (vías establecidas para actuar dependiendo los tipos de asunto, estructura, tipos de jugadores)</p> <p>E. La acción como política (decisión, acción y preferencias de los líderes frente a la política como determinante de la elección)</p> <p>F. Decisiones importantes del gobierno emergen como un <i>collage</i> compuesto de actos individuales.</p> <p><b>El poder explicativo de este modelo: Revela el estire y afloje de varios jugadores con diferentes percepciones y prioridades.</b></p> <p><b>Variantes</b></p> <p>1.- Acción e intención (acción no presupone la intención).</p> <p>2.- La posición de pende del lugar donde uno se sienta.</p> <p>3.-Constelación de jugadores</p>		Presupuesto por resultado
--	--	--	---------------------------

Fuente: Elaborado con base en T. Allison, Graham, (1969), "Conceptual Model and the Cuban Missils Crisis" en The American Political Science Review, LXIII, no. 3, pp. 689-718.

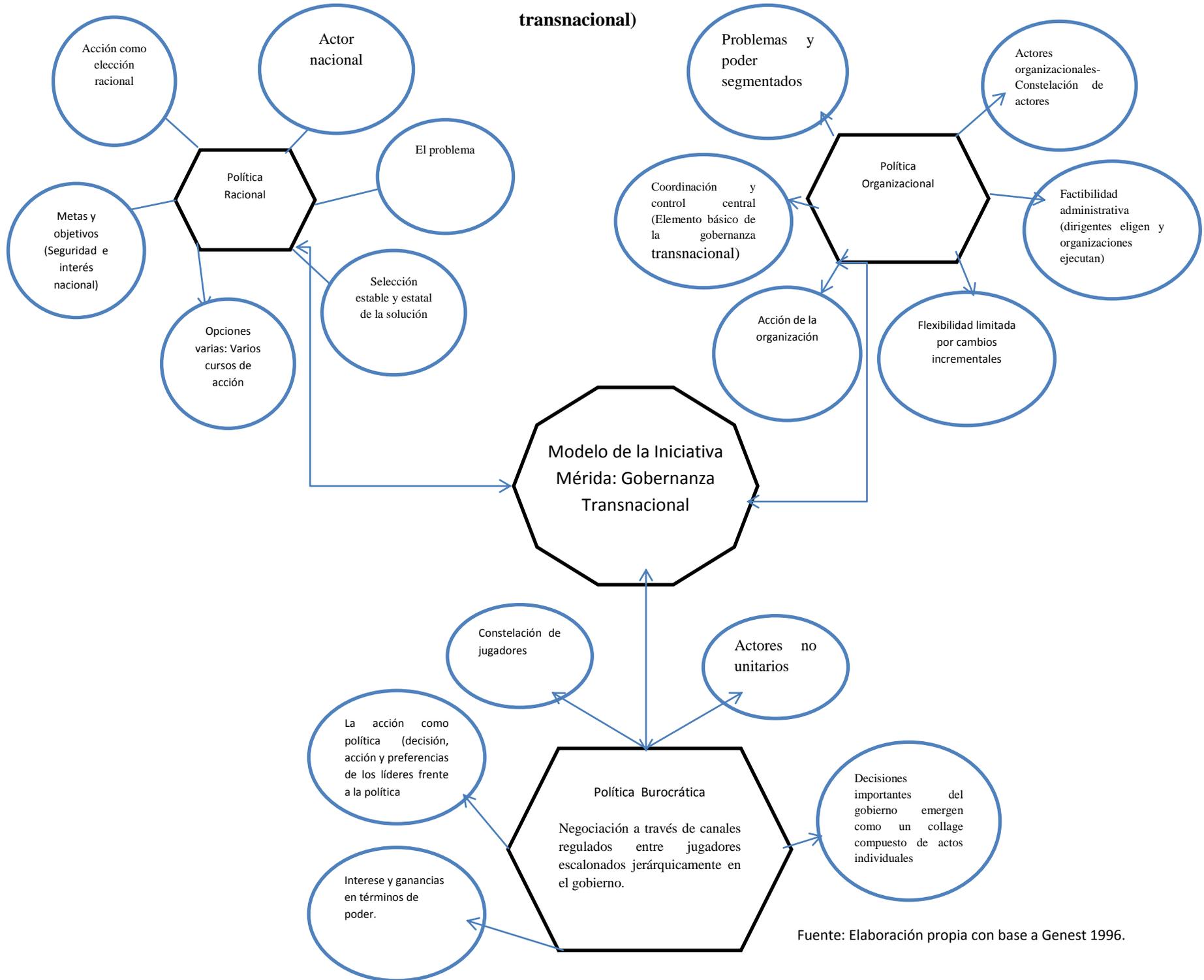
Como se puede observar en el cuadro anterior, el modelo de la política racional describe que los tomadores de decisiones definen e identifican cuidadosamente los problemas tomando en cuenta toda la información posible acerca de las alternativas de solución y seleccionan las políticas (*policies*) que impulsan y logran los intereses nacionales. *Strictu sensu*, este modelo se asocia con la teoría realista de la toma de decisiones.

Respecto al modelo organizacional, se puede argumentar que se centra en las rutinas, los procesos operativos y estandarizados, las perspectivas institucionales de estructuras, agencias, instituciones y su impacto en la toma de decisiones en la política internacional, lo anterior ocasiona que las acciones tomadas sean relativamente predecibles y poco cambiantes. Por otro lado, el modelo de la política burocrática enfatiza la lucha entre varios actores (agencias, secretarias, departamentos, estructuras burocráticas) de los gobiernos que representan diferentes visiones de cómo resolver un problema o asunto de

política exterior. Lo anterior confirma que la política exterior de un país y las relaciones bilaterales se basan más en las luchas políticas internas que en la búsqueda objetiva del interés nacional (Genest, 1996:371).

El argumento central de Allison (1969), que retomamos para el análisis de la toma de decisiones en materia de política exterior, seguridad y defensa en la relación de México con Estados Unidos en el periodo 2006-2012, afirma que los tres modelos descritos ofrecen diferentes explicaciones y proveen insumos únicos para profundizar en el análisis del proceso de la toma de decisiones que dio origen a la Iniciativa Mérida. Por lo anterior, en esta trabajo se propone que al unificar algunos elementos de los tres modelos (ver figura 2), se puede lograr un entendimiento integral de la toma de decisiones entre México y Washington en materia de seguridad (gobernanza transnacional de seguridad), debido a que se toman en cuenta factores institucionales, políticos y organizacionales.

**Figura 2. Modelo para analizar la Iniciativa Mérida como elección racional, institucional y organizacional (gobernanza transnacional)**



Fuente: Elaboración propia con base a Genest 1996.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede argumentar que estos tres modelos para el análisis de la Iniciativa Mérida tienen un punto de contacto con el acercamiento que se realiza a través de la gobernanza transnacional propuesta en esta investigación (Capítulo 1) debido a que algunos elementos como las constelaciones de actores, las redes y lógicas que se establecen entre ellos y la forma en que se toman, instrumenta y evalúan las decisiones y acciones de los gobiernos, en el caso de México y Estados Unidos, evidencia la complejidad y la transnacionalidad de los problemas de inseguridad y la necesidad de la cooperación internacional para enfrentarlos. Es necesario apuntar que el alcance de esta propuesta dependerá de la capacidad de análisis de la constelación de instituciones de dos o más Estados, de la política burocrática y específicamente, de la política organizacional.

### **3.3. Política organizacional en la Iniciativa Mérida: mucho ruido y pocas nueces**

La política organizacional en la Iniciativa Mérida identifica las rutinas, los procesos operativos estandarizados y las perspectivas institucionales de las dependencias que participan para analizar el impacto de las acciones para lograr la efectividad de los objetivos. En la Iniciativa Mérida también se presenta el modelo de la política burocrática, debido que en el análisis de la aplicación de los programas enfatiza la lucha entre varios actores (agencias, secretarías, departamentos, estructuras burocráticas) de ambos gobiernos, lo anterior debido a que representan diferentes visiones de cómo resolver la amenaza del COT.

La GAO (2010:28-29) establece que aunque no ha estado ampliamente documentada una estructura de coordinación de la Iniciativa Mérida, se han identificado varios mecanismos que involucra a los tomadores de decisiones en los distintos niveles de ambos gobiernos. Por ejemplo, varias dependencias estatales se coordinan con otras agencias de Estados Unidos, entre estas se encuentran las embajadas estadounidenses en México y América Central, en la primera fase de Mérida como se verá a continuación. Sin embargo, las dependencias principales que coordinan las acciones en ambos países son el Departamento de Estado y la Secretaría de Relaciones Exteriores en el caso de México en

el sexenio 2006-2012<sup>86</sup>. Las dependencias anteriores se auxilian de otras dependencias clave como el Buro de Asuntos del Hemisferio Occidental (WHA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos<sup>87</sup> y la Secretaria de Gobernación en el caso mexicano (SEGOB).

La constelación de instituciones, dependencias, oficinas y departamentos es amplia, para lograr una coordinación efectiva se han establecido mecanismos de comunicación en México, y en menor medida, en América Central en la primera fase de la Iniciativa. Dentro de los mecanismos se encuentran para el caso de México, como se puede observar en el anexo 2, el Grupo Consultivo de Alto Nivel (GCAN), el Grupo de Coordinación de Políticas (GCP) y el Grupo Bilateral de implementación (GBI). El GCAN es un grupo a nivel de gabinete que incluye a todos los funcionarios estadounidenses y mexicanos con alguna responsabilidad en la aplicación de la Iniciativa Mérida, el objetivo de este grupo es *establecer una dirección estratégica* para la Iniciativa Mérida. El GCP está presidido por los representantes de la seguridad nacional de ambos países, las oficinas de los embajadores de los Estados Unidos y México las cuales sirven como *secretarías* para este grupo. El objetivo de este grupo es establecer políticas y supervisar el progreso de la dirección estratégica que establece el GCAN. Finalmente, el GBI está presidido por el Jefe de Misión Adjunto y el Director de la Sección de Asuntos de Narcóticos (NAS, por sus siglas en inglés) por parte de Estados Unidos y el Subsecretario para América del Norte de la S.R.E por parte del Gobierno de México. EL GBI se reúne una vez al mes y congrega a representantes de las agencias de ambos gobiernos para trabajar conjuntamente en los proyectos de la Iniciativa Mérida con el objetivo de revisar su estado y hacer comentarios sobre cualquier éxito o dificultades encontradas (GAO, 2010: 32-33).

---

<sup>86</sup> Lo anterior cambiará en el caso de México con la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en la cual se estableció a la Secretaria de Gobernación a (SEGOB) como la dependencia que definirá prioridades y hará las solicitudes a Estados Unidos a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esto en la práctica genera una mayor coordinación, sin embargo, la política de ventanilla única puede generar atrasos debido a la centralización.

<sup>87</sup> De acuerdo con la GAO (2010:29), el Consejo Nacional de Seguridad (NSC, por sus siglas en inglés) también tiene un papel clave en la coordinación de la Iniciativa. La NSC lidera el esfuerzo de la política interinstitucional antinarcoóticos del gobierno estadounidense, asimismo, influye en el enfoque de aplicación de la ley en la región y en los esfuerzos nacionales, tales como la Estrategia de la Frontera Sudoeste.

Para América Central, a diferencia de México, no se cuenta con mecanismos formales de coordinación con Estados Unidos. Lo anterior debido a las diferentes prioridades que presentan los siete países incluidos. Sin embargo, si se ha establecido un dialogo de alto nivel para coordinar los esfuerzos en el marco de la CARSI y otros mecanismos como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Para lograr impulsar lo que se denomina gobernanza transnacional de seguridad entre México y Estados Unidos se han incluido acuerdos interagenciales (acuerdos entre dependencias) en la instrumentación de la Iniciativa Mérida con los cuales se formalizan los roles y obligaciones de las agencias encargadas de los programas. El proceso anterior involucra una serie de interacciones (modelo organizacional) de negociaciones que requieren la aprobación de una multitud de tomadores de decisiones (política burocrática) para lograr la coordinación, proceso que según la GAO (2010:16), puede ser lento y frustrante en algunos casos<sup>88</sup>.

Los problemas anteriores han hecho que la entrega de equipo y capacitación se retrase. A la dificultad de lograr los acuerdos interagenciales se suma la falta de personal suficiente para administrar los programas, negociaciones y acuerdos interinstitucionales y bilaterales de los procesos de adquisiciones. Sin embargo, como se presenta en el apartado siguiente, se ha avanzado en los últimos años en la entrega de equipo y entrenamiento para cumplir con algunos de los objetivos de la cooperación bilateral. Lo que no necesariamente significa que se estén logrando todos los objetivos de sus las dos fases de la Iniciativa Mérida.

---

<sup>88</sup> Debido a que la autoridad se vuelve difusa por los aspectos de la administración de varias agencias, se crean departamentos que generalmente toman el liderazgo en un área específica de la política interna o exterior. En el caso de la Iniciativa Mérida, se estableció la oficina bilateral de implementación (BIO, por sus siglas en Inglés) y el grupo de contacto de alto nivel de la Iniciativa Mérida con el objetivos de poner en funcionamiento programas de transferencia de equipo y de entrenamiento bajo la Iniciativa Mérida (Embajada de Estados Unidos en México, 2013, CASEDE, 2010). Asimismo, para garantizar una visión compartida de seguridad, funcionarios de los Estados Unidos y México han estado colaborado a diversos niveles mediante reuniones de trabajo periódicas coordinadas por el grupo de Alto nivel de la Iniciativa Mérida (S.R.E., 2012a).

### 3.3.1. Instrumentación y desarrollo de la Iniciativa Mérida 2008-2012

Se ha afirmado que ningún otro país afecta a Estados Unidos como lo hace México. Estos dos países son profundamente interdependientes: están conectados por más de \$300 billones de dólares de comercio anual, por millones de personas con doble nacionalidad, por el surgimiento y proliferación de grupos del COT y por la violencia que generan de uno y otro lado de la frontera.

La habilidad del COT para corromper instituciones, funcionarios y autoridades encargadas de la aplicación de la ley y la seguridad<sup>89</sup> ha comprometido la seguridad bilateral y la cooperación en la materia (*Cfr.* Valdés, 2013). De igual forma, se suman la violación de los Derechos Humanos<sup>90</sup>. Lo anterior representa un reto para México y para la región de América Central debido a la vecindad y a las fronteras porosas. Para enfrentar la amenaza común, Estados Unidos, México y Centro América decidieron cooperar en materia de seguridad a través de principios como la corresponsabilidad y el fortalecimiento de la confianza mutua.

La Iniciativa Mérida, en este sentido, fue concebida como un esfuerzo para impulsar la cooperación en contra del crimen organizado, específicamente frente al narcotráfico, y para construir instituciones más efectivas del sector de justicia en México y Centro América. En un inicio, la Iniciativa Mérida fue un paquete de ayuda de Estados Unidos para Centroamérica y México que comenzó en el año fiscal 2008 y que continuó hasta el final del año fiscal 2010 (García, 2012, Ver figura 3). Los objetivos trazados en este primer diseño del mecanismo fueron: “a) romper el poder e impunidad de las organizaciones criminales; b) fortalecer las fronteras terrestres y los controles marítimos y aéreos; c) impulsar las mejoras y capacidades de los sistemas de justicia en la región y d) restringir la

---

<sup>89</sup> El narcotráfico en México ha evolucionado por los acuerdos entre los líderes de los cárteles y funcionarios del Estado, los cuerpos policíacos, militares y de seguridad. Para un análisis más detallado ver: Valdés, 2013.

<sup>90</sup> Revisar los informes de Human Rights Watch 2012, 2013 y 2014 y el Reporte de Amnistía Internacional 2013. En dichos informes se observa cuál es el estado de los derechos humanos en el mundo. Para el caso de México, en el informe de 2013 de Amnistía Internacional se afirma que el gobierno del ex presidente Felipe Calderón (2006-2012) hizo caso omiso de los indicios fehacientes de violaciones de derechos humanos generalizadas, como detenciones arbitrarias, tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, cometidas por fuerzas policíacas y de seguridad. De 2006 a 2012 más de 60.000 personas murieron y 150.000 se convirtieron en desplazadas a causa de la violencia asociada a las drogas (Amnistía Internacional 2013).

actividad de los grupos criminales y disminuir la demanda de drogas a nivel local” (Seelke y Finklea, 2011:8-9),

De acuerdo con la Oficina de Redición de Cuentas de Estados Unidos (Government Accountability Office, GAO, 2010), el Congreso de Estados Unidos aprobó 1.6 mil millones de dólares (MDD) para financiar la Iniciativa Mérida para el 2008 y 2010. A través de varias leyes y cuentas para manejar los fondos (Ver anexo 11 y Anexo 12) se destinaron los recursos a través de tres diferentes oficinas del Departamento de Estado de los Estados Unidos (DOS, por sus siglas en inglés). La Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, INL, por sus siglas en inglés) es responsable de la cuenta del Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley ( INCLE, por sus siglas en inglés), bajo la cual la INL no puede comenzar a implementar programas hasta que no se firme una carta de acuerdo (LOA, por sus siglas en inglés) misma que, en el caso de la Iniciativa Mérida, se firmó en 2008 y en la cual se especifican los programas que se realizarán entre el país beneficiario y los Estados Unidos<sup>91</sup>.

La Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental (WHA, por sus siglas en inglés) del DOS es responsable de la cuenta del Fondo de Apoyo Económico (ESF, por sus siglas en inglés) de la cual, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) es responsable de su aplicación. Por último, la Oficina de Asuntos Políticos y Militares (PM, por sus siglas en inglés), la cual es el principal vínculo entre el DOS y el Departamento de Defensa (DOD, por sus siglas en inglés) es responsable de la cuenta del Financiamiento Militar Extranjero (FMF, por sus siglas en inglés), cuyos fondos depende de la cantidad adjudicada al DOD (Ver tabla 1) (GAO, 2010, *Cfr.* García, 2012:45).

---

<sup>91</sup> La legislación que proporcionó el financiamiento inicial fue promulgada en junio de 2008. Supplemental Appropriations Act, 2008, Pub. L. No. 110-252, 122 Stat. 2323. (Plan de Gastos del 2008 del Departamento de Estado para la Iniciativa Mérida).

**Tabla 1. Fondos de la Iniciativa Mérida para México 2008-2014 MDD**

<b>Cuenta</b>	<b>Año Fiscal 2008</b>	<b>Año Fiscal 2009</b>	<b>Año Fiscal 2010</b>	<b>Año Fiscal 2011</b>	<b>Año Fiscal 2012</b>	<b>Año Fiscal 2013</b>	<b>Año Fiscal 2014</b>	<b>Total de las Cuentas</b>	<b>Año Fiscal 2015 (Solicitud)</b>
<b>ESF</b>	20.0	15.0	15.0 (a)	18.0	33.3	32.1	46.1	<b>179.5</b>	35.0
<b>INCLE</b>	263.5	406.0	365.0	117.0	248.5	195.1	148.1	<b>1,743.2</b>	80.0
<b>FMP</b>	116.5	299.0	5.3	8.0	N/A(b)	N/A	N/A	<b>428.8</b>	N/A
<b>Total</b>	<b>400.0</b>	<b>720.0</b>	<b>385.0</b>	<b>143.0</b>	<b>281.8</b>	<b>227.2</b>	<b>194.2</b>	<b>2,351.5</b>	<b>115.0</b>

Fuente: Departamento de Estado de Estados Unidos, Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2015. Disponible en: Seelke Ribando Clare y M. Finklea Kristin. (2014), "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond". Congressional Research Service. Consultado en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).

Notas: ESF=Economic Support Fund; FMF=Foreign Military Financing; INCLE=International Narcotics Control and Law Enforcement.

a) 6 MDD fueron reprogramados para programas contra el cambio ambiental global.

b) A partir del año fiscal 2012, la asistencia FMF no se incluye como parte de la Iniciativa Mérida.

De los fondos aprobados en la primera etapa de la Iniciativa Mérida (2008-2010), el 84 %, es decir, \$ 1.322 MDD de los fondos asignados se destinaron a México, el restante se destinó a América Central (Ver tabla 2; García, 2012). Como se menciona en el informe de la GAO (2010), no es muy confiable determinar el estatus o cómo un programa ha sido instrumentado basándose en la entrega de dinero, porque lo anterior no significa que el programa haya sido o no implementado. Los fondos pueden utilizarse en toda la duración de un proyecto o pagarse al final del mismo, o algunos proyectos pueden haber sido pagados pero aún no se han instrumentado, lo anterior dificulta el análisis para determinar el estado de los programas y qué es lo que ha sucedido, es decir, evaluar el progreso y eficiencia de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, como se verá más adelante, para el año 2012, se tienen algunos elementos y nuevos indicadores para medir los alcances del mecanismo en el sexenio 2006-2012. El destino de los recursos de la Iniciativa sin duda está estrechamente relacionado con los indicadores para la evaluación de sus objetivos (Ver Anexo 13.)

El Departamento de Estado (DOS) gestiona la Iniciativa Mérida y, en cooperación con varias agencias de Estados Unidos y México (gobernanza transnacional de seguridad),

también es responsable de su implementación (Ver anexo 2). En el Plan de Gastos del 2008, el Departamento de Estado delineó su estrategia para poner en marcha la Iniciativa Mérida en su primera fase. Debido a que la violencia en México y parte de América Central, ahora en manos de la CARSI, aún presenta índices altos de violencia, lo anterior ha generado críticas por los avances de las Iniciativas y por la lentitud de la entrega de capacitación y equipo.

Como se puede observar en las tablas 1 y 2, el Congreso de Estados Unidos ha sido uno de los protagonistas para determinar el nivel y composición del financiamiento de la Iniciativa Mérida<sup>92</sup>. Desde el año fiscal 2008 al año fiscal 2014, el Congreso asignó más de \$ 2.4 mil millones para México bajo la Iniciativa Mérida (Tabla 1). En un principio, el Congreso incluyó el financiamiento para México en las medidas de créditos suplementarios en un intento por acelerar el suministro de ciertos equipos<sup>93</sup>. El Congreso también ha destinado fondos a fin de asegurar que ciertos programas tengan prioridad, como los esfuerzos para apoyar la reforma institucional y judicial de México. Desde el año fiscal 2012 en adelante, los fondos previstos en el pilar dos han superado todas las demás categorías de ayudas (Ver Tabla 2 y Anexo 12).

**Tabla 2. Fondos de la Iniciativa Mérida y CARSI hasta marzo del 2010 (Primera fase de Mérida) MDD**

	<b>Asignados (a)</b>	<b>Fondos comprometidos (b)</b>	<b>Fondos gastados</b>
<b>México</b>			
Año Fiscal 2008 (c) (Suplementario)	\$398.0	\$290.9	\$107.1
Año Fiscal 2009 (Ominibus)	300.0	44.1	2.7
Año Fiscal 2009 Suplementario	420.0	330.1	6.4
Año Fiscal 2010	204.3	4.6	5.0
<b>México total</b>	<b>\$1,322.3</b>	<b>\$669.7</b>	<b>\$121.2</b>
<b>Centro América</b>			
Año Fiscal 2008 (c) (Suplementario)	\$69.8	\$49.5	\$19.8
Año Fiscal 2009 (Ominibus)	104.8	14.9	0
Año Fiscal 2009 Suplementario			-
Año Fiscal 2010 (d)	83.0	0.1	0.2
<b>Centro América total</b>	<b>\$257.6</b>	<b>\$64.5</b>	<b>\$20.0</b>
<b>Total de la Iniciativa Mérida</b>	<b>\$1,579.9</b>	<b>\$743.3</b>	<b>141.2</b>

<sup>92</sup> Revisar el Servicio de Investigación del Congreso (CRS) y sus publicaciones 2010, 2011 y 2012.

<sup>93</sup> Cabe mencionar que la participación de los Congresos tanto de Estados Unidos como de México es de vital importancia para entender el diseño, instrumentación y evaluación de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, cabe señalar que en México, el poder legislativo no ha tenido mucha participación en la conformación de propuestas para la cooperación bilateral en la materia. Como menciona Zermeño (2011), la participación de los congresos es esencial para que la cooperación tenga una visión a largo plazo.

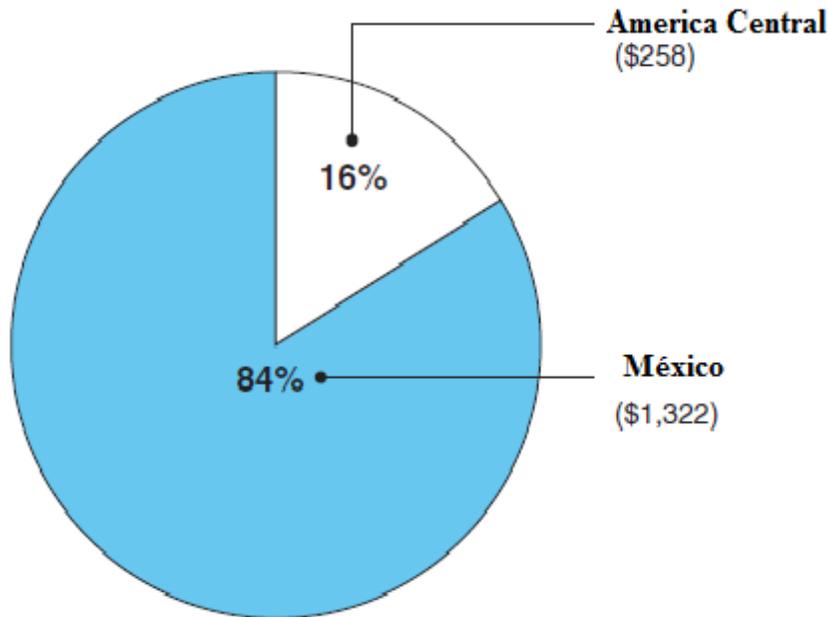
Fuente: Tabla elaborada con base en United States Government Accountability Office (GAO) July 2010, 'Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures', GAO-10-837.

Notas: Los fondos asignados dan autoridad presupuestaria para contraer obligaciones y efectuar pagos de la Tesorería para misiones específicas. Los Fondos comprometidos son compromisos que crean una responsabilidad legal del gobierno de EE.UU. para el pago de bienes y servicios solicitados o recibidos. Los Fondos gastos son los fondos que se han usado. Aunque Haití y República Dominicana son parte de la Ley de Asignaciones Suplementarias de 2008 y 2009 no se incluyen en esta tabla.

- a) El financiamiento incluye fondos asignados "para combatir al narcotráfico y la violencia relacionada con el crimen organizado, para la reforma judicial, la creación de instituciones, la lucha contra la corrupción y la aplicación de la ley" consideradas como actividades desarrolladas por la Iniciativa Mérida. Las cantidades difieren ligeramente de los que se informó anteriormente, en diciembre de 2009 (GAO-10-253R), debido a la reprogramación de algunos fondos (GAO, 2010).
- b) Se refiere a las obligaciones pendientes.
- c) En la Ley de Asignaciones Suplementarias de 2008, el Congreso estadounidense asignó \$ 352 MDD a varias cuentas "para combatir al narcotráfico y la violencia relacionada con el crimen organizado, para la reforma judicial, la creación de instituciones, la lucha contra la corrupción y la aplicación de la ley" consideradas como actividades desarrolladas por la Iniciativa Mérida. Además de \$ 48 MDD para los mismos objetivos para el año fiscal 2009. Además de estas cantidades asignadas, el Departamento de Estado reprogramó \$ 9 MDD de los fondos pre-fiscales del año 2008 para programas de la Iniciativa Mérida.
- d) Sección 7045 del Departamento de Estado, la Ley de Asignaciones de Operaciones Extranjeras y Programas Relacionados de 2010 proveyó 83 millones de dólares para los países de América Central para combatir el tráfico de drogas y la violencia relacionada con el crimen organizado, así como para fomentar la reforma judicial, la creación de instituciones, la lucha contra la corrupción, el estado de derecho y la seguridad marítima (GAO, 2010).

**Figura 3**

**Fondos de la Iniciativa Mérida por región 2008-2010**



**Fuente:** United States Government Accountability Office (GAO) July 2010, 'Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures', GAO-10-837.

### **3.3.2. Rediseño de la Iniciativa Mérida: creación de instituciones de seguridad y justicia**

Después del informe de la GAO (2010) y de la presión de la crítica de algunos actores políticos en ambos lados de la frontera debido a la concentración de la cooperación en los sectores militar y policíaco, los gobiernos de México y Washington iniciaron una revisión de la estrategia de la cooperación bilateral en seguridad para dar más peso a la promoción de las reformas institucionales en México. El cambio de enfoque, según Seelke y Finklea (2011:19) se centró en ampliar el alcance de la cooperación bilateral en seguridad al concentrar mayores esfuerzos en la construcción de instituciones que en la transferencia de tecnología. Lo anterior confirma la hipótesis de que Estados Unidos impulsó fuertemente la cooperación en materia de seguridad y justicia al concentrarse en las reformas institucionales, específicamente, la reforma al sistema de justicia penal de México iniciada en 2008. Lo anterior también fue producto del cambio de gobierno en Estados Unidos, la llegada de Barack Obama (2008-2012), cuya administración se centró en el cambio de enfoque de la cooperación con México en materia de seguridad.

Es importante mencionar que para efectos de esta investigación el análisis se limita al sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), sin embargo, no se deja de lado que los cambios ocurridos en la cooperación en seguridad con Estados Unidos van más allá del 2012. Así lo demuestra el DOS de Estados Unidos al afirmar en 2010 que la asistencia con el nuevo enfoque propuesto intentaba ir más allá del 2012, año en el que terminó la administración de Felipe Calderón. Lo anterior se confirma ya que a pesar de algunas tensiones recientes en la relación bilateral, ambos gobiernos siguen comprometidos con la Iniciativa Mérida<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> En el año 2011 salió a la luz pública que la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) ejecutó un programa de seguimiento de armas. Dicho programa consistió en vender armas que sería rastreadas en su camino a México en un intento de realizar un seguimiento de los grupos del crimen organizado. Sin embargo, el programa fracasó porque muchas armas se perdieron. En diciembre de 2010, un agente de la patrulla fronteriza de Estados Unidos fue asesinado con las armas que se vendieron en este programa y algunas más se encontraron en la escena del crimen (Murphy 2011, citado en García, 2012: 37).

Se amplió el alcance de los esfuerzos bilaterales para incluir el desarrollo económico y los programas sociales basados en la comunidad, áreas en las que México no había solicitado previamente el apoyo de Washington. También se propuso un creciente financiamiento a nivel sub-nacional para los estados y municipios mexicanos (Ver Tabla 2 y Anexo 12).

Para el 2010, como se ha mencionado, la región centroamericana salió del esquema de la Iniciativa Mérida al crearse la Iniciativa Regional de Seguridad de América Central (CARSI; por sus siglas en inglés) (GAO, 2010). Asimismo, se establecieron los nuevos objetivos de la Iniciativa Mérida a través de cuatro pilares:

- I. Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países, mediante el debilitamiento sistemático de sus redes, estructuras y capacidades logísticas, operativas y financieras.
- II. *Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada, incluyendo la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil.*
- III. Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca la competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales.
- IV. Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Ello incluye apoyar los esfuerzos para atender las causas de raíz del crimen y la violencia, promover la cultura de la legalidad, reducir el uso de drogas ilícitas, promover una mayor percepción de los vínculos entre el uso de drogas y el crimen y la violencia, y cerrar el flujo de posibles asociados a los carteles al promover alternativas legales y constructivas para la gente joven (Grupo de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida, 2011, Seelke y Finklea, 2011).

Los pilares anteriores complementan los cuatro objetivos trazados en la primera fase de la Iniciativa. Asimismo, ponen más énfasis a la inclusión del desarrollo económico y programas sociales en la cooperación bilateral. Lo anterior confirma que el pilar cuatro al final del año 2012 se convirtió en una de las prioridades del nuevo sexenio (2012-2018).

Se puede afirmar, con base en el análisis de los objetivos y de la asignación del financiamiento de la Iniciativa Mérida, que las acciones y programas de la Iniciativa son de mediano y largo plazo. Asimismo, la cooperación mejoró en el sexenio analizado por medio de la política burocrática (el cabildeo político) y la coyuntura bilateral, sin embargo, aún es un esfuerzo pequeño del gobierno de Estados Unidos para ayudar a México si se compara con la ayuda que ofreció a Colombia (Benítez citado en Zermeño, 2011). Asimismo, el cambio de la coyuntura política, el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la presidencia de la República hace necesario realizar un balance de manera general de los impactos de la Iniciativa en la estrategia del sexenio anterior contra el crimen organizado.

#### **3.4. Evaluación de la Iniciativa Mérida: gobernanza transnacional en seguridad**

Los expertos en seguridad de Estados Unidos y México han instado a los congresos a crear una serie de indicadores para evaluar la Iniciativa Mérida, en lugar de sólo medir sus efectos sobre las incautaciones y los flujos de drogas<sup>95</sup>. Se requiere medir cómo va la capacitación de personal judicial mexicano, uno de los componentes fundamentales del programa bilateral. Respecto a este punto, el congreso estadounidense pidió al Departamento de Estado que incluya una lista de medidas de desempeño para cada objetivo de la Iniciativa Mérida en el plan para el año fiscal 2008. Por ejemplo, un indicador que ha utilizado para medir las mejoras en la sistema de justicia penal mexicano es el cambio porcentual en el número de casos acumulados, así como el avance del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP).

---

<sup>95</sup> Ver Villiers, 2010; 2011; Seele, 2012, Benítez, 2011.

En este apartado se presenta *grosso modo* los objetivos de la evaluación de la Iniciativa Mérida en el periodo 2008-2012 en los cuatro pilares que comprende la segunda fase de la Iniciativa Mérida, debido a que se considera que los primeros cuatro objetivos de la primera fase están integrados en el último diseño de la Iniciativa. Se presentan, específicamente indicadores respecto al pilar II<sup>96</sup>. Se realiza el análisis bajo los lentes teóricos de la gobernanza transnacional de seguridad, la cual incluye elementos que se retoman de los tres modelos que Allison ofrece (1969, ver Cuadro 2) por una razón: los tres modelos no son excluyentes, al contrario, ofrecen explicaciones que pueden complementarse si se toma en cuenta la forma en que se toman las decisiones en la esfera política, organizacional y burocrática en los gobiernos.

### **3.4.1. Justificación y objetivos de la evaluación**

La Iniciativa Mérida, como estrategia bilateral y coordinada para enfrentar el crimen organizado transnacional, específicamente el narcotráfico, identifica acciones comunes que ambos países decidieron adoptar para alcanzar los objetivos enmarcados en la primera fase y en los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida. El siguiente apartado abre el debate y propone algunas mediciones de efectividad (se analiza el fantasma de la efectividad en la política pública de seguridad). La propuesta de mediciones es una herramienta para determinar si México y Estados Unidos han llevado a cabo las acciones acordadas y para evaluar si dichas acciones han sido efectivas en la consecución de los objetivos contenidos en la Iniciativa Mérida en el sexenio 2006-2012. Se considera que el diagnóstico es fundamental por tres razones:

1). Por el cambio de gobierno en México, el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con Enrique Peña Nieto (2012-2018), lo anterior implica un cambio en la estrategia de seguridad nacional y en la relación con Estados Unidos.

---

<sup>96</sup> Para esta investigación se acude a la evaluaciones de impacto, la cual sirve para determinar si un programa (en este caso la Iniciativa Mérida y algunos programas identificados en el II pilar, han logrado o no los resultados previstos con el objetivo de explorar si existen estrategias alternativas con las cuales se pueden alcanzar mejor dichos resultados (Gertler, Martínez, Premand, B. Rawling y J. Vermeersch, 2011).

- 2). Por la revisión de la política de drogas en el hemisferio por parte de Estados Unidos, que implica que el Congreso estadounidense realiza una evaluación de la Iniciativa Mérida.
- 3). Por el cambio de las prioridades de México y la aceptación y rechazo de alinearse a la política de Estados Unidos en la materia.

Las mediciones de efectividad propuestas, con base en fuentes oficiales como la Government Accountability Office (GAO, por sus siglas en inglés), la Auditoría Superior de la Federación (ASF<sup>97</sup>) y la legislación federal de Estados Unidos, específicamente el plan de gasto de la Iniciativa Mérida de 2008, por mencionar algunas instituciones, indican si las acciones se han realizado y la manera en que dichas acciones contribuyen a la consecución de los objetivos de la Iniciativa Mérida.

Sin embargo, es importante mencionar que este ejercicio se centra en vislumbrar las acciones para alcanzar las metas propuestas en el pilar II (*Institutionalizing the rule of law in Mexico*). Puesto que se considera que la inseguridad se desarrolla en ambientes donde la corrupción e impunidad beneficia a los criminales, por lo anterior, se ha establecido aumentar los esfuerzos a través de la Iniciativa Mérida, para fortalecer a las instituciones encargadas de la aplicación de la ley, los derechos humanos y la seguridad de los ciudadanos. La afirmación anterior fortalece la *hipótesis* de que la Iniciativa Mérida ha servido como catalizador para profundizar la cooperación bilateral en impartición de justicia. Lo anterior configura la estrategia de Washington para generar una adecuación continua de los marcos para la seguridad y justicia de México con el fin de institucionalizar una relación cooperativa e institucional en impartición de justicia.

---

<sup>97</sup> En el Informe del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2009, que audita a las 10 dependencias federales involucradas en la Iniciativa Mérida, la ASF advierte que se constató que, por insuficiencia presupuestaria de Estados Unidos, las transferencias a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se redujeron respecto a lo originalmente acordado. El informe es parte de una revisión horizontal de la Iniciativa Mérida. Realizó 10 auditorías: la número 256 a la Secretaría de Relaciones Exteriores; la número 1069 a la Secretaría de Seguridad Pública; la número 1070 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la número 1071 a la Secretaría de Gobernación; la número 1072 a la Procuraduría General de la República, la número 1073 a la Secretaría de la Defensa Nacional, la número 1074 a la Secretaría de Marina, la número 1102 a la Presidencia de la República, la número 1158 a la Secretaría de Salud y la número 1159, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (ASF, 2009).

Este ejercicio de evaluación se resume en analizar el avance de la Iniciativa Mérida contra la delincuencia organizada transnacional para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en sus cuatro pilares diseñados y puestos en marcha por la constelación de instituciones de Estados Unidos y México, encargadas del control social y la resolución de conflictos, la promoción de la paz, seguridad e impartición de justicia. Asimismo, se presentan un análisis del destino de los bienes, tecnología y capacitación recibida por el Estado Mexicano al amparo de los programa de cooperación bilateral impulsados por la Iniciativa en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) (Anexo 13).

### **3.4.2. Alcance de la evaluación**

El análisis comprende el avance de los compromisos por \$1,900.0 MDD mediante la transferencia y donación, de equipo, tecnología y entrenamiento por parte de Estados Unidos a México, al amparo de la Iniciativa Mérida en el periodo (2008-2012). La evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en la Iniciativa Mérida (Anexo 10) en cuanto al estado de ejecución de los programas para el combate a la delincuencia organizada, seguridad pública, y procuración y administración de justicia es primordial para identificar los mecanismos de coordinación establecidos en la Iniciativa.

Los indicadores que se utilizan en esta investigación para evaluar la eficacia a largo plazo del equipo y capacitación proporcionados a las instituciones de seguridad de México y Centroamérica, se establecen en cada uno de los cuatro pilares analizados en el apartado siguiente. Se presentan algunas medidas que aportan una descripción general de los progresos en la estabilización de la situación de seguridad, la construcción de capacidades para enfrentar al COT en México en el sexenio analizado, como las reformas en materia de justicia y su instrumentación frente a la presión del crimen, la violencia y la corrupción (Bailey, 2014). Dentro de los indicadores más relevantes que se utilizan en este ejercicio se encuentran:

- 1) La eficiencia de la coordinación entre dependencias de ambos países.
- 2) La agilidad de la transferencia de equipo y capacitación.
- 3) El combate al tráfico de armas y precursores químicos.
- 4) Aseguramiento de bienes del COT
- 5) El Combate al lavado de dinero.
- 6) Intercambio de información y de medios de prueba para procesar y condenar criminales, en el que se incluye la cooperación en inteligencia
- 7) La participación de actores privados (contratistas-empresas privadas que proveen equipo y entrenamiento para hacer frente al COT)
- 8) La reducción de la demanda, producción, distribución y consumo de drogas ilícitas, en los que se incluye la interdicción de cargamentos terrestres, marítimos y aéreos.
- 9) La eliminación gradual de las actividades de represión de las fuerzas armadas de cada país receptor.
- 10) El respeto a los derechos humanos (en el que se incluye el número de quejas ciudadanas en materia de violación de derechos humanos).
- 11) El Impacto de las acciones sobre la violencia y seguridad fronteriza (en el que se incluye ejecuciones ligadas al narcotráfico, homicidios, atentados contra funcionarios públicos y la percepción de inseguridad).
- 12) La procuración de justicia en contra de las organizaciones criminales (en el que se incluye el número de narcotraficantes de alto nivel arrestados).
- 13) El Aumento de la cooperación en extradición (pilar II).
- 14) Aumento de los programas de capacitación y de cooperación técnica, en el que se incluye el fortalecimiento institucional, la reforma al sistema de aplicación de justicia penal en México, la lucha contra la corrupción y programas de control de confianza.
- 15) Incremento de la prevención en las escuelas y la construcción de comunidades resilientes<sup>98</sup>, en el que se incluye el acceso a los centros de rehabilitación Nueva

---

<sup>98</sup>El término "resiliencia" se utiliza generalmente para referirse a un sistema que tiene la capacidad de florecer en medio o después de sufrir la adversidad. El concepto de resiliencia va más allá de la noción de "fuerza" o "protección", en la medida en que no sólo aleja el estrés, avería, y el daño, si no que hace referencia a la recuperación y florecimiento a pesar del daño. El concepto de "resiliencia de la comunidad" implica la capacidad de la sociedad para resistir y recuperarse de los peligros, tensiones y choques. El concepto de resiliencia se ha aplicado también en referencia a las sociedades y comunidades que se recuperan de las crisis

Vida (GAO, 2010; GCAN, 1999; ASF, 2011; Villiers, 2011; Selee, 2010, H.R.6028, 2008; Anexo 10).

### **3.4.3. Medidas de desempeño de los cuatro pilares de la Iniciativa Mérida: cantidad y calidad en la eficiencia de los principales programas 2008-2012**

Los 15 indicadores presentados anteriormente forman parte de una variedad de propuestas tanto oficiales como académicas. A diferencia de algunas propuestas de evaluación (Selee, 2010) que proponen dividir los indicadores oficiales y académicos, en esta investigación se presenta en conjunto debido a que existe una cruce de los parámetros y medidas de desempeño. La evaluación de la efectividad de la Iniciativa Mérida toma en cuenta, en primer lugar la coordinación de las dependencias que participan en su instrumentación para avanzar en la entrega de la asistencia, sin embargo, no se establece metas claras de mediano y largo plazo (Cfr., GAO, 2010).

### **3.4.4. Primer Pilar: Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas**

La estrategia de seguridad del Estado mexicano frente a las amenazas transnacionales se ha centrado en aumentar los esfuerzos en desarticular el poder del crimen organizado. La cooperación con Estados Unidos, en este sentido, también se ha concentrado en lograr reducir la capacidad de las organizaciones delictivas. Ambos gobiernos, en el sexenio 2006-2012, intensificaron sus esfuerzos para combatir y utilizar eficazmente la inteligencia para debilitar las capacidades del crimen organizado, capturar a grupos criminales y a sus líderes, así como reducir sus ingresos, aumentar la interdicción de cargamentos, frenar el lavado de dinero, combatir el tráfico de armas, mediante el fortalecimiento de las medidas nacionales e internacionales, incluyendo el uso de sistemas para el rastreo de armas e-Trace<sup>99</sup> (S.R.E, 2012b:26) En este sentido, de los 15 indicadores propuestos, se establece

---

económicas, las epidemias, el terrorismo y los desastres naturales causados por el hombre (Olson, Shirk, and Wood, 2014: 11).

<sup>99</sup> E-Trace es un sistema basado en la red que permite a los investigadores mexicanos rastrear armas cuyo origen sea los Estados Unidos. Para lograr proveer este intercambio de información de inteligencia y de datos de rastreo se firmó un memorándum de entendimiento entre las autoridades mexicanas y estadounidenses en octubre de 2010, en el cual se establecen las condiciones de la asociación de e-Trace entre México y el Buró

que el 53% (los primeros 8 indicadores) corresponden al primer pilar de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, el indicador que presenta el aumento de la cooperación en materia de extradición, también viene a apuntalar los objetivos del primer pilar, pero específicamente del segundo pilar por las razones que se presenta posteriormente.

Lo anterior demuestra que Felipe Calderón (2006-2012) centró sus principales esfuerzos en algunos objetivos del pilar I. Así lo confirma el desmantelamiento del liderazgo de las principales organizaciones de narcotraficantes durante la primera fase de la Iniciativa Mérida (2008-2010). Durante éste periodo, México adquirió equipo para hacer más eficientes los esfuerzos de las fuerzas de seguridad federales que participan en la lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT). Ese equipo incluyó, como se demuestra en el anexo 10, \$ 590.5 MDD en aviones y helicópteros, así como equipo forense para la Policía Federal y laboratorios para la PGR. Asimismo, se empezaron a instrumentar nuevos tipos de formación y /o equipo para ayudar a los funcionarios de seguridad mexicanos a combatir las nuevas amenazas de la seguridad<sup>100</sup> (Seelke y Finklea, 2014:13).

El cambio conceptual que se ha dado en los últimos años, respecto a considerar a los grupos de narcotraficantes como corporaciones con fines de lucro, ha impulsado al gobierno mexicano a cambiar la estrategia y centrar los esfuerzos y cooperación con Estados Unidos en la interrupción de los ingresos económicos que obtienen los grupos delictivos para financiar sus operaciones mediante el lavado de dinero (Randal, 2014, citado en Seeleke y Finklea, 2014).

El cambio de estrategia hacia la lucha contra el lavado de dinero se ha instrumentado mediante diferentes Iniciativas gubernamentales. En agosto de 2010, el gobierno mexicano impuso límites a la cantidad de dólares que los individuos pueden

---

de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), misma que fue establecida para fortalecer los esfuerzos del combate al tráfico de armas. “Adicionalmente, se planeó la expansión del sistema e-Trace para la Policía Federal mexicana (SSP). Como resultado, la SSP y la ATF están trabajando para vincular los datos de rastreo a su sistema de justicia criminal, “Plataforma México”. Se han impartido cinco clases de e-Trace desde noviembre de 2010, y tres más se realizaron en junio de 2011” (Embajada de Estados Unidos, 2011).

<sup>100</sup> En este sentido, cabe mencionar que con equipo de vigilancia proporcionado por Estados Unidos, los marinos mexicanos llevaron a cabo el seguimiento y captura de Miguel Ángel Treviño Morales y Joaquín "El Chapo" Guzmán en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) (Partlow, 2014).

cambiar o depositar cada mes. En octubre de 2012, el Congreso mexicano aprobó una ley contra el lavado de dinero que establece una unidad de delitos financieros dentro de la PGR<sup>101</sup>. Esta nueva organización somete a las industrias vulnerables al lavado de dinero a nuevas exigencias de información, asimismo, ha creado nuevos delitos penales por el lavado de dinero<sup>102</sup> (Seelke y Finklea, 2014, *Cfr.* Proceso, 2012).

La interdicción de los cargamentos de sustancias ilegales y de drogas, junto con la reducción de los recursos financieros de los grupos del COT dedicados al narcotráfico ha producido una escalada de delitos como el secuestro y el contrabando, por lo anterior, se cuestiona si se están combatiendo, mediante los recursos de la Iniciativa Mérida, todas las formas de la DOT. En este sentido, se confirma que la cooperación en inteligencia y aplicación de la ley se ha incrementado. En el sexenio 2006-2012 se estableció una cooperación en inteligencia fluida en el Norte del país. Al respecto, cabe mencionar que *drones* de Estados Unidos recabaron información que se intercambió con autoridades mexicanas, de igual forma, se estableció un sistema de telecomunicaciones transfronterizo de \$13 MDD para las ciudades a lo largo de la frontera México-Estados Unidos financiado por la Iniciativa Mérida (Seeleke y Finklea, 2011, 2014).

Al revisar los logros de la Iniciativa Mérida en el sexenio 2006-2012 respecto al pilar I se confirma que los tomadores de decisiones continúan con la cooperación, sin embargo, los esfuerzos que se están estableciendo dependen no sólo de la efectividad de mecanismo bilaterales sino también unilaterales para enfrentar los problemas de la aplicación de la ley.

---

<sup>101</sup> Cabe destacar que en 2009, la ASF estableció que la PGR cumplió con las disposiciones normativas aplicables al proceso mediante el cual se solicitó, se recibió y se destinó el equipo, tecnología y entrenamiento al amparo de la Iniciativa Mérida, excepto por los resultados referentes principalmente a la no identificación de los cursos de capacitación provenientes de la Iniciativa Mérida, y a la falta de indicadores para conocer el impacto obtenido en el uso del equipo y tecnología recibido al amparo de ese acuerdo de cooperación bilateral (ASF, 2009).

<sup>102</sup> Con el objetivo de investigar los delitos financieros en México, en específico el lavado de dinero, la Procuraduría General de la República (PGR) publicó en 2012 un acuerdo por el que se creó la Unidad Especializada en Análisis Financiero, unidad que colabora con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP). La Carta de Acuerdo de la Iniciativa Mérida estableció dos proyectos para la SHCP, los cuales ascienden a 35.0 millones de dólares, 30.0 millones de dólares para la Administración General de Aduanas, y 5.0 millones de dólares para la Unidad de Inteligencia Financiera, en los cuales se describe el equipo, tecnología y entrenamiento que se transferirían al amparo de la Iniciativa Mérida.

### 3.4.5. Pilar II: La institucionalización del estado de Derecho en México

Al llegar a la presidencia Felipe Calderón (2006-2012), la violencia y la corrupción se encontraban en niveles altos, lo cual amenazaba al estado de derecho. Las instituciones mexicanas, al menos las de seguridad, estaban mal equipadas para lidiar con la nueva agenda de seguridad del siglo XXI. En 2008, la reforma constitucional empezó una revisión al sistema de justicia penal que incluye: la policía, el sistema judicial y correccional a nivel federal, estatal y local. El objetivo que persiguen las reformas es construir instituciones fuertes en la cuales los ciudadanos puedan confiar para acceder a la justicia. Los recursos de la Iniciativa Mérida han impulsado según Brownfield (2013) el avance de las reformas al sistema de justicia penal mexicano. Desde el comienzo de la Iniciativa Mérida, agrega Brownfield, Washington han entregado alrededor de 1.2 MDD para entrenamiento, construcción de capacidades y equipamiento. Sin embargo, el monto es menor si se toma en cuenta que por cada dólar que recibe México de asistencia de Estados Unidos, el gobierno mexicano dedica al menos diez dólares (S.R.E, 2012; *Cfr.*, Hernández, 2011).

En esta área estratégica, la cooperación se realizó bajo un programa dirigido por el gobierno de México, en coordinación con autoridades estatales, para fortalecer las capacidades de las policías en estados prioritarios. Asimismo, se aceleró y amplió el apoyo para lograr la plena instrumentación de la reforma al sistema de justicia penal mexicano, se trabajó bilateralmente en el seno de los congresos para asegurar marcos jurídicos necesarios para debilitar las capacidades del crimen organizado transnacional y continuar con la cooperación en materia de extradición<sup>103</sup>, así como ejecutar las órdenes de detención provisional con fines de extradición (*Law enforcement cooperation*) (S.R.E, 2012:27).

Un elemento que se debe resaltar de la instrumentación de la Iniciativa Mérida, y que refuerza la hipótesis de esa investigación, es que muchos programas diseñados forman parte integral de los esfuerzos de las reformas al sistema policial y de justicia mexicano. En

---

<sup>103</sup> Como se puede observar en el anexo 5, la cooperación en extradición aumento radicalmente en el sexenio 2006-2012.

este sentido, tres indicadores de los 15 propuestos miden los avances de los objetivos del pilar II (Ver Anexo 10).

#### ***3.4.5.1. Reforma Policial: alcances de la Iniciativa Mérida***

Después de identificar el estado de las instituciones mexicanas, al menos las de seguridad para para enfrentar al COT, se instrumentó la reforma constitucional en la materia, la cual empezó una revisión de las instituciones policiacas a nivel federal, estatal y local. La corrupción al interior de la policía mexicana ha producido efectos negativos en el éxito al combate al COT. Así lo demuestra el hecho de que “al interior de la unidad de élite de la policía, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) se detuvieron en 2008 a 35 funcionarios por filtrar información a los mismos criminales a quienes estaban investigando” (García, 2012: 38; *Cfr.* Seelke Finklea, 2011).

Asimismo, cabe agregar el caso de la Agencia Federal de Investigación (AFI) creada en el 2001, dependiente de la Oficina del Procurador General de la República (PGR), la cual se disolvió en 2009 en medio de la corrupción. El Presidente Felipe Calderón empezó la reforma de la policía municipal, estatal y federal mediante la creación del registro nacional de la policía y el establecimiento de una base de datos nacional para el intercambio de inteligencia, además, impulsó el entrenamiento y equipamiento de la policía federal.

En este sentido, el DOS de Estados Unidos informó en 2010 que \$8.8 MDD serían destinados para impulsar el registro de la policía nacional. Asimismo, dos reformas aprobadas en 2009 crearon la Policía Federal Ministerial (PFM) dentro de la PGR para remplazar a la AFI y la Policía Federal (PF) dentro de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). La Iniciativa Mérida ha aportado programas para reclutar, entrenar y equipar elementos para la PF. En el caso de la PFM también ha recibido asistencia a través de la Iniciativa Mérida (Seelke y Finklea 2011). La administración de Felipe Calderón en Octubre de 2010 turnó una propuesta para reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de permitir que todas las policías

municipales sean absorbidas por las agencias de policías estatales, lo anterior para sincronizar esfuerzos a través de la SSP. La anterior propuesta de reformas encontró resistencia en el Congreso mexicano. En épocas recientes, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP<sup>104</sup>) era responsable de supervisar la reforma de las policías municipales y estatales.

De igual forma, en 2011, el gobierno mexicano emitió regulaciones que delimitan las funciones y responsabilidades de la PF y la PFM. Como se puede observar, los alcances de la Iniciativa Mérida en la reforma al sistema policial mexicano demuestran que ambos gobiernos han aumentado los programas de formación establecidos para el instituto de capacitación de la SSP en San Luis Potosí y para la academia de policía nacional de Puebla. A través de la Iniciativa Mérida se destinaron \$ 4 MDD para continuar con los programas de capacitación de las fuerzas de policía locales y estatales con el fin de mejorar la investigación federal policíaca, la recolección y análisis de inteligencia y la lucha contra el lavado de dinero, así como la construcción de centros de mando y control regionales (Sexto Informe de Gobierno, 2006-2012; *Cfr.* García, 2012).

Como se ha constatado en esta investigación, fomentar la seguridad, la estabilidad y la democracia en México ha sido parte de los intereses económicos y de seguridad nacional de Estados Unidos. En este sentido, la reforma al sistema de justicia penal mexicano es considerada como crucial para combatir al COT y fomentar la seguridad ciudadana, el estado de derecho y los derechos humanos en el país, con el fin de promover la exportación de sus marcos regulatorios, transferencias de reglas, prácticas y estructuras institucionales, para estimular una convergencia política en la región de América del Norte.

#### ***3.4.5.2. Reforma de Justicia Penal: límites de la Iniciativa Mérida***

---

<sup>104</sup> Los recursos de la Iniciativa Mérida se han dirigido a diferentes instituciones mexicanas como al Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) el cual se encarga de establecer normas y estándares policiales y proporcionar subvenciones a los estados y municipios para la capacitación de la policía, y el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), que brinda capacitación a personal del sector judicial (Seelke y Finklea, 2013, *Cfr.* Seelke y Finklea 2011).

Con la aprobación en junio de 2008 de la reforma de justicia penal, cuyo principal objetivo es transitar de un proceso penal mixto (escrito y secreto) hacia uno de carácter acusatorio (oral y público), el ex Presidente Felipe Calderón presentó en 2011 el Código Federal de Procedimiento Penales (CFPP) ante el Congreso de México. El código se basa en un sistema acusatorio, donde los juicios orales tendrán lugar y el acusado se presenta como inocente hasta que se demuestre lo contrario (Justice in Mexico Project, 2011 citado en García, 2012:39; *Cfr.* Shirk, 2011, 2012). La plena aplicación de las reformas judiciales promulgadas en 2008 es un objetivo clave según lo demuestran las diferentes declaraciones de funcionarios mexicanos y estadounidenses. En virtud de las reformas, México tiene hasta el 2016 para reemplazar sus procedimientos judiciales a nivel federal y estatal (Seelke, 2013:2).

Lograr los objetivos de la reforma judicial en México es parte fundamental de las metas de los esfuerzos bilaterales en el marco de la Iniciativa Mérida. Aunque la USAID ha estado proporcionando asistencia a la reforma judicial en México desde finales de 1990, como se ha afirmado en el capítulo anterior, el apoyo de Estados Unidos en la materia se ha incrementado significativamente como resultado de la Iniciativa Mérida (Seelke, 2013).

Respecto a los fondos para el segundo pilar "*institucionalización del estado de derecho*" ahora eclipsan otros tipos de asistencia de Estados Unidos proporcionados a México bajo la Iniciativa Mérida. Sin embargo, mientras que los planes de gasto establecen que \$ 590.5 de los \$ 1.9 billones de dólares de los fondos de la Mérida para el periodo 2008-2012 se centraron en la compra de aviones y helicópteros para las fuerzas de seguridad, es difícil identificar cuánto de los \$ 1.9 billones en ayuda han sido para apoyar la reforma judicial en México (Ver Anexo 12). De acuerdo con el Departamento de Estado, "las entregas totales en el segundo pilar de la estrategia de Mérida (que incluye el apoyo a la reforma judicial) se situaron en \$ 146,2 MDD a noviembre de 2012. (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2012, *Cfr.* CRS, 2012). Ese total no incluye los \$ 104 MDD de ayuda que USAID está administrando<sup>105</sup>" (Seelke, 2013:12).

---

<sup>105</sup> La USAID ha expandido sus esfuerzos para promover el estado de derecho y la aplicación de la ley al recibir \$ 104 MDD de la Iniciativa Mérida en el periodo 2008-2012, una parte significativa de estos recursos

Con base en las presentaciones de los informes del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos<sup>106</sup> (CRS, 2011 y 2012) se observa que las agencias estadounidenses que están involucradas en la asistencia a la reforma judicial, como parte de los esfuerzos de reforma del sector de justicia en México, han recibido prioridad por parte del Congreso. En la primera entrega de la Iniciativa Mérida, por ejemplo, el Congreso destinó fondos para apoyar la transición del sistema de justicia inquisitorio al sistema acusatorio. Asimismo, el Congreso estadounidense ha aumentado los fondos para impulsar programas que fomenten el estado de derecho, sin embargo, es necesario mencionar que también ha condicionado la entrega de la asistencia de la Iniciativa Mérida a los avances en derechos humanos en México<sup>107</sup> (Saldierna, 2010).

Las principales agencias que se centran en la asistencia para la aplicación de la ley y las reformas al sistema de justicia penal en México son el Departamento de Estado<sup>108</sup> (DOS), el Departamento de Justicia (DOJ) y la agencia USAID (Ver el Fondo de Apoyo Económico en el anexo 11). El DOS ha tomado la delantera en la reforma de las fuerzas del orden (policía, médicos forenses, y prisiones) y en los esfuerzos de lucha contra la corrupción (ha asistido a las instituciones encargadas de la seguridad y la aplicación de justicia penal a instalar mejores controles internos), mientras tanto, el DOJ y la USAID han

---

están financiando programas integrales de la reforma judicial en los estados de Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, y Puebla (Seelke, 2013:14).

<sup>106</sup>El Servicio de Investigación del Congreso (CRS) trabaja exclusivamente para el Congreso de los Estados Unidos. El CRS ofrece análisis políticos y legales a los comités y miembros de la Cámara de representantes y al Senado, independientemente de su afiliación política. Como organismo legislativo dentro de la Biblioteca del Congreso, el CRS ha sido un recurso valorado y respetado durante casi un siglo. El CRS ayuda en todas las etapas del proceso legislativo de Estados Unidos a través de audiencias y por medio de la supervisión de las leyes promulgadas y de las diversas actividades de la agencia. El CRS investiga temas complejos desde una variedad de perspectivas. Los funcionarios analizan las políticas actuales y presentan el impacto de políticas alternativas

<sup>107</sup> La legislación federal de Estados Unidos, sección 620J of the Foreign Assistance Act of 1961 (22 9 U.S.C. 2378d) permite retener el 15 por ciento de los montos de la ayuda internacional que ofrece a determinado país si éste no respeta los derechos humanos. Los primeros recursos retenidos de la Iniciativa fueron del orden de 80 millones de dólares, que se liberaron el 13 de agosto de 2009, cuando se presentó el primer informe sobre México por parte de Departamento de Estado (Zermeño, 2011).

<sup>108</sup> El DOS ha proporcionado capacitación y equipo para construir las capacidades forenses de la Policía Federal y la Oficina del Procurador General de México y para ampliar y mejorar los centros penitenciarios federales del país.

sido los agencias líderes para impulsar la reforma de justicia penal en México (Seelke, 2013).

Como se puede constatar, el financiamiento de la Iniciativa Mérida en los últimos años se ha dirigido al combate a la corrupción en las instituciones judiciales mexicanas (Indicador 14). Además, los esfuerzos del Departamento de Estado y del gobierno mexicano se están centrando en la capacitación de policías federales y estatales mexicanos bajo el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP).

Según Seelke, (2013:13), el DOJ “ha administrado \$ 46 MDD en fondos del DOS. El DOJ ha apoyado la reforma de justicia en el ámbito federal, incluyendo la adopción de un código federal de procedimientos penales en México. En 2012, el DOJ trabajó con la PGR para diseñar e implementar un programa nacional de capacitación conocido como Proyecto Diamante<sup>109</sup> a través del cual los fiscales, investigadores y expertos forenses han sido capacitados para trabajar en equipo y no de manera aislada (como era costumbre)”.

Es importante mencionar que el proyecto diamante fue instrumentado a finales de la administración de Felipe Calderón (2012), por lo que su continuación dependerá de las nuevas decisiones tomadas por el actual procurador Jesús Murillo Karam en la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

El DOJ supervisa un mínimo de \$19 MDD de los fondos del DOS y la USAID que incluyen:

- 1) Desarrollo de la capacidad fiscal del Estado mexicano.
- 2) Fortalecimiento de los sistemas de control interno de la SSP y la PGR
- 3) Capacitación en materia de extradición
- 4) Confiscación de bienes (indicador 4)
- 5) Investigación en ciencia forense

---

<sup>109</sup> Tras la finalización de la Fase I, en agosto de 2012, 7700 fiscales de la PGR, investigadores y expertos forenses fueron entrenados para trabajar en equipo con el fin de manejar casos en el actual sistema inquisitivo y en el sistema acusatorio. Asimismo, el Proyecto Diamante estableció un grupo de más de 200 instructores capaces de replicar este y otro tipo de formación al nuevo personal de la PGR (PGR, 2012).

## 6) Protección de testigos (DOJ, 2010)

Respecto a las acciones que ha instrumentado la agencia USAID, esta investigación han analizado las que se centran en el impulso a la reforma de la justicia en el ámbito estatal, así como en el fortalecimiento de las capacidades de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la instrumentación del Sistema de Justicia Penal (SETEC<sup>110</sup>). En la entidad federal, ésta secretaria coordina los esfuerzos federales y estatales de la reforma de justicia penal. Asimismo, la USAID ha apoyado la reforma del código penal, los intercambios judiciales, las resoluciones alternativas de conflictos y los Consejos de Participación Ciudadana (USAID; 2014).

La USAID también ha prestado apoyo a la Asociación de Abogados de Estados Unidos para crear programas que asistan a las escuelas de derecho y colegios de abogados mexicanos para que cambien sus planes de estudio y estándares profesionales para que reflejen el NSJP. Asimismo, ha apoyado a estados mexicanos en una serie de iniciativas relacionadas con la reforma judicial y “actualmente está trabajando en Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Puebla con alrededor de \$ 19 MDD destinados por el Fondo Social Europeo, con \$ 11,5 MDD más recibidos en 2010 de los fondos suplementarios para expandir las reformas” (DOS, en Seelke y Finklea 2011).

### ***3.4.5.3. La extradición bajo la Iniciativa Mérida: Pilar 2 (Law enforcement cooperation)***

El aumento de la cooperación bajo la Iniciativa Mérida ha acentuado el uso de la extradición en la relación bilateral (indicador 13). Como se estableció en el capítulo anterior, la extradición se entiende a la luz de los objetivos de la política exterior de los

---

<sup>110</sup> El Consejo de Coordinación está integrado por el secretario de gobernación y representantes de los procuradores, jueces, legisladores y la sociedad civil. La SETEC ayuda a los Estados para que avancen en sus reformas legales, construcción de salas de juicios orales, capacitación de jueces, ministerios públicos, policías y peritos, difusión de la reforma entre la población, entre otras actividades. La SETEC es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía administrativa, creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo de Coordinación; así como para coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la implementación del Sistema de Justicia Penal cuando lo soliciten (Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación, publicado el 13 de octubre de 2008).

Estados para luchar contra el COT. En el caso de Estados Unidos y México, los procedimientos de extradición son una herramienta esencial para el respeto del derecho internacional, tanto en relación con la delincuencia interna como en relación con la delincuencia organizada transnacional.

Nuevos marcos jurídicos internacionales están surgiendo con el objetivo de mejorar la respuesta internacional para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad. El refuerzo de las obligaciones internacionales de extradición en instrumentos tales como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000)<sup>111</sup>, acarrearán lógicas menos deseables como la erosión en la forma y en la práctica de los principios de la ley de extradición que están destinadas a salvaguardar los derechos individuales.

El reconocimiento y la aplicación de algunos principios jurídicos en la extradición son de larga data, como la excepción del "delito político" que se ha diluido con el tiempo, mientras que la eficacia de otros, tales como el principio de especialidad, se ha comprometido en la práctica. Se sostiene que el importante desarrollo de los marcos internacionales de extradición debe equilibrarse con la necesidad de garantizar una protección equitativa de las personas solicitadas.

En este orden de ideas, se encuentra una justificación para impulsar la reforma del sistema de justicia penal mexicano a favor de crear un sistema menos propenso a la corrupción y más transparente e imparcial. En adición a los juicios orales, el sistema judicial se espera, adopte medios alternativos de resolución de conflictos, lo cual le ayudará a ser más flexible y eficiente.

---

<sup>111</sup> México ratificó en marzo de 2003 la Convención la cual incluye las obligaciones en materia de extradición en relación con los crímenes de delincuencia organizada. Respecto a la extradición, en el artículo 16 se establecen los delitos que dan lugar a la extradición, asimismo, se establece que un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado y que recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que se aplica el presente artículo (Convención de Palermo, 2000, Artículo 16, punto 4).

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 -2012), México extraditó a un número récord de criminales a Estados Unidos<sup>112</sup>. Sin embargo, la PGR se mostró incapaz de condenar a los principales dirigentes de los grupos del narcotráfico. Como se observará en el apartado: evaluando la Iniciativa Mérida, los avances en la extradición como forma de cooperación internacional en aplicación de la ley se tomarán como indicador del éxito de la cooperación bilateral en el periodo analizado.

De acuerdo con la embajada de Estados Unidos en México (2014) en materia de extradición<sup>113</sup> “el gobierno de los Estados Unidos está trabajando estrechamente con sus contrapartes mexicanas para utilizar de manera eficaz el tratado bilateral sobre extradición y otros mecanismos con el fin de asegurar que la frontera compartida no sirva como una barrera detrás de la cual puedan huir los fugitivos de la justicia, encontrar refugio y continuar delinquiendo”

Como se puede constatar, los programas instrumentados en la segunda fase de la Iniciativa Mérida, la cual inició en 2010, se han centrado en acciones para reforzar la capacidad institucional del Estado mexicano, la seguridad fronteriza y, recientemente bajo el pilar 4 de la Iniciativa, atender las causas socio-económicas de la violencia en México.

### **3.4.6. Tercer Pilar: Creación de la frontera del siglo XXI**

La Iniciativa Mérida ha impulsado los esfuerzos de diferentes agencias de Estados Unidos y México para impulsar el desarrollo de una frontera segura y dinámica para el siglo XXI que fortalezca la competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas,

---

<sup>112</sup> El aumento del número de narcotraficantes extraditados a Estados Unidos fue una señal política para continuar con la cooperación en materia de seguridad y al mismo tiempo, ofreció a la Administración de Felipe Calderón la oportunidad de deshacerse de individuos que representarían un peligro por su capacidad de operación en territorio mexicano.

<sup>113</sup> Recientemente, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la nación han removido obstáculos significativos a la extradición de delincuentes, entre ellos la prohibición de extraditar a fugitivos que podían ser condenados en Estados Unidos a cadena perpetua sin posibilidad de salir bajo palabra (Sánchez, 2001).

dinero en efectivo y otras mercancías ilegales (indicadores 3, 4, 5, 7, 8, 11). Este pilar tiene consonancia con los objetivos del PND (2007-2012) en el eje *Estado de Derecho y Seguridad*, en el cual se menciona como un objetivo: “salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes” (PND, 2007).

Algunos analistas se cuestionan qué significa tener una frontera del siglo XXI (Ramos, 2006) para promover la aplicación de la ley con el fin de combatir a los grupos del COT y la violencia que generan en la frontera. Los alcances del pilar III se entienden a la luz del contexto nacional e internacional de la política de seguridad estadounidense, en la cual se han establecido las principales estrategias de seguridad fronteriza, las cuales tienen implicaciones en la Iniciativa Mérida, entre las que se encuentran: la política de frontera inteligente.

La noción de frontera se ha vuelto cada vez más compleja, ya no sólo involucra una línea física entre dos países. Para el caso del pilar III, se ha establecido que la frontera del siglo XXI busca:

- a) Mejorar la seguridad pública a través de un mayor intercambio de información e inteligencia
- b) Aseguran un flujo dinámico transfronterizo de bienes y personas
- c) Acelerar el comercio y los viajes legítimos a través de inversiones en personal, tecnología e infraestructura
- d) Involucrar a las comunidades fronterizas en el comercio transfronterizo;
- e) Establecer políticas bilaterales de colaboración para la gestión de las frontera (The white House, 2010, *Cfr.* Seelke y Finklea, 2014).

Como se puede constatar, la construcción de la frontera del siglo XXI tiene como uno de sus principales objetivos impulsar la seguridad en la frontera México-Estados Unidos. El cambio en la política fronteriza, debido a la nueva agenda de amenazas a la seguridad, ha implicado mayores inversiones de Estados Unidos para asegurar la frontera y

promover una visión que integra la seguridad fronteriza con el comercio y el medio ambiente.

Sin embargo, la inversión en recursos humanos y en tecnología a lo largo de la frontera de Estados Unidos no es suficiente para asegurarla debido a que es imposible hacer frente a los grupos del COT si sólo se combate unilateralmente. Se requiere que los esfuerzos del lado de Estados Unidos<sup>114</sup> se complementen con los esfuerzos para fortalecer las capacidades de las fuerzas del orden del lado mexicano.

Para impulsar la corresponsabilidad entre México y Estados Unidos, ambos gobiernos declararon su intención de colaborar en la mejora de la frontera, por tal motivo, crearon el Comité Directivo Ejecutivo Bilateral de la Frontera del siglo XXI (ESC, por sus siglas en inglés) en 2010. La ESC de 2010 a 2013 se reunió para desarrollar planes de acción binacionales para años posteriores. Los planes se centran en el establecimiento de metas medibles en grandes objetivos: “coordinar el desarrollo de infraestructura, la ampliación del programa viajero de confianza y programas de envío y establecimiento de proyectos piloto para mejorar el comercio y las relaciones a través de las fronteras con el objetivo de reforzar el intercambio de información entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley” (Seelke y Finkleas, 2014:23).

Es importante mencionar que los recursos, estrategias y planes para gestionar la frontera compartida entre México y Estados Unidos, específicamente en el tema de la seguridad, no se limitan a los fondos provistos por la Iniciativa Mérida, existe una cantidad de proyectos como las fronteras inteligentes de 2002, que complementan los programas de uno y otro lado de la frontera<sup>115</sup> (Ver anexo 10).

---

<sup>114</sup>En la literatura de las relaciones fronterizas de México y Estados Unidos (Ramos, 1990, Proceso, 2009, Carreño, 2011) se observa que los esfuerzos de Estados Unidos han llevado a una dinámica de "militarizar" la frontera, que ha dañado y seguirá dañando las relaciones México-Estados Unidos y obstaculizará los esfuerzos de la cooperación bilateral.

<sup>115</sup> La Iniciativa Mérida no puede evaluarse como el único mecanismos bilateral de cooperación en materia de combate al crimen organizado transnacional, sin embargo, "es importante y complementa los esfuerzos del gobierno de México" (Rojo, 2012).

### **3.4.7. Cuarto Pilar: Creación de comunidades fuertes y resilientes**

La creación de comunidades resilientes es un nuevo acercamiento en la cooperación entre Estados Unidos y México para enfrentar al COT (indicador 15). Dentro de los objetivos que persigue el cuarto pilar se encuentra identificar y actuar sobre las causas subyacentes de la delincuencia y la violencia, con el objetivo de impulsar el desarrollo social y construir comunidades capaces de resistir las presiones de la delincuencia y la violencia<sup>116</sup> (Pilar 4 de la Iniciativa Mérida; Villiers, 2011).

Como se puede constatar, la segunda fase de la "Iniciativa Mérida" forma parte integral de la Estrategia Nacional de México contra el COT (ver sexto informe de gobierno de Felipe Calderón, 2012), misma que busca contener las causas subyacentes del narcotráfico y la violencia que genera. El pilar cuatro se instrumenta a través de una serie de redes y asociaciones entre el Departamento de Estado y la agencia USAID con las agencias federales mexicanas para proporcionar apoyo técnico para planificar e instrumentar estrategias de desarrollo comunitario dirigidos a:

1. Proporcionar a los jóvenes alternativas a actividades delictivas;
2. Catalizar los esfuerzos de México para ampliar los programas exitosos
3. Introducir procesos de seguimiento y evaluación rigurosa (Villiers, 2011: 5).

Los objetivos del cuarto pilar se resumen en aprovechar las capacidades del sistema social de México para empoderar a la sociedad civil mediante su inserción y mayor participación en los asuntos públicos, especialmente a nivel local, frente a los retos que representa su seguridad y bienestar.

---

<sup>116</sup> Cabe mencionarse el caso de Ciudad Juárez en el Estado de Chihuahua representa un ejemplo donde se impulsaron los primeros programas de construcción de comunidades resilientes al amparo del pilar IV de la Iniciativa Mérida (SEGOB, 2010).

En el pilar cuatro participan funcionarios federales de México y Estados Unidos, especialmente el DOS y la USAID para diseñar e instrumentar programas en comunidades de las zonas de alta criminalidad en municipios cercanos a la frontera Estados Unidos-México (ver anexo 2). Los programas socio-económicos tienen el liderazgo del gobierno mexicano y el apoyo del gobierno de Estados Unidos. El DOS mediante la Oficina de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE) es el principal organismo que ha coordinado la cooperación de Estados Unidos bajo la Iniciativa Mérida.

“La INCLE, como principal depositaria de los fondos aprobados por el Congreso, ha dirigido los programas en todos los pilares, entre ellos el pilar cuatro [...] Hasta el 2012, el Congreso de Estados Unidos no *había* asignado fondos a la Agencia USAID para el pilar cuatro de la Iniciativa Mérida. Fue en el año fiscal 2013 cuando la USAID recibió fondos para proyectos del pilar cuatro. Para los años 2008 y 2009, la USAID reasignó fondos de sus propios programas” (Villiers, 2011:8).

El presupuesto de Estados Unidos para los diversos proyectos bajo el pilar cuatro se han destinado de la siguiente manera:

1. En el año fiscal 2010, la INCLE<sup>117</sup> transfirió \$5 MDD a la USAID de su Fondo de Apoyo Económico (ESF). La USAID transfirió \$3,5 MDD de los programas de salud del año anterior.
2. En el año fiscal 2011, la INCLE acordó transferir \$14 millones para la USAID para proyectos de desarrollados en el pilar cuatro.

---

<sup>117</sup> Los programas desarrollados por la INCLE así como los programas desarrollados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) fueron impulsados después por la USAID y el gobierno mexicano

3. En el año fiscal 2012, la USAID solicitó \$ 33 millones para el pilar cuatro, fondos sujetos a otras prioridades del gobierno estadounidense<sup>118</sup> ( USAID, 2014, *Cfr.*, Villiers, 2011:8)

Las acciones instrumentadas bajo el pilar cuatro de la Iniciativa Mérida se complementan con otros programas instrumentados por ambos gobiernos en algunas zonas fronterizas como Ciudad Juárez. Iniciativas existentes fueron ampliadas como parte de los objetivos del pilar cuatro, entre las cuales se encuentran: “la iniciativa cultura de la legalidad y programas para la reducción de la demanda y tratamiento a las adicciones, por mencionar algunos. Asimismo, en abril de 2011, los gobiernos de México y Estados Unidos aprobaron la estrategia binacional para conseguir los objetivos del cuarto pilar. Entre las acciones se estableció como prioridad: (1) el fortalecimiento de la planificación cívica federal para prevenir y reducir la delincuencia; (2) reforzar la capacidad de los gobiernos estatales y locales para poner en práctica la prevención de actividades delictivas y (3) lograr una mayor participación de los jóvenes en situación de riesgo” (Seelke y Finklea, 2014: 28).

Para reforzar la cooperación las agencias estadounidenses como el DOS y la USAID han ampliado su presencia en otras áreas geográficas para impulsar programas de prevención de la violencia, reducción de la demanda y cultura de la legalidad. Aunado a lo anterior, la influencia del gobiernos de Estados Unidos en los diseños de los nuevos marcos regulatorios y legales, como la reforma al sistema de justicia criminal mexicano, aumentarán. Por lo anterior, los impactos de la cooperación bilateral bajo la Iniciativa Mérida en el sexenio 2006-2012 sirven para realizar una prospectiva de la cooperación en la materia en el sexenio 2012-2018, para otorgar a los tomadores de decisiones las implicaciones de costo-beneficio de la Iniciativa Mérida para los años posteriores.

---

<sup>118</sup> Según el director de la USAID en México, Tom Delaney, la “mayor parte de los recursos de la Iniciativa Mérida se destina a apoyar a los cuerpos de seguridad del Gobierno de México. USAID utiliza una parte de estos fondos para apoyar el proceso de reforma del sistema de justicia, el fortalecimiento del tejido social en el norte del país (impactado por la violencia) y el fomento a la protección de los derechos humanos” (Delaney, 2012).

### **3.5. Evaluando la eficiencia de la Iniciativa Mérida: gobernanza transnacional en acción (2008-2012)**

La información pública respecto a los indicadores para evaluar o medir el impacto de la Iniciativa Mérida es escasa y casi inexistente. En este sentido, se propone mayor claridad en lo que se va a medir de la Iniciativa Mérida. Si se va a medir la baja en la violencia en mayores operativos o en acabar con las redes del narcotráfico (indicador 11 y 12). Los gobiernos de Estados Unidos y México no han especificado públicamente los parámetros específicos que están utilizando para medir los alcances y límites de la Iniciativa. Al respecto, se ha debatido entre los analistas, académicos y sociedad civil como se debe de evaluar la cooperación bilateral (Villiers, 2010, 2011; CASEDE, 2010; Seele, 2012). Se ha establecido que una evaluación de la Iniciativa Mérida, en el marco de la cooperación bilateral, depende de cómo se definan los objetivos del programa, es decir, de los alcances propuestos en los pilares de la Iniciativa en uno y otro lado de la frontera, es decir, de las acciones que están encaminadas a realizar cambios de mediano y largo plazo.

Asimismo, cabe mencionar que la evaluación de impacto de la Iniciativa Mérida, que se propone en este trabajo se ha circunscrito a las prioridades gubernamentales y a las visiones respecto a los objetivos a corto y largo plazo de la cooperación bilateral en seguridad entre México y Washington. Así, se ha constatado que los objetivos a largo plazo de la Iniciativa Mérida han sido similares para ambos gobiernos, sus objetivos y prioridades a corto plazo han sido diferentes. Como menciona Seelke y Finkleas (2014: 25) “ambos países pueden esforzarse por reducir en última instancia, la amenaza global que supone el COT -una amenaza de seguridad nacional para México y una amenaza de la delincuencia organizada en los Estados Unidos-. Sin embargo, sus metas a corto plazo pueden ser diferentes; México puede centrarse más en la reducción de los delitos relacionados con el tráfico de drogas y la violencia, mientras que Estados Unidos puede hacer más hincapié en capturar a los líderes del COT y en la interdicción de drogas ilícitas”.

Asimismo, se ha analizado las entregas de los equipos y los programas de capacitación, en la modalidad de tiempo y aplicación, como medidas básicas para evaluar la

Iniciativa Mérida y que han sido recurrentes en los ejercicios realizados por las autoridades estadounidenses. Sin embargo, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO por sus siglas en inglés), ha identificado varios factores que han frenado el ritmo de la instrumentación de la Iniciativa, dentro los cuales se encuentran los diversos niveles burocráticos, como los tres fondos de la Iniciativa Mérida que se ubican en tres cuentas operadas por más de una docena de agencias federales, cada una de las cuales tiene sus propias reglas de operación (modelo organización y burocrático). Asimismo, la GAO ha hecho notar que la entrega más expedita de los equipos a México no significa que los resultados de Mérida sean positivos. Por otra parte, sí el equipo no recibe el mantenimiento necesario, su impacto a largo plazo podría reducir (GAO, 2009 y 2010).

Otra medición para evaluar la eficiencia de la Iniciativa Mérida ha sido el número de programas de formación y capacitación administrados a oficiales mexicanos en los que se evalúa el número de personas que terminan cada curso. La medición anterior, del éxito de la Iniciativa, no refleja el impacto que un curso específico de formación puede tener en el rendimiento de un individuo<sup>119</sup>. Sin embargo, la eficiencia de la Iniciativa Mérida en el sexenio anterior reside en que colocó al combate al COT como un tema importante de cooperación entre ambos países.

A los parámetros anteriores de evaluación se suman los ya tradicionales indicadores del número de líderes del COT detenidos, la cantidad de drogas, artículos ilícitos incautados junto con el precio y la pureza de las drogas que llega a los Estados Unidos (Seelke y Finkleas, 2014:25-27; Ver anexo 10 y 14). Sin embargo, el desafío principal para evaluar el éxito de la Iniciativa Mérida radica en separar los resultados de los programas financiados por la Iniciativa Mérida y aquellos financiados por otros mecanismos como el de fronteras inteligentes del 2002 y otras Iniciativas de cooperación bilaterales.

---

<sup>119</sup> El informe de la GAO (2009) menciona que en México autoridades estadounidenses cuestionaron si oficiales mexicanos, quienes recibieron entrenamiento, podían o no estar en posición de usar sus habilidades adquiridas. Como ejemplo se menciona que después de que el DOS proporcionó entrenamiento por un costo de 250 mil dólares a un equipo de investigadores mexicanos, esa unidad fue desintegrada. Lo anterior indica que las agencias estadounidenses (ni las mexicanas) generalmente no están midiendo las tasas de retención de aquellos a quienes han capacitado. Algunas agencias han identificado el alto índice de rotación dentro de las agencias como un obstáculo importante para la sostenibilidad de los programas de formación impulsados por la Iniciativa Mérida (USAID; 2012).

La información disponible dificulta realizar un análisis integral para determinar la eficiencia que se puede atribuir directamente a la Iniciativa Mérida. Sin embargo, en esta investigación se sostiene que un indicador para evaluar la eficiencia de la Mérida en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) -en la cooperación bilateral en materia de seguridad y aplicación de justicia- es el alto número de extradiciones de México a los Estados Unidos (Anexo 5).

La eficiencia que se evalúa se centra en el análisis del pilar dos “la institucionalización del estado de derecho”, en el cual ambos gobiernos desarrollaron diferentes programas en coordinación entre varias agencias de ambos países, estatales y locales con el propósito de fortalecer las capacidades de los funcionarios encargados de la seguridad y la justicia en México. Asimismo, se aceleró y amplió el apoyo para lograr la plena instrumentación de la reforma al sistema de justicia penal, trabajar con los Congresos de ambos países para asegurar los marcos jurídicos necesarios para debilitar las capacidades del COT y continuar con la cooperación en materia de extradición (S.R.E., 2012b).

Cabe destacar que la cooperación en materia de extradiciones con Estados Unidos comenzó a aumentar en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), llegó a 63 individuos extraditados en 2006 y a 83 en 2007. En la Administración de Felipe Calderón (2006-2012), el número de extradiciones se elevó a casi 100 al año. (Ver Capítulo 2; DOS, 2014).

La cooperación en materia de extradición alcanzó su máximo en 2012, el último año del gobierno de Calderón, con 115 respuestas favorables a las solicitudes de extradición de los Estados Unidos, incluyendo 52 extradiciones relativas a los delitos relacionados con las drogas (Ver anexo 5 y 12). Según el sexto informe del gobierno de Felipe Calderón (2012), “de 2007 a 2011, México solicitó la extradición de 321 personas, mientras que recibió 789 solicitudes de extradición por parte de autoridades de otros países. Asimismo, durante el periodo de septiembre de 2011 al 31 de agosto de 2012, México solicitó la extradición a otros países de 42 personas; a su vez, recibió 107 peticiones de extradición.”

Respecto a la consolidación del NSJP, se ha confirmado que se encuentra en una coyuntura crítica. Hasta diciembre de 2012, 22 de los 32 estados de México había promulgado nuevos códigos de procedimientos penales, pero sólo 12 estados (36%) habían comenzado a operar por lo menos parcialmente con el nuevo NSJP<sup>120</sup> Una constante en el análisis de la eficiencia de la Iniciativa Mérida es la poca información disponible al público sobre las métricas específicas que los gobiernos de México y Estados Unidos están utilizando para medir el impacto de la Iniciativa Mérida en el NSJP. Sin embargo, con base en la evidencia presentada a lo largo de esta investigación se confirma que la Iniciativa Mérida fue uno de los catalizadores más importantes para iniciar en 2008 la reforma al sistema de justicia penal en México. Se puede argumentar que *la relación especial* en cooperación en seguridad que otorgó la Iniciativa en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), fomentó y en cierto modo influyó en los tomadores de decisiones a iniciar un proceso largo aliento de reformas para lograr aprovechar la corresponsabilidad, recursos y el *expertise* que ofreció Estados Unidos en el momento más alto de la crisis de inseguridad en México en 2007.

Cabe resaltar que el progreso en el avance de la reforma judicial en México ha sido lento por las limitaciones institucionales y los intereses creados entre quienes aplican el sistema de justicia penal --la política burocrática— (*Economist Intelligence Unit, 2010 citado en Seelke, 2014: 7*). Asimismo, se ha constatado que el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) dedicó mayores esfuerzos a través de más fondos económicos para la modernización de la policía que al fortalecimiento del sistema de justicia (Olson, 2009). Sin embargo, como se ha constatado, la Iniciativa Mérida ha ofrecido márgenes de maniobra, a través de la cooperación interagencial, para reformar el sistema judicial en momentos en que el gobierno mexicano estaba bajo una mayor presión por parte del COT.

---

<sup>120</sup> La página de internet “Reforma Penal México” evalúa los avances de la instrumentación de la reforma penal en México a nivel Federal y Estatal. Asimismo, impulsa una campaña, a través de cartas, para exigir a las autoridades que se apresuren en la instrumentación del NSJP a través de tres niveles. El primero es un compromiso público, el segundo es elaborar un plan de implementación y el tercero publicar un reporte mensual de los avances del plan. La Campaña es una Iniciativa de Organizaciones de la Sociedad Civil entre las cuales se encuentran la Red por los Derechos de la Infancia en México, el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C., RENACE A.B.P., la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C., y la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y Debido Proceso ([www.reformapenalmexico.org](http://www.reformapenalmexico.org), 2014).

Finalmente, cabe resaltar que a través de los programas instrumentados a través de la Iniciativa Mérida se ha abierto el camino a las exigencias de una rendición de cuentas que promueva los esfuerzos de aplicación de la ley en México en los últimos años<sup>121</sup> (Cfr., Seelke, 2013).

### **3.6. La eficiencia de la Iniciativa Mérida en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)**

Gulick (1937/1981), afirmó que un fin primordial de la administración pública es la eficiencia, entendida como el logro de los fines con el menor costo de recursos. Esta afirmación, es lo que Waldo (1948/1981: 61) llamó el *evangelio de la eficiencia*, postulado central de la escuela ortodoxa de la Administración Pública, el cual afirma que en una sociedad democrática sea una sociedad, entendida como una en la que el gobierno esté obligado a explicar y justificar sus acciones, debe de existir mayor eficiencia. En la Iniciativa Mérida, el aumento de la eficiencia de las agencias que la instrumentalizan para alcanzar sus fines y objetivos se considera, en algunos casos, incompatible con mecanismos de Rendición de Cuentas (RC) como la transparencia, la supervisión legislativa, entre otros (Guerrero, 2010).

Cabe destacar la importancia del marco contextual como elemento importante para el estudio de la eficiencia de la IM (Dahl, 19821). Como se ha mencionado en esta investigación, en 2007 se anunció la IM por parte de los gobiernos de México y Estados Unidos en un contexto político de crisis de legitimidad e inseguridad. Sin embargo, el proceso de negociación de la IM se realizó meses atrás, esto causó desconfianza en ambos congresos por no haber sido involucrados en las negociaciones (Freeman, 2008).

---

<sup>121</sup> Al respecto, la falta de transparencia la evidenció la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2009: 3-4) al afirmar que “el sistema de control interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) muestra debilidades en la coordinación, supervisión y seguimiento de los compromisos derivados de la Iniciativa Mérida, por lo cual no es confiable y dificulta conocer en términos generales el estado real del cumplimiento de los acuerdos establecidos entre los gobiernos de México y Estados Unidos para el combate del narcotráfico y la delincuencia transnacional ( La jornada, 2011).

No obstante, el diseño de la IM ha dificultado analizar sus resultados (GAO, 2010), para superar el dilema eficiencia-rendición de cuentas (RC) que promueva una evaluación de sus logros, con el fin de mejorar sus resultados. Por consiguiente, se concluye que la IM, en la seguridad fronteriza de México-Estados Unidos, mejorará su eficiencia si se establecen mecanismos concretos de RC para su continua corrección y fortalecimiento (Cfr. GAO, 2010).

Lo anterior ha puesto en duda la transparencia de la IM por la falta de mecanismos de RC, los cuales contemplan “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) [...] y la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)” (Schedler, 2008, p.12).

Para continuar con el análisis, es pertinente mencionar que hay tres razones que apoyan la conclusión siguiente: la IM no contempló desde su diseño instrumentos claros de RC. La primera razón, es el perfeccionamiento de los instrumentos utilizados para lograr los fines del grupo en el poder, lo que impide, construir reglas claras que cuestionen su *estatus quo*. En este sentido, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) negoció la IM sobre el pretexto de sus poderes ejecutivos (política racional). La segunda razón, indica que la IM se concibió como un acuerdo interinstitucional con Estados Unidos que sigue principios de comportamiento que presuponen la identificación de intereses comunes y un grado variable de discrecionalidad según la coyuntura (política organizacional y burocrática). Finalmente, la IM ha tenido reajustes impulsados por la presión de la academia y la sociedad civil para transparentar sus alcances y límites con el fin de lograr el máximo beneficio (fase dos de la IM).

Con respecto al punto anterior, autores como Benítez (2010) y Ramos (2011) argumentan que la Iniciativa Mérida al buscar la eficiencia de la seguridad y defensa de México, por medio de las agencias que la instrumentalizan, se ha basado en la secrecía y genera efectos negativos en materia de derechos humanos.

En este sentido, puede argumentarse que la IM es una política orientada a combatir las amenazas del crimen organizado al interior de México; pero también, es una política de cooperación bilateral. Por lo anterior, es pertinente preguntar lo siguiente: ¿a quién se debe de rendir cuentas de los recursos recibidos para instrumentalizar la IM? En este sentido, aparecen algunas variables que dificultan la presencia de mecanismos específicos de RC en la IM. Una variable importante es la soberanía y la crítica de que la cooperación que se establece no debe de ser ni asistencialista ni condicionada, por lo que rendir cuentas a Estados Unidos significaría subordinación y no cooperación o responsabilidad compartida.

Sin embargo, en pro de la soberanía, la transparencia al interior de México se vuelve laxa, ya que elevar a rango de seguridad nacional (*securitization*) algún asunto de la agenda interna o externa de un Estado es un recurso político con costos importantes para la RC, puesto que oscurece los contornos del concepto impidiendo la evaluación social.

Por consiguiente, la IM aumentará su eficacia si tiene el reconocimiento público de la mayoría de la sociedad mexicana. Asimismo, para lograr una política de seguridad democrática que impida el abuso del poder, es necesario establecer mecanismo claros que promuevan la RC y una administración más democrática en los temas de seguridad (Ostrom, 1973).

Se constata que la Iniciativa Mérida puede ser más eficiente en lograr los objetivos de la cooperación bilateral si los recursos fluyen rápidamente para tener un mayor impacto en la lucha contra la delincuencia organizada en México, asimismo, como se constató anteriormente, el mecanismo necesita transparentarse e incluirse en su diseño a los poderes legislativos de ambas naciones y a la sociedad civil (gobernanza transnacional).

En la IM el principio de eficiencia no está reñido con un sistema de RC. La falta de mecanismos claros de RC corresponde a la forma en que se tomaron las decisiones (decision making process). Asimismo, queda claro que el avance democrático debe velar para que los temas de seguridad en México se traten con base en principios constitucionales

y reglas públicas como los que se establecen en leyes de transparencia y acceso a la información.

El marco conceptual de la gobernanza transnacional, propuesto en este tema de investigación ha abonado al análisis de las nuevas realidades de la relación bilateral en materia de seguridad. El enfoque de la gobernanza transnacional utilizado ha identificado la gama de instituciones mexicanas y estadounidenses que han trabajado en la IM (Ver Anexo 10) para su diseño e instrumentación. Para este trabajo, se identificó el diseño de la IM con el objetivo de analizar las estrategias y líneas de acción para reforzar la cooperación contra el crimen organizado y la violencia. Así lo demuestran las acciones instrumentadas mediante los cuatro pilares de la IM entre 2008-2012.

La evaluación de la Iniciativa Mérida (Anexo 10) refleja que en un inicio (objetivos 1 y 2 de la primera fase y pilares 1 y 3 de la segunda fase) involucrar a la fuerzas armadas mexicanas eran una necesidad a corto plazo para estabilizar la situación de inseguridad, sin embargo, en el rediseño de la Iniciativa Mérida (pilar 2 y 4), se identificó que la mayoría de los aspectos del problema de inseguridad caían en el ámbito de las capacidades institucionales, la aplicación de justicia y el fortalecimiento del estado de derecho.

Otro resultado de la evaluación indica que los indicadores referentes a la reducción del flujo de armas y dinero ilícitos hacia el Sur han sido prioritarios para informar a la opinión pública de los avances de la cooperación bilateral. Asimismo, se concluye que ha aumentado los recursos y atención a la reducción de la demanda de drogas en los Estados Unidos, todo con base en el principio de responsabilidad compartida bajo el marco estratégico de los “Cuatro Pilares” de la Iniciativa Mérida.

### **3.7. Consideraciones finales**

El balance de los alcances y límites de la cooperación en seguridad e impartición de justicia en el sexenio (2006-2012) da elementos para que en el cabildeo político de ambos

gobiernos, el de Barack Obama (2012-2016) y el de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se analicen las formas de ampliar y mejorar la cooperación en los siguientes años.

Los resultados respecto al aumento de las capacidades de las fuerzas del orden y policiacas han sido positivos, así lo demuestran los indicadores 1-8. Las alternativas para la continuidad de la Iniciativa Mérida se han establecido en esta coyuntura. La primera alternativa vislumbra el abandono del estilo de la cooperación en materia de seguridad debido a la reciente centralización de los programas de la Iniciativa Mérida a través de “la ventanilla única” a cargo de la Secretaría de Gobernación junto con la decisión de permitir que el financiamiento termine después de 2014 y dejar que los fondos solicitados para 2015 no se utilicen. La segunda alternativa que se contempla es continuar con el enfoque introducido en la segunda fase de la Iniciativa Mérida. Esta segunda fase incorpora los objetivos originales de la primera fase de la Iniciativa y se integra un enfoque de corresponsabilidad para avanzar en el control de drogas y en las reformas institucionales de impartición de justicia que resten peso a los gastos militares, objetivos, que se han alcanzado en su mayoría (Anexo 10).

La tercera opción incluye un nuevo enfoque y cambio de estrategia en la política nacional de drogas (que se alinea a una conceptualización de la seguridad nacional en términos multidimensionales) como medio para disminuir la demanda y a la par, el seguimiento a la consolidación de las instituciones mexicanas encargadas de la provisión de seguridad como medio para disminuir la oferta.

El límite temporal de este ejercicio de evaluación de la Iniciativa Mérida (2008-2012) abre nuevas líneas de análisis de los límites y alcances de cooperación en seguridad e impartición de justicia en el sexenio que transcurre (2012-2018). La gobernanza transnacional de seguridad, propuesta como marco teórico-conceptual para evaluar la cooperación entre México y Estados Unidos es un aporte a los nuevos acercamientos para entender las lógicas de los procesos de toma e instrumentación de decisiones de política exterior y seguridad de ambos países.

Como se ha constatado, la Iniciativa Mérida en el sexenio 2006-2012 logró la creación de una arquitectura institucional relativamente nueva en materia de cooperación en seguridad con Estados Unidos. Lo anterior confirma, con base en la hipótesis planteada en ésta investigación, que la Iniciativa Mérida proporcionó un soporte importante a las instituciones mexicanas de seguridad y aplicación de justicia. En este sentido, se afirma que los esfuerzos de reforma al sistema de justicia penal mexicano iniciados en la década de 1990 y en el sexenio de 2000-2006, no se hubieran podido concretar sin la presión que de alguna forma impulsaba el mecanismos mediante nuevas formas de llevar la cooperación con Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de los avances en áreas operativas y en la reforma de justicia penal en México, la impartición y procuración de ésta han sido algunas de las áreas más rezagadas<sup>122</sup>, criticadas y menos transparentes (Meyer, 2014).

Por tal razón, se considera prioritario que el gobierno de México impulse la generación de información, que cuente con criterios homólogos y coordinados para lograr mejores apreciaciones sobre la utilidad y efectividad de las políticas públicas impulsadas por las reformas en los sectores judicial y penitenciario y prácticas más eficientes en la impartición y procuración de justicia penal. Aunque los esfuerzos de reforma se han quedado a nivel federal, se observa que en el sexenio (2012-2018) el avance de la reforma judicial será una prioridad. Se ésta analizando la aplicación de un código penal unificado y un código de procedimiento penal para acelerar la reforma en el ámbito federal y aumentar el apoyo a los estados en transición hacia el NSJP.

En este sentido, el avance de la reforma judicial y su completa implementación en territorio nacional será muestra, al menos a los ojos de Estados Unidos, del éxito de la Iniciativa Mérida en los próximos años. Lo anterior confirma que el resultado de una arquitectura gubernamental que cambia rápidamente con base en la construcción interinstitucional y la colaboración transfronteriza, la confianza; la corresponsabilidad, la

---

<sup>122</sup> Se han obtenido pocos avances en la investigación y resolución de numerosos crímenes, desapariciones forzadas y violación de derechos humanos perpetrados por las fuerzas de seguridad en el marco de las acciones contra el crimen organizado (*Cfr.* Meyer, 2014). El sistema de justicia mexicano aún no ofrece justicia a las víctimas de crímenes violentos. Lo anterior es producto de la corrupción, la falta de capacitación y recursos insuficientes. A pesar de que en 2013 se promulgó la Ley General de Víctimas para garantizar el acceso a la justicia, protección y resarcimiento a las víctimas de delitos, aún no queda claro los alcances de su reglamento.

gestión aduanera y la facilitación del comercio es una gobernanza transnacional en la que México y Estados Unidos tendrán que avanzar.

Queda por ver, como afirma Seelke y Finklea (2013), cómo el desmantelamiento en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) de la SSP y el traslado de la PF bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación, junto con la creación de una nueva Gendarmería Nacional, y su decisión de poner a la PFM dentro de la agencia de investigación de la PGR, y la adquisición de facultades de fiscalización por parte de la PGR, afectará los esfuerzos bilaterales de cooperación, temas que serán motivo de investigaciones posteriores

Los objetivos que establece el pilar cuatro de la Iniciativa Mérida parecen ser una prioridad para el gobierno de Enrique Peña Nieto<sup>123</sup> (2012-2018). Se considera que los esfuerzos bilaterales en la materia tratarán de complementar el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia del gobierno de México (PNPSVD)<sup>124</sup>.

En materia de cooperación en seguridad con Estados Unidos, el gobierno de México puede consolidar y promover con base en la institucionalización creada en el sexenio 2006-2012 mecanismos bilaterales y multilaterales en el Norte y en el Sur del país. Por ejemplo, México ha realizado esfuerzos de cooperación institucional e intercambio de información de inteligencia con Washington y ha establecido una serie de mecanismos bilaterales con un alcance multidimensional<sup>125</sup> (Presidencia de la República, 2014). Asimismo, las áreas prioritarias que se deben atender son la política de drogas centrada más en la demanda y en la reducción de los daños, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el fortalecimiento de la cooperación interagencial en materia de ciberseguridad e inteligencia en las fronteras y

---

<sup>123</sup> En el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, Una política multidimensional para el siglo XXI, 2014, se establece que una cultura de Seguridad Nacional debe promover la capacidad de prevención y anticipación de la sociedad frente a aquellas tendencias que pueden poner en riesgo la seguridad de la nación.

<sup>124</sup> El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (2013) tiene como objetivo orientar las acciones a la atención de las causas, factores de riesgo y precursores de la violencia y la delincuencia, así como el fortalecimiento de los factores de protección, mediante el desarrollo de competencias ciudadanas para la prevención social (SEGOB, 2014).

<sup>125</sup> Dentro de los mecanismo más relevantes se encuentran: 1) Frontera Siglo XXI, 2) Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos, 3) Frontera 2020, 4) Comité Conjunto de Trabajo sobre Autotransporte, 5) Grupo de Trabajo sobre Cooperación en la Administración de Emergencias en caso de Desastres Naturales y Accidentes y 6) Grupo Binacional México-Estados Unidos de Cruces y Puentes Internacionales por mencionan algunos (Presidencia de la República, 2014: 50).

finalmente, la consolidación de la reforma al sistema de justicia penal mexicano y la construcción de comunidades resilientes, prioridades que el enfoque de la gobernanza transnacional impulsará por medio de la coordinación de nuevos y viejos mecanismos de cooperación bilateral en función de los intereses y objetivos nacionales de México.

## FUENTES DE CONSULTA

---

- AGUAYO, Quezada Sergio (1990), “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana”, 1946-1990”, en: AGUAYO, Sergio y BAGLEY, B. M. (comp), *En Busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional Mexicana*, México: Siglo XXI.
- AGUAYO, Quezada, Sergio, et al. (1990b), “Introducción, México y Estados Unidos en Busca de la seguridad” en: AGUAYO, Sergio y BAGLEY, B. M. (comp), *En Busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional Mexicana*, México: Siglo XXI.
- AGUAYO, Quezada Sergio y BAILEY, John (1997), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México: Siglo XXI.
- AGUAYO, Quezada Sergio y BENÍTEZ, Manaut Raúl (editores) (2012), *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2012*, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- AGUILAR, Zinser Adolfo (1990), “La seguridad mexicana vista por Estados Unidos”, en AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce Michael (coord.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional Mexicana*, México: Siglo XXI.
- ALGER, C. (2002), *Identifying opportunities for coping with failed state in emerging global governance*, Cinquième atelier sur les États faibles, Santa Barbara: Université de Californie.
- ALLISON, Graham T. (1971), *Essence of decision*, Boston: Little, Brown.
- ALLISON, Graham T. (1969), “Conceptual Model and the Cuban Missiles Crisis”: The American Political Science Review, LXIII, no. 3: 689-718.
- ÁLVAREZ, G. Ana Josefina y STAELENS, G. Patrick (2006), *La extradición en las relaciones México-Estados Unidos*, México: UAM-Azcapotzalco. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/23/26-06.pdf>.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, (2013), *Informe Anual. El estado de los derechos humanos en el mundo*, Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2013>.
- ANTAL, Edith (editora) (2005), *Nuevos actores en América del Norte*, México: CISAN.
- ARENDDT, Hannah (2010), *Du mesonge a la violence*, Saint-Amand-Montrond: Bussièer.
- ARROYO, Pichardo Graciela (1999), *Metodología de las Relaciones Internacionales*, México: Oxford University Press.
- ARZT, Sigrid (2010), *U.S.-Mexico security collaboration: Intelligence sharing and Law enforcement cooperation*, United States: Woodrow Wilson Center.

- ASTORGA, Luis (2003), *Drogas sin fronteras, Los expedientes de una guerra permanente*, México: Grijalbo.
- (2006), “México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo”, en René Jiménez Órnelas (coord.), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta Institucional*, México: UNAM.
- (2007), *Seguridad, Traficantes y Militares. El poder y la sombra*, México: Tusquets Editores.
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN (2009), *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Indice/.%5Cauditorias%5CGeneral.htm>.
- AVANT, D. Deborah (2008), “Contracting for service in U.S. Military Operations” en REVERON, S. Dereck y HICKS, Stiehm Judith, *In side defense, Understanding the U.S. Military in the 21<sup>st</sup> Century*, US: Palgrave Macmillan.
- AXELROD, Robert (1986), *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid: Alianza Editorial.
- BAILEY, John (2014), *The Politics of crime in Mexico*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- BAILEY, John y GOODMAN, Timothy (1998), “Redefinición de la Seguridad en la Relación México-Estados Unidos”, en VEREA, Campos Mónica, FERNÁNDEZ, de Castro Rafael, et. al. (coord.), *Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México: ITAM, CISAN, UNAM y FCE.
- BAILEY, John y CHABAT, Jorge (2002), “Transnational Crime and Public Security: Trends and issues, en BAILEY, Jhon y CHABAT, Jorge (editores), *Transnational Crime and Public Security, Challenges to Mexico and the United States*, United States of America: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- BALDWIN, D. (1997), “The concept of security”, Review of International Studies, No. 23, Cambridge: University Press.
- BALL, Nicole, TSJEARD, Bouta y VAN de Goor, (2003), *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, Netherlands: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- Barajas de Vega M. del Rosario, (1990), “La Certificación Estadounidense a las acciones internacionales contra el narcotráfico. Un proceso contradictorio y de dudosos resultados”, en Lorenzo Meyer (comp.), México-Estados Unidos, 1988-1989, México el Colegio de México.
- BARTILOW, A. Horace y EOM, Kihong, (2009), “Busting Drug while paying with crime: collateral damage of U.S. drug enforcement in foreign countries”, en *Foreign Policy Analysis*, Vol. 5, Núm. 2, April: 93-116.
- BARRETT, S. (1999), “A theory of full international cooperation”, Journal of Theoretical Politics, 11(4): 519-541.

- BENÍTEZ, Manaut Raúl (editor) (2010), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México: CASEDE.
- (2008) “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades des sexenio de Vicente Fox”, en Foro Internacional, Vol. XLVIII, Núm.1-2, Revista 191-192, México: El Colegio de México.
- (2007), “La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México”, España: Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano>.
- (2005), “Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI”, en ANTAL, Edith (editora), *Nuevos actores en América del Norte*, México: CISAN.
- (2001), “Seguridad nacional y transición política, 1994-2000”, en Foro Internacional, Vol. XLI, Núm.4, Revista .166, Octubre-Diciembre México: El Colegio de México.
- (1996), “Seguridad nacional y defensa a fin de siglo”, en Crónica Legislativa Núm.11, año V, Octubre-Diciembre México.
- BENÍTEZ, Manaut Raúl, TULCHIN, S. Joseph y DIAMINT, Rut (editores) (2006), *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- BERMAN, Marcelo y ROSENKRANTZ, Carlos (2009), *Confianza y derecho en América Latina*, México: FCE-CIDE.
- BIERSTEKER, Thomas J. y RODNEY, Bruce Hall (2002), “The Emergence of Private Authority as Global Governance”, en RODNEY, Bruce Hall y BIERSTEKER, Thomas J (editors), *Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BLANCO, M. (1994), “Hacia una antropología de la burocracia”, Revista de Ciencias Sociales, Nueva Antropología, (46): 117-129.
- BORJA, Tamayo Arturo (compilador) (2005), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México: CIDE.
- BORN, Hans, IAN, Leigh y AIDAN, Wills (2011), *International Intelligence Cooperation and Accountability*, United Kingdom: Routledge.
- BOSCO, Martf Ascencio (2005), “Cooperación México-Estados Unidos en materia de seguridad y de procuración de justicia”, XXII Conferencia de Procuradores Fronterizos Phoenix, Arizona, 7-9 de septiembre. Disponible en: [www.agborderconference.org](http://www.agborderconference.org).
- BRAUCH, G, (2005a), *Environment and human security. Freedom from hazard impact*, Bonn: UNU-EHES.
- BRAUCH, H. G. (2009), “Human Security concepts y policy and science” en Brauch G. y Oswald Spring Úrsula et.al. (edit), *Facing global environmental change: Environmental, human,*

*energy, food, health, and water security concepts*, Hexagon series on human and environmental security and peace, Vol. 4: 965-990, Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

BRAUCH, H. Günter, OSWALD, Spring Úrsula et. al. (eds.) (2011), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security – Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol. 5, Berlin – Heidelberg – New York: Springer-Verlag.

BROWNFELD, R. William (2013), *U.S.-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Merida Initiative, 2008-Present*, Hearing Before the House Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere. Disponible en: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/2013/0523/100907/HHRG-113-FA07-Wstate-BrownfieldW-20130523.pdf>.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y JAAP, de Wilde (1998), *Security. A new framework for analysis*, Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.

BUZAN, Barry (1992), *People, States & Fear. An agenda for International Security Studies in the post –cold war era*. (2a. Edición). Boulder Colorado: Lynne Rienner Publishers.

CABRERO, Enrique (2003), "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en Cabrero Mendoza Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México: Porrúa/CIDE.

CÁRDENAS, Trueba Olga y PLIEGO, Bernal Rubén, (coaut.) (1994), *Guía del archivo de la embajada de México en los Estados Unidos 1910-1912*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

CARREÑO, Figueras José (2011), "Piden en Estados Unidos militarizar la frontera con México", *Excelsior*, Abril. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/node/731498>.

CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN FUNDAR (2009), "Fundar dará seguimiento a los fondos destinados a la Iniciativa Mérida". Disponible en: [www.fundar.org.mx/mexico/?p=953](http://www.fundar.org.mx/mexico/?p=953).

CERRILLO, Martínez Agustín (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

CESO, (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados), (2005), *Seguridad pública: incidencia delictiva en los estados y comparación internacional*, México.

CHABAT, Jorge (2005), "Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción", en *Letras Libres*, septiembre, México. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/index.php?art=10732>.

CHABAT, Jorge (2010), "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida", Documento de trabajo 195, México: CIDE.

CHACÓN, Susana (2008), *La relación entre México y los Estados Unidos (1940'1945) entre la cooperación y el conflicto*, México: FCE.

- CHANONA, B. Alejandro. (2010). "La Comunidad de Seguridad de América del Norte: Una perspectiva comparada con la Unión Europea", México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- CHOMSKY, Noam (2007), *Estados Fallidos. EL abuso del poder y el ataque a la democracia*, México: Ediciones B.
- CNN (2014), "La justicia de México y Estados Unidos, el futuro de El Chapo tras su recaptura", México. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/24/la-justicia-de-mexico-y-eu-el-futuro-de-el-chapo-tras-su-recaptura>.
- COLECTIVO DE ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD CON DEMOCRACIA (CASEDE), (2010) Disponible en: <http://www.seguridadcondemocracia.org/>
- COLIN, Sánchez, Guillermo (1993), *Procedimientos para la Extradición*, México: Editorial Porrúa.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2012), *Correspondencia con el Departamento de Estado*, Nov. 6.
- CONTRERAS, Peralta Jorge (2009), *La seguridad en la relación México-Estados Unidos y la Iniciativa Mérida: una alianza estratégica para la cooperación y securitización de América del Norte*, Tesis de Licenciatura, México: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, BUAP.
- CONTRERAS, Peralta Jorge (2014), "Una nueva geopolítica del narcotráfico en el siglo XXI: México y América Central frente al régimen internacional antinarcóticos", Ponencia presentada en el Congreso Anual de la Middle Atlantic Council of Latin American Studies (MACLAS), titulado: "Rethinking social justice in Latin America: from the Vatican to the Street", el cual se llevó a cabo del 7 al 8 Marzo en la Universidad Rutgers, New Brunswick N.J.
- COX, Robert W. (1997), "Reconsiderations", en *The Multilateralism and World Order*, Robert Cox (ed.): United Nations University Press.
- CROZIER, Michel, HUNTINGTON Samuel y JOJI, Watanuki (1975), The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York: University Press. Disponible en: [http://www.trilateral.org/download/doc/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://www.trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf).
- CURZIO, Leonardo (2006), *La seguridad México-Estados Unidos, Una oportunidad para coincidir*. Cuaderno de América del Norte, 8, México: CISAN- UNAM.
- DAHL, R. (1981), "The science of Public Administration: Three Problems", en MOSHER, F., (coord.) Basic literature of American Public Administration 1787-1950, New York: Holmes & Meier.
- DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE LA INICIATIVA MÉRIDA (2007), *Iniciativa Mérida: un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad*, Comunicado Conjunto. Disponible en: <http://embamex.sre.gob.mx/usa./index.php/en/comunicados2007/360>.
- DELANEY, Tom (2012), "En México hay una capacidad institucional en todos los sectores y en todos los niveles" entrevista realizada por León Katia. Disponible en: <http://amexcid.gob.mx/index.php/component/content/article/1328>.

- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2012), *2011 Country Report on Human Rights Practices: México*. Disponible en: [www.state.gov](http://www.state.gov).
- DÍAZ, Madrigal Nohemi Ivonne (2013), “El debido proceso en instrumentos internacionales y el nuevo bloque constitucional en el sistema jurídico mexicano”, *Revista Reforma Judicial*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DOMINGO, Pilar y SIEDER Rachel, (2001). *The Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*, London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- DOJ, U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE (2010), Criminal Division, Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance, and Training (OPDAT), “OPDAT Mexico Mérida Initiative Resident Legal Advisor Program,” press release.
- DOS, U.S. DEPARTMENT OF STATE (2014), International Narcotics Control Strategy Report (INCSR), Vol. 1, Marzo.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT-RISK BRIEFING (2010), “Mexico Risk: Legal and Regulatory Risk”. Disponible en: <http://www.economist.com/topics/economist-intelligence-unit>.
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO (2009), *Law enforcement cooperation, Extradition*. Disponible en: [http://mexico.usembassy.gov/eng/eataglace\\_law.html](http://mexico.usembassy.gov/eng/eataglace_law.html).
- EMBAJADA DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO (2011), *Combate al Tráfico de Armas*, Hoja Informativa.
- EMBAJADA DE MÉXICO EN ESTADOS UNIDOS (2006), *Extradition*. Disponible en: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx).
- FEARON, J. D. (1998), “Bargaining, enforcement and international cooperation”. *International Organization*, 52(02): 269-305.
- FELBAB-BROWN, Vanda (2013), *Peña Nieto’s Piñata: The Promise and Pitfalls of Mexico’s New Security Policy Against Organized Crime*, Brookings Institution, Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/02/mexico-new-security-policy-felbabbrown>.)
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y DOMÍNGUEZ, I. Jorge (2001), *¿Socios o adversarios? México –Estados Unidos hoy*, México: Océano.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (1998), “La Institucionalización de la relación intergubernamental: Una forma de explicar la cooperación” en VEEA, Campos Mónica et. al. (coord.) *La nueva agenda en la relación México-Estados Unidos*, México: ITAM, UNAM, CISAN y FCE.
- FINKELSTEIN, Lawrence S. (1995), “What is Global Governance?” en *Global Governance* 1 (3): 367 371.

- FLEMES, Daniel y RADSECK, Michael (2012), “Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur” en Papel Político, Vol. 17, No. 1, enero-junio, pp. 203-238, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- FREDRICKSON, J. W. (1986), “The strategic decision process and organizational structure”, en Academy of Management Review, 11(2): 280-297.
- FREEMAN, Leurie, (2008), “Déjà Vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos” en Foreign Affairs en Español, Vol. 8, Núm. 1, México: ITAM.
- FRIESENDORF, Cornelius (2007), *Us Foreign policy and the War on Drugs. Displacing the cocaine and the heroine industry*, CSS Studies in Security and International Relations, London: Routledge Taylor and Francis Group.
- GARCÍA, Barroso Casimiro (1998), *El procedimiento de Extradición*, Madrid: Colex.
- GARCÍA, Dominique (2012), *The Mérida Initiative, a Flawed Conception? Implications for Ciudad Juárez*, The Hague, The Netherlands: ISS.
- GARCÍA, Ramírez Sergio (2002), “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en PEÑALOZA, Pedro José y GARZA, Salinas Mario A. (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México: Universidad Iberoamericana-UNAM-PGR.
- GENEST, A. Marc (1996), *Conflict and cooperation. Evolving Theories of International Relations*, Orlando Florida: Harcourt Brace and College Publisher.
- GERTLER, Paul J. et. al. (2011), *Evaluación de impacto*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- GONZÁLEZ, Fernández José Antonio (1989), “México y el combate al narcotráfico”, en GREEN, Rosario, (coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. México y sus estrategias internacionales*, México: Diana.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) (2009), *Status of Funds for the Mérida Initiative*, 10-253R, December 3.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) (2010), *Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, Report to Congressional Requesters, GAO-10-837.
- GRAYSON, George (2010), *Mexico, Narco-Violence and Failed State?*, New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- GUBER, Rosana (2004), *El salvaje metropolitano, Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*, Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- GUERRERO, Gutiérrez Eduardo (2010), *Transparencia y seguridad nacional*. Cuaderno 18 de la Transparencia, México: Instituto Federal de acceso a la Información Pública.

- \_\_\_\_\_ (2011), “La raíz de la violencia”, en revista Nexos. Disponible en: [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx).
- GULICK, L. (1981), “Notes on the Theory of Organization”, en MOSHER, F., (coord.) *Basic literature of American Public Administration 1787-1950*. (pp.148-173). N.Y: Holmes & Meier.
- H. PAVÓN, Vasconcelos Francisco (1965), *Manual de Derecho Penal Mexicano*, México: Editorial Porrúa.
- H.R. 6028 (2008), *Merida Initiative to Combat Illicit Narcotics and Reduce Organized Crime. Authorization Act of 2008*. Washington: 110th Congress 2d session.
- HARDIN, Russell (2002), *Trust and trustworthiness*, New York: Sage Foundation.
- HARDY, Videla David A. (2003), “La seguridad cooperativa. Un modelo de seguridad estratégica en evolución” Chile: Revista Marina. Disponible en: <http://revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>.
- HECKSCHER, C. (2012), “Defining the Post-Bureaucratic Type”, en GODWYN, Mary y HOFFER, Gittel Jody, *Sociology of Organizations: Structures and Relationships*, London: Pine Forge Press.
- HERNÁNDEZ, Jaime (2011), Por cada dólar de EU, México pone 13 en lucha anti narco, El Universal, 2 de Diciembre, México Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/813369.html>
- HERRERO DE CASTRO Rubén (2006), *La realidad inventada. Percepciones y procesos de toma de decisiones en la Política Exterior*, México: Plaza y Valdez.
- HOLDENS-RHODES (1997), *Sharing the secrets, Open Source Intelligence and the war on Drugs*, London: Praeger, Westport.
- HUMANS RIGHTS WATCH (HRW), (2014), *World Report*, USA. Disponible en: [http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014\\_web\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf).
- JACOBS, B. James (2001), “The evolution of U.S. Criminal Law”, en Democracy: Criminal Justice in the U.S., Electronic Journal of the U.S. Department of State, Issues of Democracy, Julio.
- JERVIS, R. (1999), *Realism, neoliberalism, and cooperation: understanding the debate*. Int: Sec.
- JUSTICE IN MEXICO PROJECT, 2011, Disponible en: <http://justiceinmexico.org/2011/09/26/new-penal-code-proposed-by-calderon/>. Consultado el 20 de Marzo 2014.
- KALDOR, Mary; SELCHOW, Sabine and HENRIETTA L. Moore (eds) (2012), *Global Civil Society 2012: Ten Years of Critical Reflection*, Palgrave: Macmillan

- KEOHANE, Robert O. (2005), "La gobernanza en un mundo parcialmente globalizado" en BORJA, Tamayo Arturo (compilador), *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México: CIDE.
- KEOHANE, Robert O. (1995), "International Institutions: Two Approaches". In James Der Derian (ed.), International Theory Critical Investigations. New York: New York University Press.
- KEOHANE, Robert O. y NYE, Joseph S. (1974), "Transgovernmental Relations and International Organizations." en World Politics 27, no. 1: 39-62. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2009925>.
- KOOIMAN, Jan (2003), *Governing as Governance*, London: Sage.
- KRAHMANN, Elken (2005a), *Conceptualizing Security Governance*, USA: Center for European Studies, Harvard University.
- KRAHMANN, Elke (2005b), "Security Governance and Networks: News Theoretical perspectives in Transatlantic Security", Centre of International Studies: Cambridge Review of International Affairs, Vol. 18, Number 1.
- KRAUZE, Enrique (2006), "Mirándolos a ellos. La brecha entre México y Estados Unidos", en FUKUYAMA, Francis (coord.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos*, México: FCE.
- LABARDINI, Rodrigo (2010), "Development in U.S.-Mexico Extradition", en International Enforcement Law Report, 16:4.
- LASSWELL, Harold (1971), *El futuro de la Ciencia política*, España: Tecnos.
- LINDBLOM, Charles y DAHL, Robert (1971), *Política, economía y Bienestar*, España: Paidós.
- LINDBLOM, Charles (1959), "The Science of Muddling Through", en Public Administration Review; N° XXXIX: 3417-336.
- LINDBLOM, Charles (1992), "La ciencia de salir del paso" en AGUILAR, L. (eds.) (1992), *La hechura de las políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LEGAL ADVISOR PROGRAM (2010), *Criminal Division, Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance, and Training (OPDAT)*, Press release, Abril.
- LOWENTHAL, Abraham (1994), *La agenda interméstica*, España: El país No. 99.
- , (2006b), *Problemas y desafíos de la seguridad en la globalización*, Madrid, Centro Argentino de Estudios Internacionales, disponible en: [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar).
- LUHMANN, Niklas (1979), *Trust and power: Two Works by Niklas Luhmann*, Nueva York: John Wiley and Sons.
- MACHICADO, Flavio (1990), "El Estado y la cooperación internacional" en SCHLAEPFER, Adrián et. al. (coord.) *Seminario de Cooperación internacional y Asistencia técnica, Bolivia*, Instituto latinoamericano de Ciencias Sociales: ILDIS-COTESU.

- MAIHOLD, Günther (2010), *Gobernanza transnacional de seguridad: crimen organizado e intervenciones de gobernanza en México y Centroamérica*, Proyecto en marcha con la Universidad Libre de Berlín/RFA.
- MANCHESTER, William (1961), "The Spanish-American War", en Holiday, September.
- MANGOLD, Peter (1990), *National Security and international relations*, London: Rutledge.
- MARGOLIES, Daniel S. (2011), *Spaces of law in American Foreign Relations, Extradition and Extraterritoriality in the Borderlands and beyond, 1877-1898*, Georgia: University of Georgia Press.
- METTE, Kjaer Anne, (2005), *Governance*, Great Britain: Cambridge Polity Press,
- MEYER, Maureen, (2014), *Mexico's Police, Many Reforms, Little Progress*, Washington: Office on Latin America (WOLA).
- MILLER, Llana Sara, (2006), Mexican Army Invades Pot Plantations, USA Today, Diciembre. 21, Disponible en: [http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2006-12-21-mexico-drug-effort\\_x.htm](http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2006-12-21-mexico-drug-effort_x.htm).
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2008), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, 24 informe de Evaluación de la Cooperación Española con México, España. Disponible en: [www.aecid.es](http://www.aecid.es).
- MOLZAHN, Cory, RODRIGUEZ, Ferreira Octavio y SHIRK, David A. (2013), *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2012*, USA: Trans-Border Institute (TBI)-University of San Diego.
- MONTERO, Juan Carlos (2012), "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública" en Perfiles Latinoamericanos, vol.20 no.39, México.
- MORALES, Rodríguez Alejandro (2006), "El Narcotráfico desde una perspectiva criminalística" en Revista de las disciplinas del Control Social, Vol. 34, N°. 1: 55-98, España. Disponible en: [http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/cc/v34n1/art\\_03.pdf](http://www.serbi.luz.edu.ve/pdf/cc/v34n1/art_03.pdf)
- MORENO, Hernández Moises (1999), *Política criminal y reforma penal*, México: IUS Poenare.
- NAJAR, Alberto (2001), "El gobierno de Fox, en desventaja. Extradición temporal: batalla sin pertrechos", La Jornada, 25 de Marzo. México.
- NATIONAL CENTER FOR VICTIMS AND CRIME (2012), *The Criminal Justice System*, Bulletin, Disponible en: <http://www.victimsofcrime.org/help-for-crime-victims/get-help-bulletins-for-crime-victims/the-criminal-justice-system>.
- NOLAN, E. Janne (comp) (1994), *Global Engagement. Cooperation and security in the 21st Century*, Washington: The Brookings Institution.

- NUÑEZ García Silvia y CHAVEZ, Manuel (editores) (2008), *Critical Issues in the New U.S.-Mexican Relations, Stumbling Blocks and Constructive Paths*, México: UNAM-CISAN y Michigan State University.
- OLSON, Eric L. (2009), “Police Reform and Modernization in Mexico”, USA: Woodrow Wilson Center. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Brief%20on%20Police%20Reform%20and%20Modernization.pdf>.
- OLSON Eric L. (2012), “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida” en AGUAYO, Quezada Sergio y BENÍTEZ, Manaut Raúl, (editores), *Atlas de la seguridad y defensa de México 2012*, México: CASEDE.
- OLSON, SHIRK, AND WOOD (Editores) (2014), *Building resilient communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- OROZCO, Gabriel (2006), “El concepto de la seguridad en las relaciones internacionales”, en Revista CIDOB d’Afers Internacionals núm. 72: 161-180.
- OSTROM, V. (1973), *The intellectual crisis in American public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- OSWALD, Spring Úrsula y GÜNTER, Hans (eds.) (2009), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México: UNAM.
- OSWALD, Spring Úrsula (2004), “Nuevos conceptos de seguridad: seguridad humana, de género y ambiental”, Disponible en: [www.cimacnoticias.com/noticias](http://www.cimacnoticias.com/noticias).
- OSWALD, Spring Úrsula et. al. (eds.) (2011), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security – Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol. 5, Berlin – Heidelberg – New York: Springer-Verlag.
- PARTLOW, Joshua y SARI, Horwitz (2014), “U.S. and Mexican Authorities Detail Coordinated Effort to Capture Drug Lord,” en Washington Post, February 23.
- PASCUAL, Carlos (2012), “La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte: México en una encrucijada”, en RODRÍGUEZ, Sumano Abelardo (coordinador) *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?*, Guadalajara: CUCSH.
- PADILLA, Maciel Agustín (2002), *La evolución de la seguridad nacional en México*, México: El Colegio de San Luis.
- PADILLA, Maciel Agustín (coord.) (2003), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, México: El Colegio de San Luis.
- PASTRANA, Berdejo Juan David y BENAVENTE, Hesbert Chorres (2010), *Implementación del proceso penal acusatorio de oralidad en Latinoamérica*, México: UAEM.

- PATTBERG, Philipp (2006), *Global Governance: Reconstructing a Contested Social Science Concept*, GARNET Working Paper: No 04/06, Amsterdam: Institute for Environmental Studies (IVM) Vrije Universiteit.
- PGR, (2012), “PGR pone en marcha el proyecto diamante para capacitar a ministerios públicos, peritos y policía federal ministerial” Boletín 072/12. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol12/feb/b07212.shtm>.
- PIÑEYRO, José Luis (2001), “La seguridad nacional con Zedillo”, en Foro Internacional, Vol. XLI, Núm.4, Revista .166, Octubre-Diciembre México: El Colegio de México.
- PIÑEYRO, José Luis (Coord.) (2005), *La seguridad nacional en México*, México: UAM-Azcapotzalco.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012 (2007), Disponible en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html>.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, (2014), *Programa para la seguridad nacional 2014-2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*. México.
- QC, Gavan Griffith y CLAIRE, Harris, (2003), *Recent Developments in the law of extradition*, Presentado en la conferencia “Las ciencias penales en el siglo XXI”, Mexico City, 20–27 Agosto.
- RAMOS, García José María (1990), “Estados Unidos y el impacto político regional: alcances y limitaciones de la militarización de la frontera sur norteamericana”, Encuentro Anual de la Association of Bordelands Scholarsp, Tijuana, B.C., México.
- RAMOS, García José María (2010), “Gobierno revela mapa de Guerra entre carteles”, El Universal, México: Agosto 28.
- RAMOS, García José María (2011), *Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos*, en ARMIJO, Canto Natalia (coord.) *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, México: CASEDE.
- RANDAL, C. Archibold (2014), “Vast Web Hides Mexican Drug Profits in Plain Sight, U.S. Authorities Say”, New York Times, Marzo 25.
- RHODES, R. A W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- RICO, F. Carlos (2008), “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado” en: Foreign Affairs en Español, Vol. 8, Núm. 1, México: ITAM.
- RIGUZZI, Paolo y DE LOS RÍOS Patricia (2012), *Las relaciones Méxio-Estados Unidos 1756-2010, ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*. México: UNAM-SRE.
- RISSE, Kappen Thomas (1995), *Cooperation Among Democracies, The European Influence on US Foreign Policy*, New Jersey: Princenton University Press.

- RODRÍGUEZ, Ferreira Octavio (2013), *Civic Engagement and the Judicial Reform: The role of the civil society in the reforming criminal justice in Mexico*, USA: University of San Diego y The Mexico Institute, Woodrow Wilson Center.
- ROJO, Enrique (2012), Participación en el seminario “El futuro de la seguridad en la región: EE.UU, México y Centroamérica. Balance y futuro de la Iniciativa Mérida y del CARSI”. Organizado por COLMEX, CASEDE, SFB-700/FU-Berlín, Wilson Center, México.
- ROSALES, F. Arturo (1999), *¡Pobre Raza!, violence, Justice and Mobilization among México Lindo Immigrants, 1900-1936*, United States of America: University of Texas Press Austin.
- ROSENAU, James N. (1995), “Governance in the Twenty-First Century”, en *Global Governance*, Vol. 1, no. 1: 13-43.
- ROSENAU, James N. y CZEMPIEL, Ernst Otto (eds.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB), (2010), “Iniciativa Mérida”, Disponible en: <http://www.iniciativamerida.gob.mx>
- S.R.E., (2011), Dependencias involucradas en la Iniciativa Mérida, Disponible en: [www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Dependencias](http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Dependencias).
- S.R.E., (2012a), Declaración conjunta de la cuarta reunión del grupo de alto nivel de la Iniciativa Mérida para la cooperación bilateral contra el crimen organizado transnacional, México D.F. Disponible en: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/1809-258>
- S.R.E., (2012b), Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012, Libro blanco. Disponible en [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx).
- SALAS, Chávez Gustavo R. (2002), *EL sistema Penal Mexicano. Estado, Justicia y Política Criminal*, México: Editorial Porrúa.
- SALDIERNA, Georgina (2010), “Condiciona EU recursos de la Iniciativa Mérida a avances en derechos humanos”, en La jornada, 7 de Octubre. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/07/politica/012n1pol>.
- SAN MARTÍN, Castro César E. (2001), *La extradición y la cooperación judicial internacional, Ponencia presentada a la Academia de la Magistratura*, «Primer Curso para el Desempeño de la Función Jurisdiccional y Fiscal – Nivel Magistrados Supremos», Perú.
- SÁNCHEZ, Olga Cordero de García Villegas (2001), “Tendencias jurídicas del siglo XXI”, XIII Simposium Internacional de Derecho, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, Nuevo León, 19 de octubre.
- SCHEDLER, Andreas México (2008), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuadernos de Transparencia 03, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- SCHIAVON, Jorge (2006), “México-Estados Unidos, Estabilidad a cambio de autonomía”, en SCHIAVON, Jorge et. al., (editores), *En busca de una nación soberana, Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México: CIDE-SRE.

- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES (1987), “Objetivos, prioridades y estrategias de la cooperación técnica internacional de México”, México: SRE-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- SEELKE, Ribando Clare y FINKLEA M. Kristin (2011), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Washington: Congressional Research Service. Consultado en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).
- SEELKE, Ribando Clare y FINKLEA M. Kristin (2013), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Washington: Congressional Research Service. Consultado en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).
- SEELKE, Ribando Clare y FINKLEA M. Kristin (2014), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Washington: Congressional Research Service. Consultado en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov).
- SEELKE, Ribando Clare (2013), *Supporting Criminal Justice System Reform in México: the U.S. Role*, Washington: Congressional Research Service. Disponible en: [www.crs.gov](http://www.crs.gov) R43001.
- SEGOB (2014), *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013*. Disponible en: [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Programa\\_Nacional\\_para\\_la\\_Prevencion\\_Social\\_de\\_la\\_Violencia\\_y\\_la\\_Delincuencia](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_para_la_Prevencion_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia).
- SELEE, Andrew (2010), “Success or failure? Evaluating U.S.Mexico efforts to address organized crime and violence” en Perspectives on Americas. Disponible en: [www.miami.edu/hemispheric-policy/Selee\\_Mexico\\_success\\_or\\_Failure.pdf](http://www.miami.edu/hemispheric-policy/Selee_Mexico_success_or_Failure.pdf).
- SERRANO, Mónica (2003), *Gobernanza y Seguridad Hemisférica en las América*, México: CERI, El Colegio de México.
- (2007), “Narcotráfico y gobernabilidad en México”, en Pensamiento Iberoamericano, núm. 1, Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, México. Disponible en: [www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/49/1/narcotrafico-y-gobernabilidad-en-mexico.html](http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/49/1/narcotrafico-y-gobernabilidad-en-mexico.html).
- SERRANO, Mónica y Mats Berdal, (2005), Crimen transnacional organizado y seguridad internacional, cambio y continuidad, México D.F., FCE.
- SEXTO INFORME DE GOBIERNO (2012), Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República.
- SHARP, Gene, (1990), “En torno a la definición de seguridad nacional”, en: AGUAYO Sergio y BAGLEY Bruce (comps.) *En Busca de la seguridad Perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional Mexicana*, México: Siglo XX.
- SHIRK, David A. (2010), *Judicial Reform in Mexico: Toward a New Criminal Justice System*, San Diego, CA: Trans-Border Institute.
- (2011), *The drug war in Mexico. Confronting a share threat*, Council Special Report No. 60, New York: Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action.

- (2012), “Avances y retos de la reforma de justicia penal en México” en AGUAYO, Quezada Sergio y BENÍTEZ, Manaut Raúl, (editores), *Atlas de la seguridad y defensa de México 2012*, México: CASEDE y Open Society.
- SHIRK, David A. y RÍOS Cázares Alejandra} (2007), “Introduction: Reforming the Administration of Justice in Mexico” en WAYNE, Cornelius, A. y SHIRK, David A (editors), *Reforming the Administration of Justice in México*, United States: University of Notre Dame Press and Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- SHRIVASTAVA, P., y GRANT, J. H. (1985), “Empirically derived models of strategic decision-making processes”, en Strategic Management Journal, 6(2): 97-113.
- SIMON, Herbert (1971), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires: Aguilar.
- SNYDER, Jack y Jervis Robert, (1993), *Coping with complexity in the International System*, USA: Westview Press.
- SOLÍS, Mireya (2001), “Regionalismo y cooperación internacional: el caso del APEC”, en Foro Internacional, Vol. XLI, núm. 2 Revista 164, México, Abril-Junio.
- THE ECONOMIST (2013), Crime in Mexico, Out of sight, not out of mind. Disponible en: <http://www.economist.com/news/americas/21588071-having-decided-play-down-fight-against-drug-kingpins-enrique-pe-nieto-has-yet-come>.
- THE MESOAMERICAN WORKING GROUP (MAWG) (2013), *Rethinking the Drug War in Central America and Mexico*. Washinton D.C.: Analysis and Recommendations for Legislators.
- THE NATIONAL STRATEGY FOR HOMELAND SECURITY (2002), *The Office of Homeland Security*, Washington, DC, Julio.
- THE WHITE HOUSE (2010), “Declaration by The Government Of The United States Of America and The Government Of The United Mexican States Concerning Twenty-First Century Border Management,” press release, May 19.
- THORUP, CATHERINE (1992), *Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U. S. Policymaking toward Mexico*, Tesis doctoral Harvard.
- TORO, María Celia (1998), “La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior”, en VERA, Campos Mónica, FERNÁNDEZ, de Castro Rafael, et. al. (coord.), *Nueva Agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos.*, México: ITAM, CISAN, UNAM, FCE.
- (2005), "Gouvernance, réseaux trans-gouvernementaux et gestion de la globalisation", en HERMET, Guy, KAZANCIGIL, Ali et PRUD'HOMME, Jean-François (eds.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris: Éditions Karthala.
- (2003). *La gobernanza internacional: una propuesta para gestionar la globalización*, México: El Colegio de México. Disponible en: [www.ceri-sciences-po.org](http://www.ceri-sciences-po.org).

- U.S. Agency for International Development, Justice Studies Center of the Americas, and Coordination Council for the Implementation of the Criminal Justice System and its Technical Secretariat (SETEC), (2012), Executive Summary of the General Report: Monitoring the Implementation of the Criminal Justice Reform in Chihuahua, the State of Mexico, Morelos, Oaxaca, and Zacatecas: 2007-2011.
- UNODC, (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), (2013), Global Study on Homicide, Disponible en: <http://www.unodc.org>.
- USAID/MEXICO, (2014), "U.S.-Mexico State Alliance Partnership," Disponible en: <http://transition.usaid.gov/mx/partnershipeng.html>.
- VALDÉS, Castellanos Guillermo (2013), *Historia del narcotráfico en México*, México: Aguilar.
- VÁZQUEZ, J. Z., & Ramírez, B. T. (2000). México y el mundo: La política exterior del Porfiriato (1876-1920) (Vol. 4). Senado de La Republica.
- VELA, Peón Fortino, (2008), "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa" en Tarrés, María Luisa (coord.) *Observar, escuchar y comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: El Colegio de México- Porrúa.
- VELASCO, Márquez Jesús, (1999), "Cooperación y conflicto en las relaciones México-Estados Unidos: un enfoque histórico", en Pellicer Olga y Fernández de Castro Rafael, (coord.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*. México: IMRED-Secretaria de Relaciones Exteriores-ITAM.
- VELÁZQUEZ, Flores Rafael y SCHIAVON, A. Jorge, (2008), "El 11 de septiembre y la relación México - Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?" en *Revista Enfoques*, Año VI, Núm. 8.
- VELÁZQUEZ, Flores Rafael y PRADO, Lallande Juan Pablo (coord.) (2009), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo Paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* México: UNAM-BUAP.
- VELÁZQUEZ, Flores Rafael (2007), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México: UMAR y Plaza y Valdés.
- (2007b), *La política exterior de México durante la segunda guerra mundial*, México: UMAR y Plaza y Valdés.
- VELÁZQUEZ, ESTRADA Alfonso (2009), *Nuevo sistema de Justicia Penal para México*, México Senado de la República, UAEM: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- VÉLEZ, Quero Silvia Elena y MENDOZA Chan Argentino, (2005), "El Grupo de Contacto de Alto Nivel, Límites para la institucionalización de una política de control de las drogas en la relación bilateral México-Estados Unidos", en ANTAL, Edith (editora), *Nuevos actores en América del Norte*, México: CISAN.

VILLIERS, Negroponte Diana (2010), *Measuring Success in the Drug War: Criteria to Determine Progress in Mexico's Efforts to Defeat Narco-traffickers*, Massachusetts: Brookings Institute, Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2010/05/25-mexico-drug-war-negroponte>.

————— (2011), *Pillar IV of 'Beyond Merida': Addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico*, Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation, USA: Brookings Institute, Woodrow Wilson Center. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/publication/pillar-iv-beyond-merida-addressing-the-socio-economic-causes-drug-related-crime-and>.

WHYTOCK, A. Christopher (2005), *Rational design theory of transgovernmentalism: the case of E.U.-U.S. Merger review cooperation*, Boston: University International Law Journal, Vol. 23.

WAEVER, Ole (1995), "Securitization and desecuritización", en Lipschutz Ronnie D. (editor.) *On Security*, New York: Columbia University Press.

————— (2009), "Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante" en OSWALD, Spring Úrsula y GÜNTER, Hans (eds.), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México: UNAM.

————— (2004), *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New Schools in Security Theory and the Origins between Core and Periphery*. Montreal: ISA.

WALDO, D. (1948/1981), "The administrative state", en MOSHER, F. (editores.), *Basic literature of University of Alabama Press*, N.Y: Holmes & Meier.

WALTZ, Kenneth N. (2000), "Structural Realism after the Cold War", en *International Security*, Vol. 25, No. 1 pp. 5.41.

WAYNE, Parsons (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, Argentina: Edgard Elgar y FLACSO-México.

WEBER, Max, (1999), *Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática, Economía y sociedad*, trad. de José Medina Echavarría et al., México: Fondo de Cultura Económica.

WILLIAMS, Phil (2009), "Drug Trafficking, Violence, and the State in Mexico", en Strategic Studies Institute. Disponible en: [www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub913.pdf](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub913.pdf).

WILSON, W. (1887/1981). "The study of administration", en MOSHER, F. (ed.), *Basic literature of American Public Administration, 1787-1950* (pp. 66-81). New York: Holmes & Meier.

WOLF, Sonja (2011), "La Guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad" en Foro Internacional 206, Vol. LI., México.

YAPSAN, Hikmet (2012), *International police cooperation on countering transnational terrorism*, Monterey, California: Naval Postgraduate School. Disponible en: <http://www.dtic.mil/cgibin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=A>

ZEPEDA, Lecuona Guillermo (2002), "Inefficiency at the Service of Impunity: Criminal Justice Organization in Mexico" en BAILEY, Jhon and CHABAT, Jorge (Editores), *Transnational Crime and Public Security, Challenges to Mexico and the United States*, United States of America: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

ZERMEÑO, Jélica (2011), *Juzgan insuficiente la Iniciativa Mérida. La ayuda prometida registra un avance del 26.7 por ciento y se enmarca en una relación caracterizada, en los últimos tiempos, por la desconfianza*, México: Enfoque Reforma. Disponible en: [http://www.tedf.org.mx/sala\\_prensa/sintesis/sr2011/mar/110321/110321\\_enfoque\\_portada.pdf](http://www.tedf.org.mx/sala_prensa/sintesis/sr2011/mar/110321/110321_enfoque_portada.pdf).

### **Páginas Web de Instituciones internacionales y nacionales:**

Banco Mundial:

[http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp#](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#)

Banco Mundial, Development Impact Evaluation. Disponible en: <http://web.worldbank.org>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito:

[http://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2010/15nov\\_contenedores.html](http://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2010/15nov_contenedores.html)

Centro para información estadística de gobierno, seguridad pública, victimización y justicia:

<http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/>.

Centro de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org)

Washington Office on Latin America [www.wola.org](http://www.wola.org)

Woodrow Wilson Center [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org)

Reforma Penal México:

[https://www.reformapenalmexico.org/RP/que\\_es\\_la\\_campana\\_y\\_quien\\_la\\_hace](https://www.reformapenalmexico.org/RP/que_es_la_campana_y_quien_la_hace)

### **Prensa:**

The Economist

Proceso

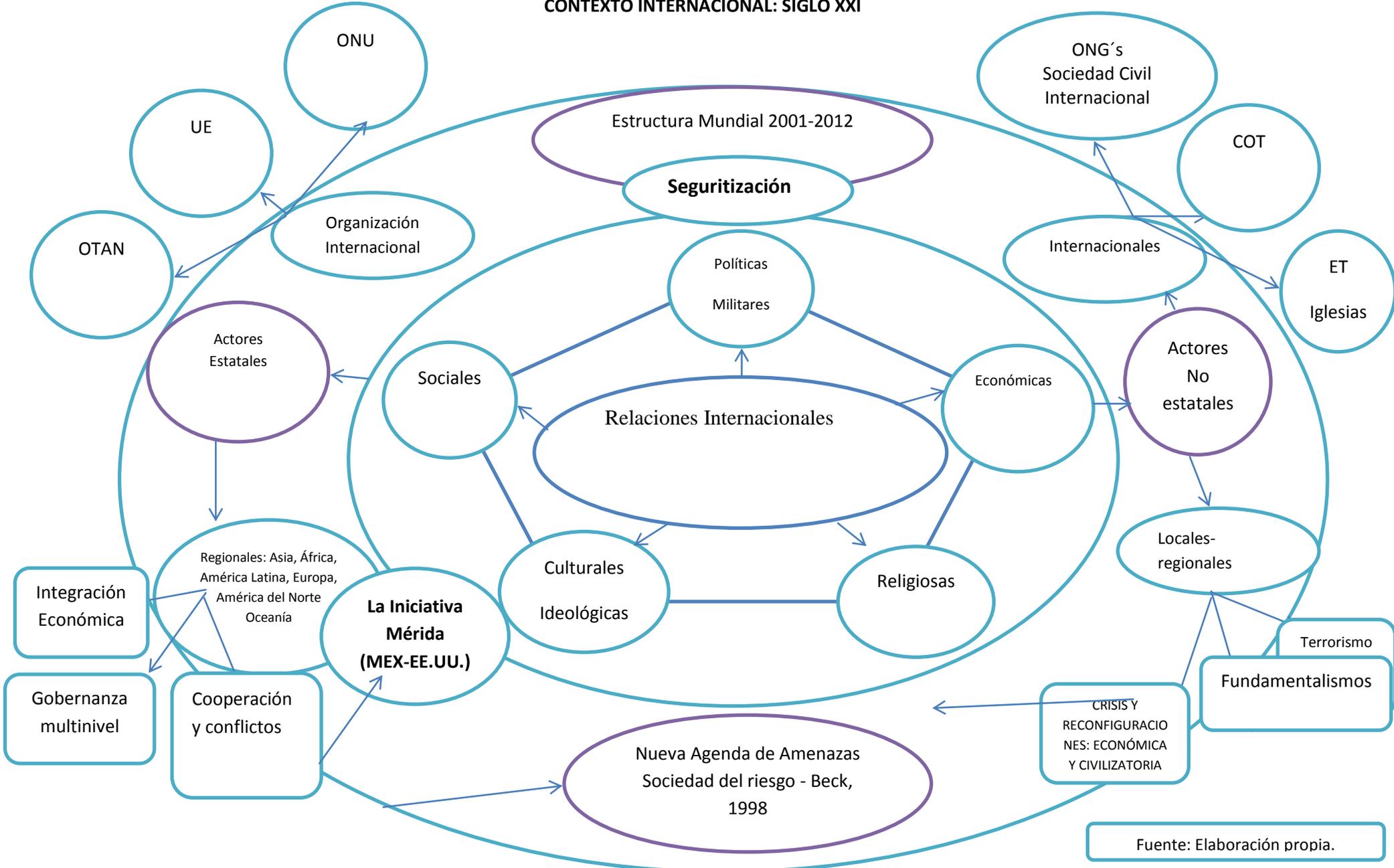
La Jornada.

El Universal, (2013), Valdés: México si creó centros de inteligencia con Estados Unidos, 26 de Noviembre de 2013.

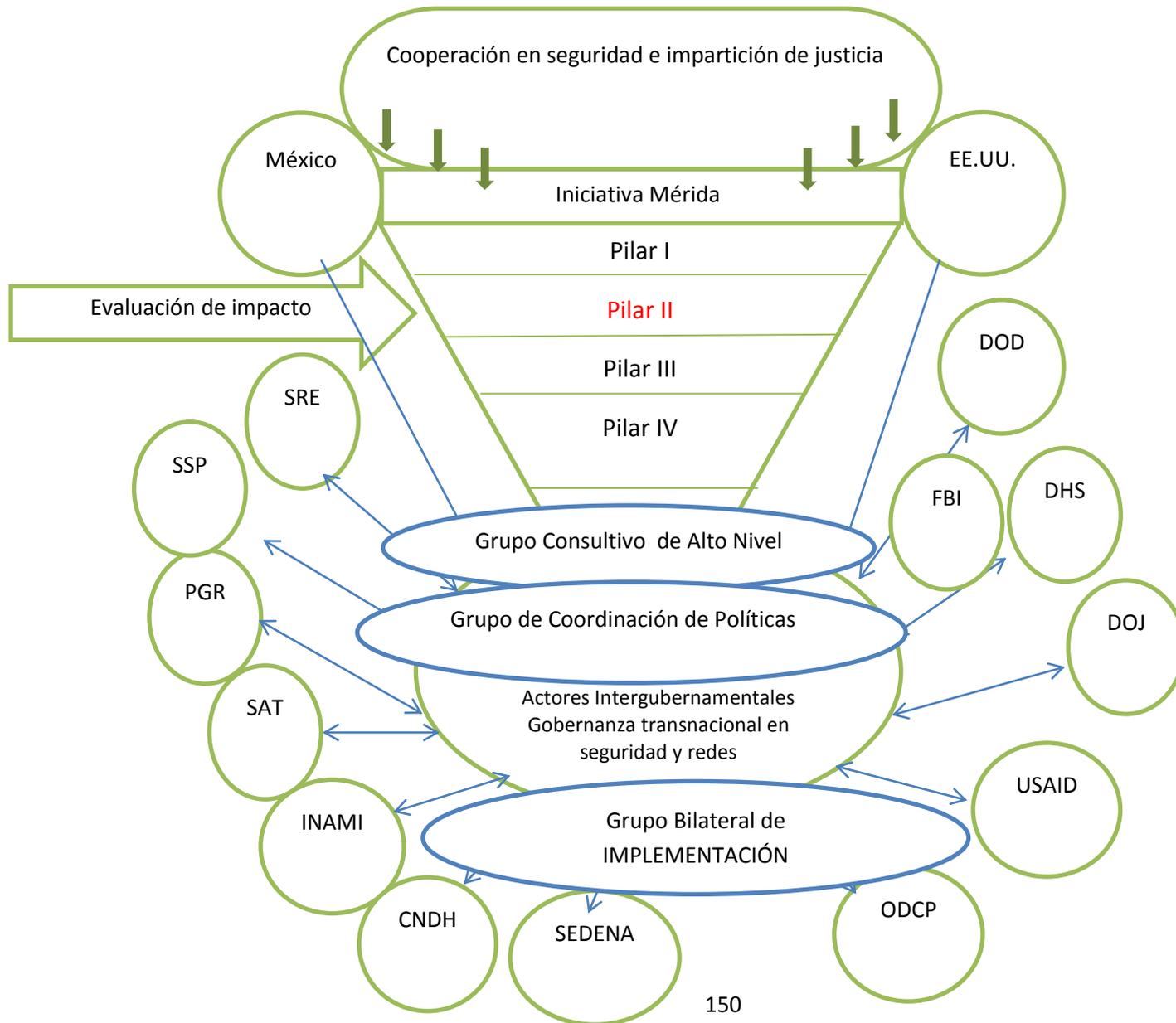
ANEXO 1

ET: Empresa Transnacional  
COT: Crimen Organizado Transnacional

CONTEXTO INTERNACIONAL: SIGLO XXI



## ANEXO 2. CONSTELACIÓN DE INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN LA INICIATIVA MÉRIDA (2008-2012)



### AGENCIAS-DEPENDENCIAS

#### USA

Departamento de Estado (DOE)  
Departamento de Defensa, (DOD),  
Departamento del Tesoro,  
Departamento de Justicia (DOJ),  
Oficina de Seguridad Interna  
(DHS); Oficina de Control de  
Políticas de Drogas (ONDCP),  
Oficina de administración y  
Presupuesto. (OMB).

**Agencia Estadounidense de  
Asistencia para el Desarrollo  
(USAID)**

#### MEXICO

Secretaría de Relaciones Exteriores  
(SRE), Procuraduría General de  
Justicia, (PGR), Secretaría de  
Seguridad Pública (SSP) Secretaría  
de Defensa Nacional (SEDENA),  
Secretaría de Marina (SEMAR).

Secretaría de Gobernación  
(SEGOB)

**Sistema de Administración  
Tributaria  
(SAT)**

### ANEXO 3. GOBERNANZA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA DEL NORTE

<u>México</u>	<u>Estados Unidos</u>	<u>Canadá</u>
	Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD, por sus siglas en inglés, 1954)	
	Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO, por sus siglas en inglés)	
	1995.Shared Accord on Our border	
	1997 Border Vision	
	1999 Canada-US Partnerships process	
	1997 Cross-border Crime Forum	
	OEA: Seguridad Cooperativa	
	Acuerdos de cooperación en materia de seguridad y justicias Protección Marítima de América del Norte (NAMSI) 2008	
Tratado sobre la Ejecución de Sentencias Penales de 1976		
el Tratado de Extradición de 1978 y su Protocolo de 1997		
Memorándum de entendimiento y Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos sobre asistencia jurídica mutua (1987)		
Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y Farmacodependencia de 1988		
Mecanismo para Compartir los bienes relacionados con el Narcotráfico y Delitos Conexos que sean Decomisados en los Estados Unidos, Asistidos en la Aplicación de la Ley por autoridades de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de mayo de 1995		
Grupo Plenario sobre la aplicación de la ley de 1995		
Foro a nivel intergubernamental para coordinar las políticas para el control de las drogas: el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) 1996		
Memorando de Entendimiento para el Intercambio de Informaciónsobre Transportación de Dinero y de Instrumentos Monetarios a través de la Frontera de 2000		
Lineamientos del Mecanismo de Revisión sobre Violencia Fronteriza de 2000		
Acuerdo entre la PGR y la SHCP de México y los Departamentos de Justicia y del Tesoro de Estados Unidos sobre Compartimiento de Bienes Decomisados de 2001		
Carta de Entendimiento sobre Cooperación contra las Drogas, firmada el 4 de septiembre de 2001 Y sus Enmiendas de 2002 (seguridad fronteriza), 2004 (drogas y seguridad fronteriza) y 2005 (trata de personas).		

Alianza para la Frontera de 2002 Plan de Acción para la Frontera 2002.	
Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza 2004 (renueva al de 2002)	
Memorando de Entendimiento Contra la Violencia Fronteriza de 1999. Memorándum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos, suscritos en febrero de 2004	
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos sobre la Ejecución de Sentencias Penales del 25 de noviembre de 1976.	
Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del 4 de mayo de 1978.	
Protocolo al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del 4 de mayo de 1978. (En vigor desde el 21 de mayo de 2001, publicado 8 de junio de 2001).	
Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos sobre Asistencia Jurídica mutua 9 de diciembre de 1987.	
Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos sobre Cooperación para combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia del 23 de febrero de 1989	
Protocolo al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del 4 de mayo de 1978	
Estrategia Binacional Contra las Drogas de 1998.	
Acuerdo entre el Departamento de Justicia de los Estados Unidos y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el compartimiento de bienes decomisados del 4 de septiembre de 2001.	
<i>Homeland security Office</i>	
	<i>2001 Fronteras Inteligentes</i>
<i>22 marzo 2012 Fronteras inteligentes</i>	
<i>Acuerdo de Fronteras Inteligentes (2003)</i>	
Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte de 2005 (ASPAN)	
<b>Iniciativa Mérida (2007)</b>	
<p><i>Fuente: Elaboración propia con base en el registro de Tratados Internacionales Celebrados por México., Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <a href="http://www.sre.gob.mx/tratados/">http://www.sre.gob.mx/tratados/</a>. Se puede observar que entre México y Estados Unidos se ha construido una constelación de actores, reglas formales e informales, acuerdo internacionales y bilaterales en los que se respaldó la Iniciativa Mérida para consolidarse no sólo como un paquete de ayuda sino como un impulso para el apoyo político entre ambos países.</i></p>	

**ANEXO 4. CRONOLOGIA DE LOS ESFUERZOS ANTINARCOTICOS EN ESTADOS UNIDOS Y LA COOPERACIÓN CON MÉXICO (1960-2012)**

<b>Años</b> <b>1960</b>	<b>El uso recreativo de las drogas aumenta en Estados Unidos.</b>
<b>1968</b>	Se crea la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas en la Administración del presidente Johnson (1963-1969). Se agrupan varias agencias de la droga en la Oficina del Departamento de Justicia y de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD).
<b>1969</b> (Sept. 21)	<b>Operación Intercepción “cierra esencialmente la frontera con México”</b> En un intento por reducir el contrabando de marihuana desde México, el Departamento de Aduanas, a cargo del Comisionado Myles Ambrose, somete a todos los vehículos que cruzan la frontera mexicana a una inspección de tres minutos. La operación dura dos semanas y causa estragos económicos en ambos lados de la frontera. México se compromete a atacar más agresivamente el comercio de marihuana, pero la operación no tuvo impacto significativo en el flujo de marihuana hacia EE.UU.
<b>1970</b>	<b>Se funda la NORML.</b> La Organización Nacional para la Reforma de las Leyes sobre Marihuana (NORML) es fundada por Keith Stroup. El grupo aboga por la despenalización de la marihuana
<b>1970</b>	Se funda la Administración de Tratamiento para Narcóticos en la administración Richard Nixon (1969-1974).
<b>1970</b> (Octubre 27)	Congreso aprueba de estados Unidos aprueba la Ley Integral de Prevención y Control del Abuso de las Drogas.  Esta ley consolida las leyes anteriores de control de drogas y reduce las penas por posesión de marihuana. También fortalece la aplicación de la ley al permitir que la policía pueda llevar a cabo búsquedas de "no-Knock" (sin tocar). Esta ley incluye la Ley de Sustancias Controladas, que establece cinco categorías ("listas") para la regulación de medicamentos en función de su valor medicinal y potencial adicción
<b>1971</b> (Junio 17)	<b>Nixon declara la guerra a las drogas.</b> En conferencia de prensa, Nixon llama al abuso de las drogas como "el enemigo público número uno en los Estados Unidos." Se anuncia la creación de la Oficina de Acción Especial para la Prevención del Abuso de Drogas (SAODAP). Durante la era Nixon, por única vez en la historia de la guerra contra las drogas, la mayoría de los fondos se destinaron a

		tratamiento.
<b>1972</b> (Enero)		Se funda la Oficina de Abuso de Drogas y la aplicación de la ley La Administración Nixon crea la Oficina de Abuso de Drogas Aplicación de la ley (ODALE) la cual establece grupos de tareas federales / locales conjuntos para combatir el tráfico de drogas a nivel de la calle.
<b>1973</b> (Julio)		Se establece la Administración de Control de Drogas. El presidente Nixon crea esta agencia para manejar todos los aspectos del problema de las drogas. La DEA consolida agentes del BNDD, Aduanas, la CIA y ODALE.
<b>1978</b>		<b>Se introduce en la ley de Prevención del Abuso de Drogas Y Control la confiscación de bienes</b>  Esta introducida en la ley para confiscar todo el dinero y / o "otras cosas destinadas a ser suministrada por cualquier persona, a cambio de una sustancia controlada [y] todos los ingresos atribuible a este tipo de intercambio."
<b>1980s</b>		<b>Las rutas de transporte de la cocaína se trasladan a México.</b>  Debido a al éxito del Departamento Antidroga del Sur de la Florida respecto al tráfico que viene del América del Sur, la ruta de las drogas se mueven hacia México, donde los narcotraficante mueven la cocaína a través de los 2.000 kilómetros de frontera México-Estados Unidos. A mediados de la década de 1980 se convierte en la principal ruta de transporte de cocaína a los EE.UU
<b>1984</b> (Noviembre 6)		<b>"Arresto del siglo" en México.</b> La DEA y el gobierno de México invaden y destruye un gran cultivo de marihuana en un complejo de procesamiento en Chihuahua propiedad del capo Rafael Caro Quintero. En el complejo trabajaban 7000 campesinos y se producía de 5000-10000 toneladas de marihuana de alta calidad con un valor de \$ 2,5 mil millones de dólares.
<b>1985</b> (Febrero)		<b>El Agente de la DEA Enrique Camarena es secuestrado y asesinado en México.</b> La desaparición de Camarena destaca la corrupción de la droga dominante en la policía mexicana y la falta de cooperación. Lo anterior conduce al Comisionado de Aduanas William Von Raab pedir una operación ofensiva de seis días al estilo de la operación intercepción en la frontera mexicana. .
<b>1986</b> (Octubre 27)		<b>Reagan firma la Ley Contra el Abuso de Drogas de 1986</b> Reagan firma un proyecto de ley de drogas el cual asigna \$ 1.7 mil millones de dólares para combatir la crisis de la droga. \$ 97 millones se asigna a la construcción de nuevas prisiones, \$ 200 millones para la

		educación sobre drogas y \$ 241 millones para el tratamiento. Asimismo, el proyecto de ley establece penas mínimas obligatorias para delitos de drogas.
<b>1987</b>		Ambos gobiernos firmaron el “Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos sobre Asistencia Jurídica Mutua.”, el cual entró en vigor en 1991.
<b>1988</b>		<b>Carlos Salinas de Gortari es elegido presidente de México.</b>  En una reunión de 1988, el presidente electo George Bush dice al presidente electo Salinas, que tiene que probar ante el Congreso de EE.UU el hecho de que está cooperando en la guerra contra las drogas – la certificación-. Los Estados Unidos presionan a México para detener a Miguel Ángel Félix Gallardo, el capo de la droga que, se creía, fue el responsable del asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena.
<b>1989</b> (Invierno)		Se crea la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas. El Pentágono se convierte en la agencia líder para la detención y monitoreo de cargamentos aéreos y marítimos de drogas ilícitas. El Presidente George Bush encarga a William Bennett liderar la nueva Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP).
<b>1989</b> (Abril 8)		<b>Miguel Ángel Félix Gallardo es arrestado en México.</b> Guillermo González Calderón dirige un equipo de agentes federales para detener Gallardo quien es encarcelado por el secuestro y asesinato de Enrique Camarena. Sus sobrinos, los hermanos Arellano Félix heredan la mano del imperio del narcotráfico.
<b>1990</b> (Enero 25)		<b>Bush propone un aumento del 50% del gasto militar en la guerra contra las drogas.</b> El presidente propuso agregar un adicional de \$ 1,2 mil millones en el presupuesto para la guerra contra las drogas, incluyendo un aumento del 50% en el gasto militar
<b>1991</b> (Noviembre)		<b>Masacre de la Policía Federal mexicana.</b> Al tratar de detener un envío aéreo de cocaína colombiana, agentes de la Policía Federal de México son asesinados por miembros del ejército mexicano, en complicidad con los traficantes. Avergonzado, el presidente Salinas ordena una investigación, la cual se traduce en el encarcelamiento de un general mexicano. Es liberado en silencio varios meses después.

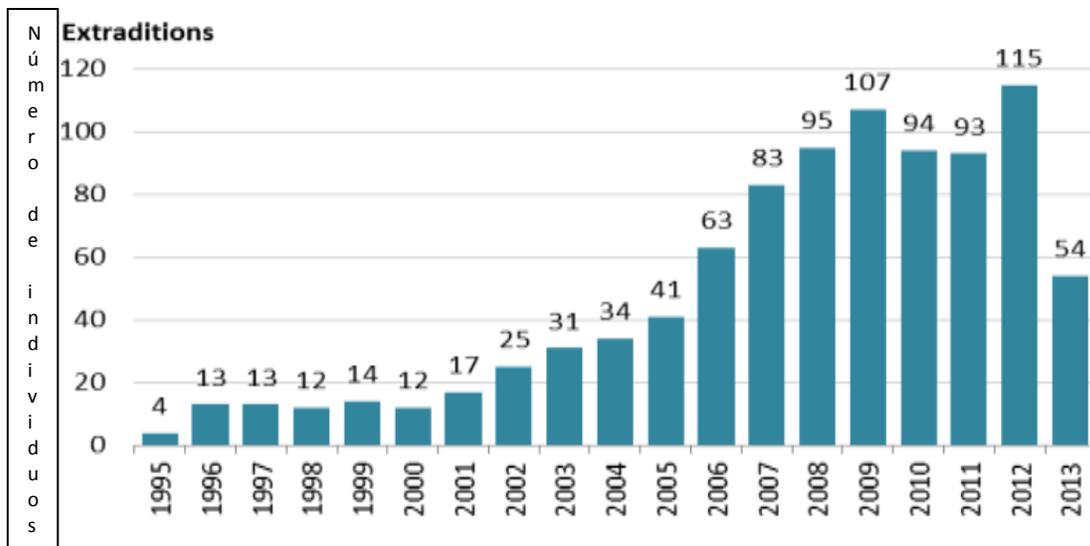
<b>1992</b>		<b>Carlos Salinas impone las primeras regulaciones para la operación de la DEA en México.</b>  Las regulaciones limitan el número de agentes en México, designan algunas ciudades en las que deben vivir, los funcionarios niegan la inmunidad diplomática, requieren de toda la información para ser entregado a las autoridades mexicanas, y prohíben a los agentes portar armas.
<b>1993</b> (Mayo 24)		El Cardenal Juan Posadas Ocampo es asesinado por la Organización de los Arellano Félix. El arzobispo de Guadalajara es asesinado en el aeropuerto de Guadalajara por pandilleros de San Diego contratados por la Organización Arellano Félix para matar a un traficante rival.
<b>1993</b> (Noviembre 17)		<b>El TLCAN es aprobado en el Congreso de Estados Unidos.</b>  El Presidente Clinton firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, todo lo cual resulta en un aumento enorme en el comercio legítimo en la frontera México-Estados Unidos. El volumen del comercio hace que sea más difícil para los funcionarios de aduanas de los Estados Unidos encontrar narcóticos escondidos dentro de los bienes legítimos.
<b>1996</b> (Febrero)		<b>El general Barry McCaffrey es nombrado por Clinton como zar de las drogas.</b> En su informe sobre el estado de la Unión, el presidente Clinton nombra a general del Ejército Barry McCaffrey, un veterano de Vietnam y la Tormenta del Desierto, como director de la ONDCP.
<b>1996</b>		Creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel
<b>1997</b> (Septiembre 24)		<b>Ramón Arellano-Félix es acusado.</b> Un gran jurado federal en San Diego acusa a Ramón Arellano Félix de tráfico de drogas. El mismo día, se añade a la lista de los 10 más buscados por el FBI
<b>1998</b> (Mayo)		<b>Operación Casablanca.</b>  La Operación Casablanca, la operación de lavado de dinero más grande en la historia de Estados Unidos, conduce a la acusación de tres bancos de México y cuatro de Venezuela, conduce al arresto de 167 individuos. México y Venezuela están furiosos por la operación encubierta, que consideran una amenaza a la soberanía nacional.
<b>1998</b>		

(Julio)	<b>Estados Unidos y México firman el Acuerdo de Procuradores Generales de Brownsville.</b> Como resultado de la ira de México acerca de la acción de Estados Unidos en la Operación Casablanca, Los procuradores, Janet Reno, y Jorge Madrazo Cuellar redactan el Acuerdo de Brownsville. Ambas naciones se comprometen a informarse mutuamente sobre operaciones policiales sensibles transfronterizas.
<b>1999</b> (Octubre 13)	<b>Fabio Ochoa es detenido nuevamente en la Operación Milenio.</b> En una serie de redadas denominadas "Operación Milenio", para la aplicación de la ley en México, Colombia y Ecuador, se arrestaron a 31 individuos por tráfico de drogas, incluyendo Fabio Ochoa. Ochoa es acusado en un tribunal de Fort Lauderdale por importar cocaína a Estados Unidos. <b>Estados Unidos solicita su extradición en diciembre de 1999</b>
<b>2000</b> (Mayo 11)	<b>Las acusaciones contra Benjamín y Ramón Arellano Félix se reabren.</b> <b>Los hermanos Arellano Félix fueron acusados de 10 cargos de tráfico de drogas, conspiración, lavado de dinero y por ayudar e instigar crímenes violentos. El Departamento de Estado de EE.UU. ofrece una recompensa de \$ 2 millones por información que conduzca al arresto.</b>
<b>2000</b> (Agosto)	<b>Clinton Entrega \$ 1.3 mil millones en ayuda a Colombia para combatir el narcotráfico.</b>  Para ayudar al presidente de Colombia, Andrés Pastrana, se entregaron \$ 7.5 mil millones como parte del Plan Colombia bajo la presidencia de Clinton.
<b>2007</b>	<b>Iniciativa Mérida</b>
	<b>Rápido y furioso</b>
<b>2007</b> (Junio)	<b>Operación Dragón</b> <b>Agentes de la DEA en cooperación con la PGR capturaron al Chino-Mexicano importador de químico Shenli Ye Gon quien fue detenido en Maryland por la DEA en Julio 2007 por narcotráfico y lavado de dinero, Previamente, la PGR encontró 227 millones de dólares en efectivo en la casa del D.F. de Ye Gon.</b>
<b>Operación armas cruzadas</b> (Julio 2008)	<b>Esfuerzos Conjuntos, de Estados Unidos.</b>
<b>Proyecto Reckonin</b> (Septiembre 2008)	Durante una visita a Italia del entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012), para discutir sobre asuntos de cooperación en asuntos de Drogas se reunión con agencias de Estados Unidos en las que se encuentran el Departamento de Justicia, DEA, FBI, International Revenue Service, U.S., Marshals Service
<b>Operación limpieza</b> (Octubre 2008)	Operación para aprehender oficiales corruptos que colaboraban con los carteles mediante la cooperación entre la PGR y la DEA. Se detuvo al

	entonces jefe de la SIEDO, Noé Ramírez Mandujano.
<b>Operación Xcellerator</b> (Febrero 2009)	La DEA y otras agencias de aplicación de la ley aprehendieron a más de 755 individuos relacionados con el cartel de Sinaloa en Estados Unidos.

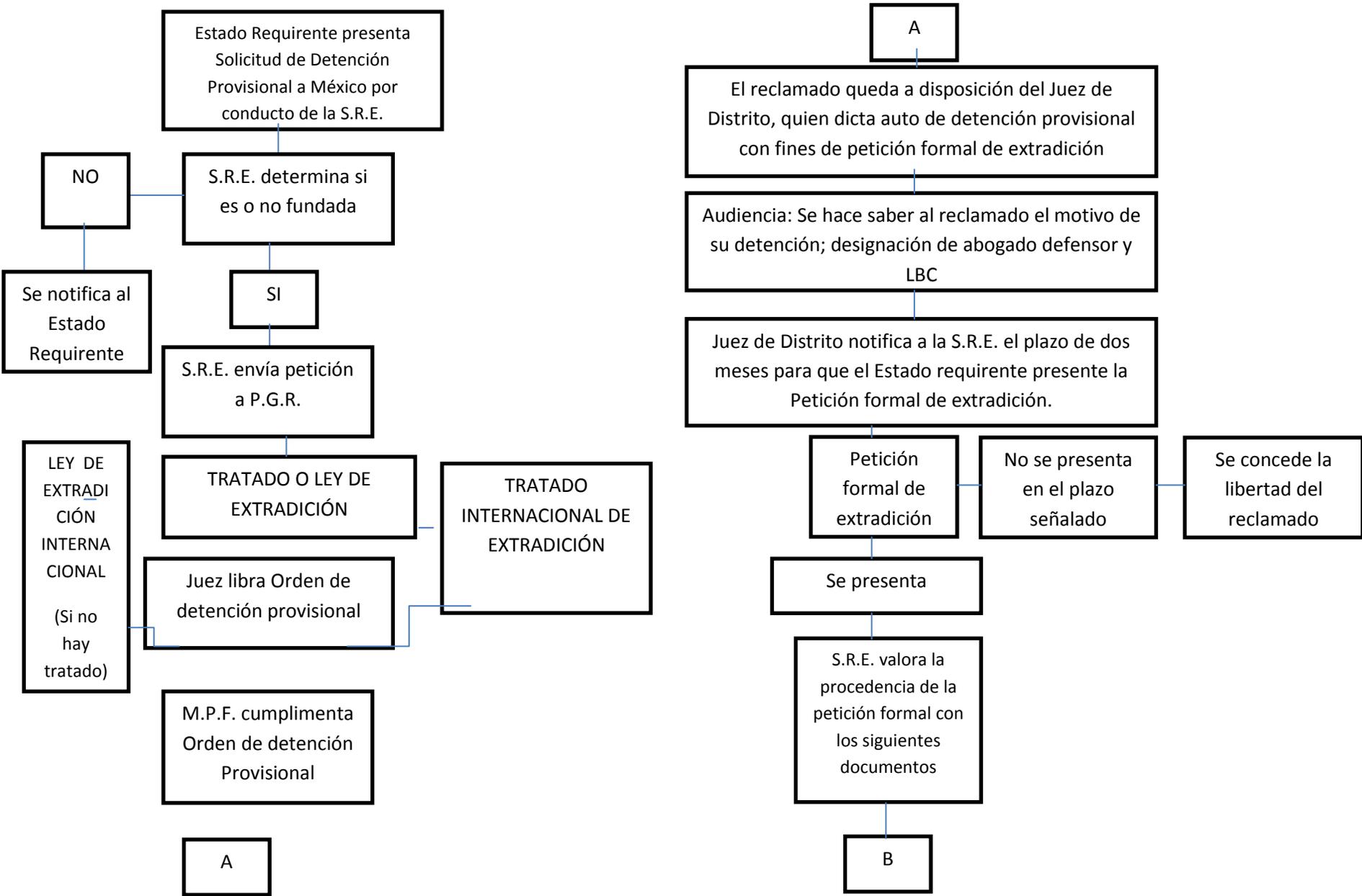
Cronología realizada con base en “Treinta años de guerra contra la drogas de Estados Unidos, Disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/> y Friesendorf Cornelius, (2007), *Us Foreign policy and the War on Drugs. Displacing the cocaine and the heroine industry*, CSS Studies in Security and International Relations, London: Routledge Taylor and Francis Group y Sam Logan, (2007), *Mexican President Calderón Overhauls Security*, Mexidata Info. Disponible en: [www.mexidata.info](http://www.mexidata.info).

## ANEXO 5. INDIVIDUOS EXTRADITADOS DE MÉXICO HACIA ESTADOS UNIDOS 1995-2011

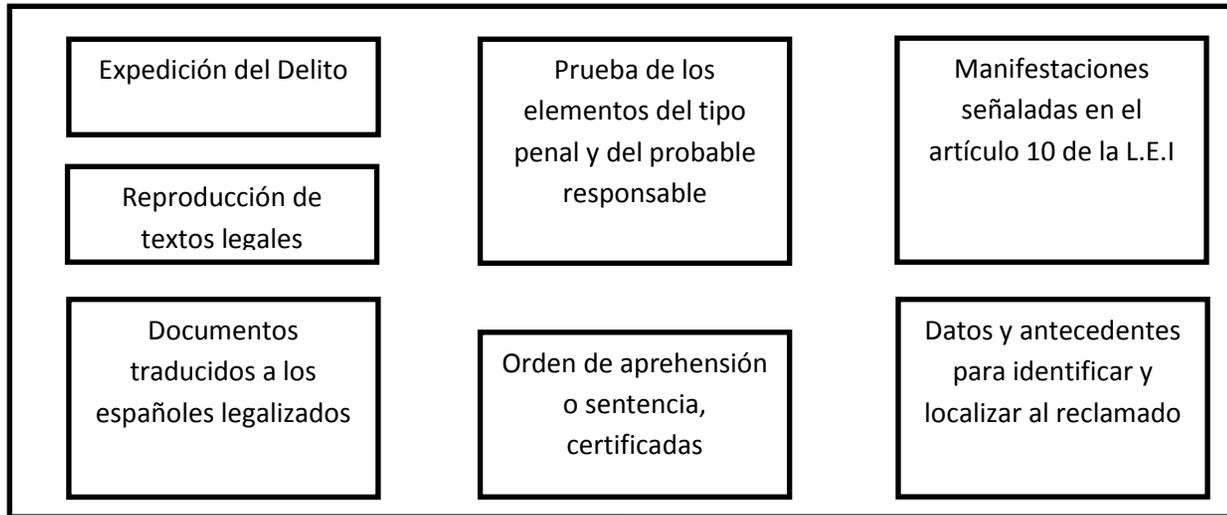


Fuente: Datos de la embajada de México en Estados Unidos, México at a Glance, Law Enforcement at a Glance 1995-2006. Disponible en: [http://www.usembassy-mexico.gov/en/eataglance\\_law.html](http://www.usembassy-mexico.gov/en/eataglance_law.html). Datos del 2007-2008 se tomaron del Trans-Border Institute, Justice in México, New Report January 2009. Datos del 2009 del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Datos de 2010-2011 de la Procuraduría General de la República 2011. Disponible en <http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/bol11/b167711.shtm>

**ANEXO 6. DIAGRAMA DE PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL SOLICITADA A MÉXICO (EXTRADICIÓN PASIVA)**



B



Se envía petición a P: G: R:

P. G. R. la presenta a Juez de Distrito

Audiencia ante el Juez de Distrito. Se dan a conocer al reclamado las constancias del expediente. (Designación) de defensores y LBC). Se señalan 3 días para excenciones

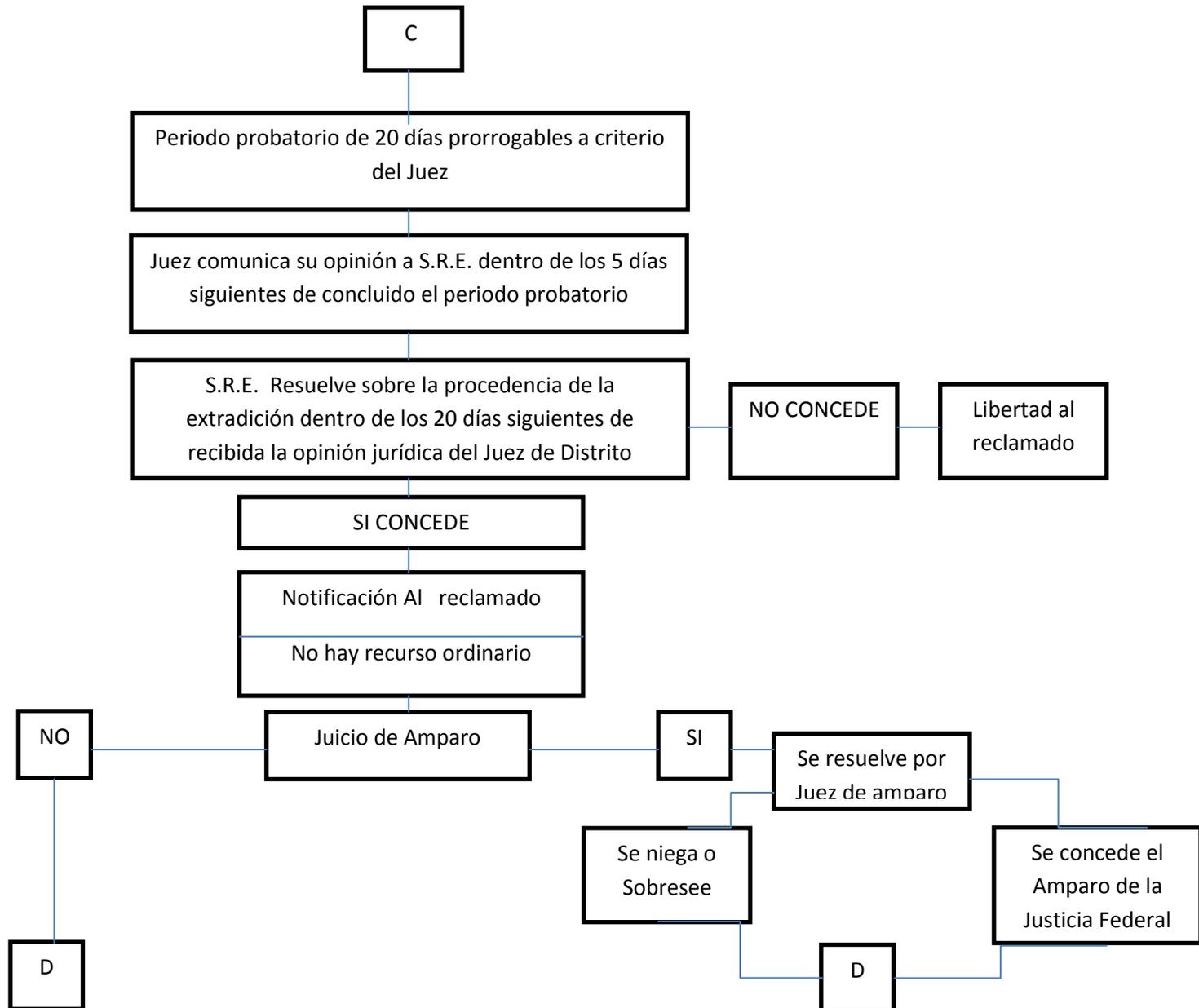
C

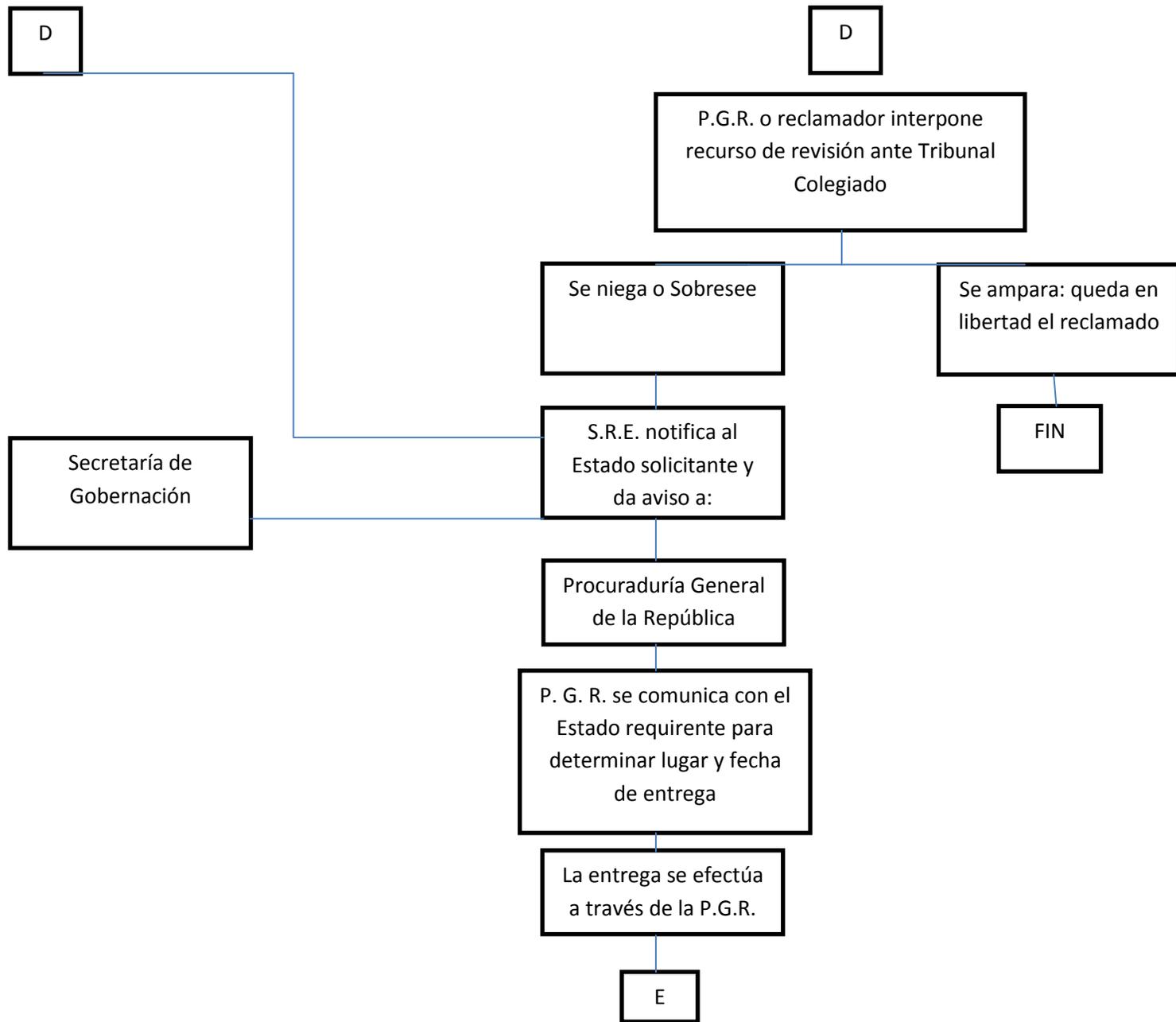
Dará lugar a la orden de detención si no hubo previa detención provisional.

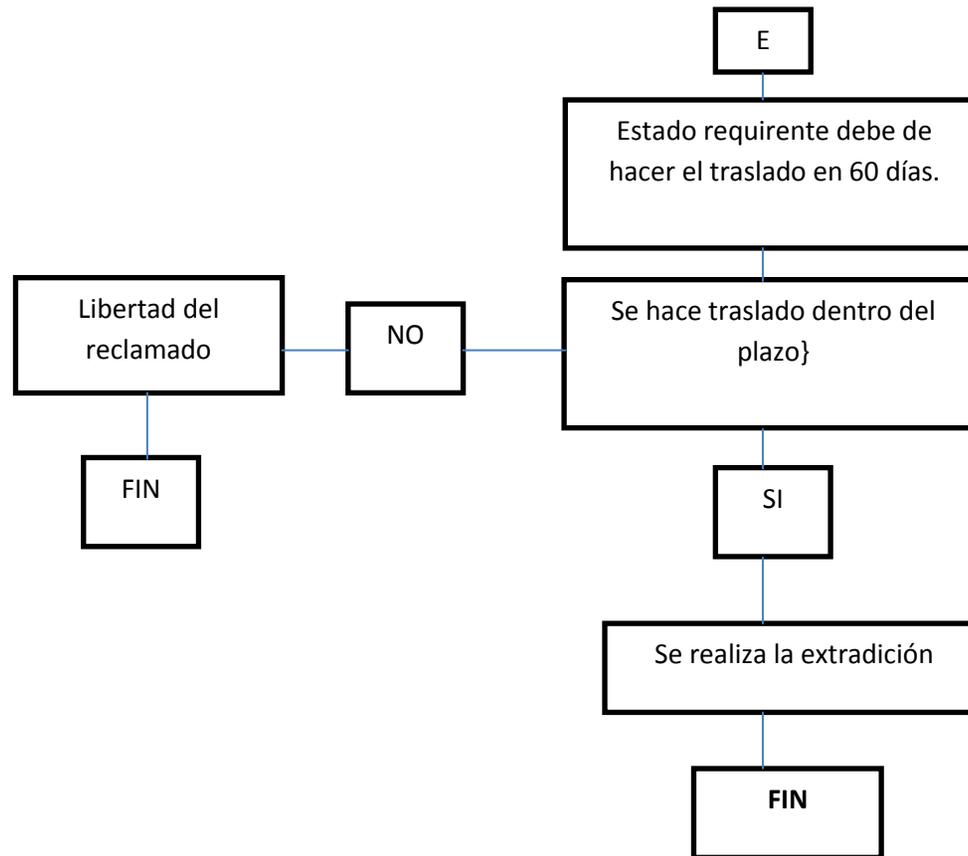
Ésta puede ser la primera audiencia si no hubo detención provisional que motivara una anterior, en la cual ya se hubiere designado defensor y se hubiere resuelto sobre libertad bajo caución.

Si no hubo excepciones o el reclamado acepta ser extraditado

Juez emite opinión en 5 días y la comunica a S. R. E.

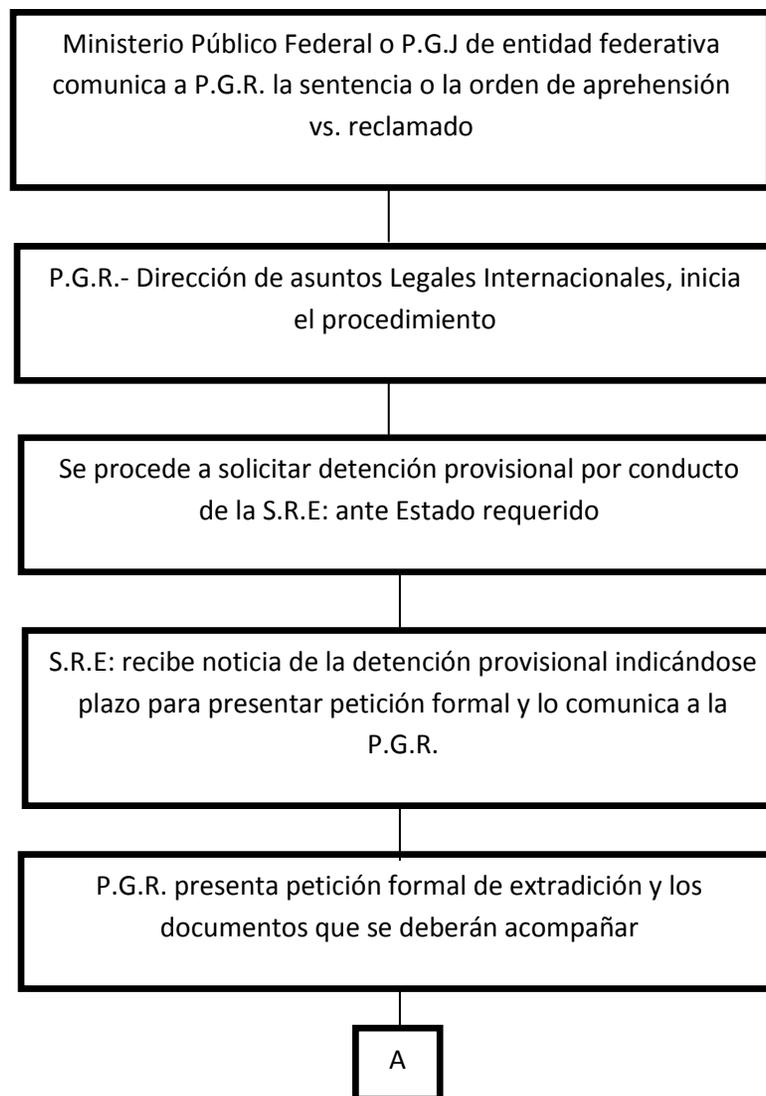


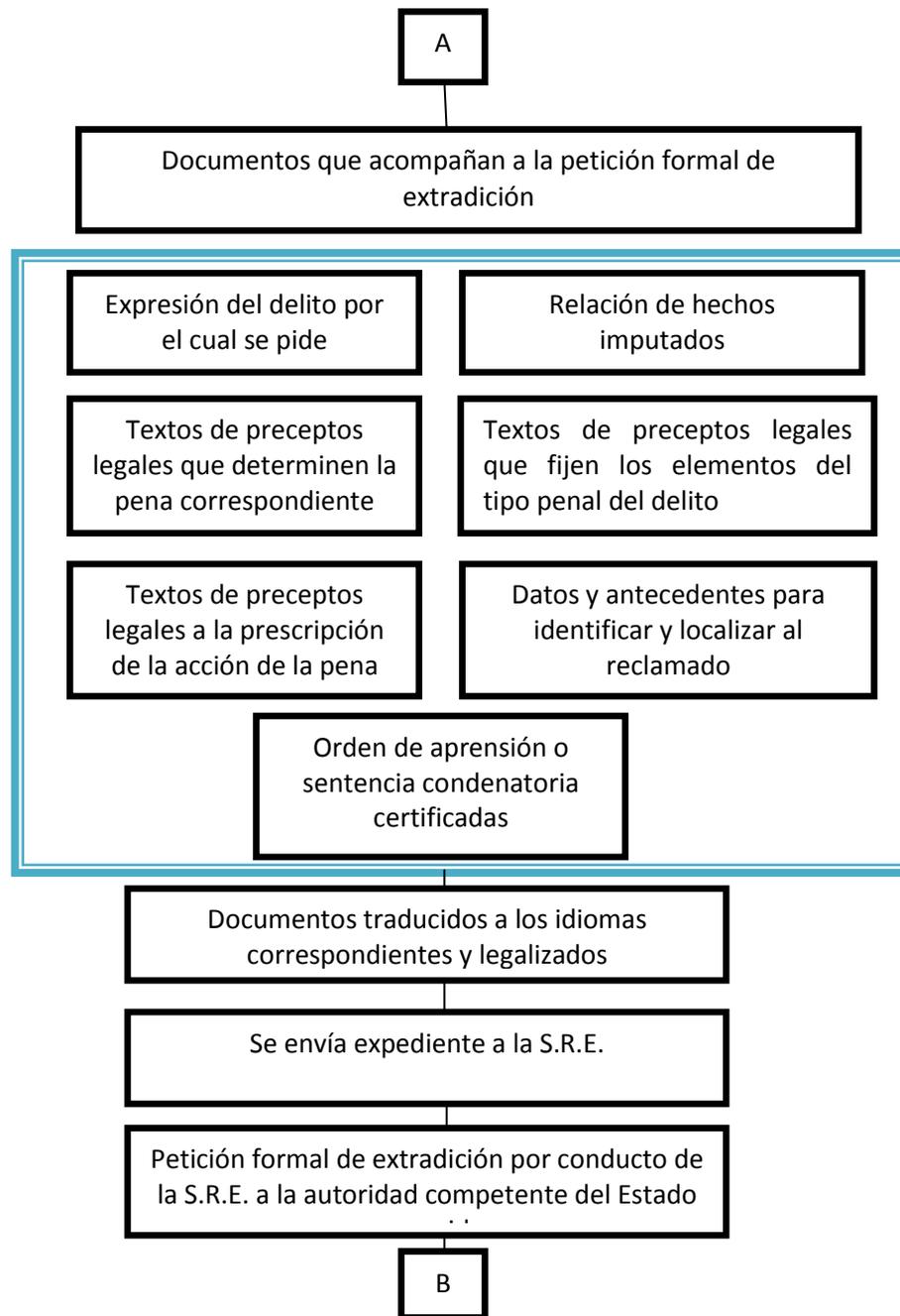


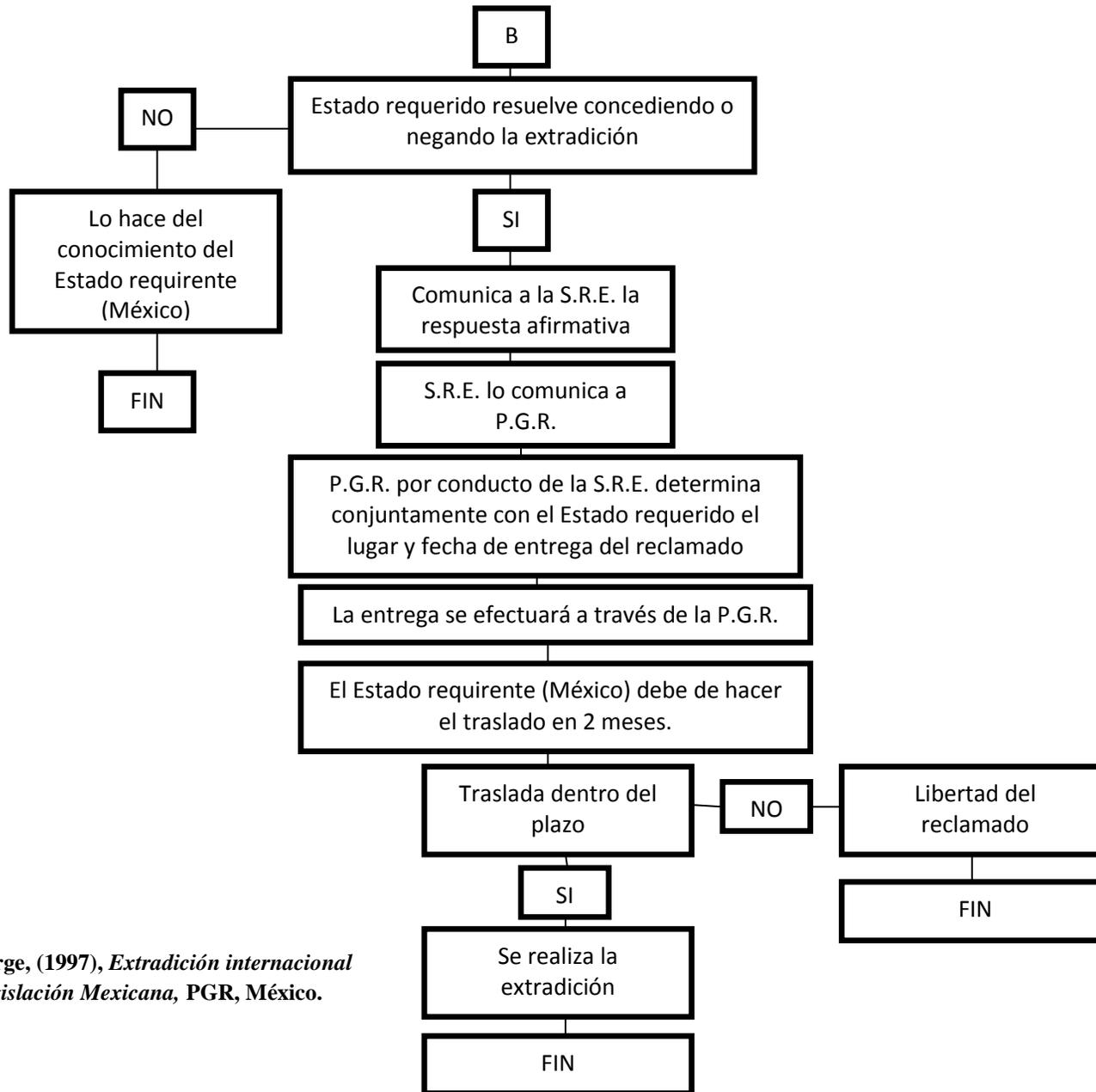


Fuente: Reyes Tabayas Jorge, (1997), *Extradición internacional e interregional en la Legislación Mexicana*, PGR, México.

**Anexo 7. DIAGRAMA DE PROCEDIMIENTO DE EXTRADICIÓN INTERNACIONAL SOLICITADA POR MÉXICO (EXTRADICIÓN ACTIVA. BAJO LA HIPÓTESIS DE QUE SE HAYA ENVIADO UNA SOLICITUD DE DETENCIÓN PROVISIONAL DEL RECLAMADO, COMO MEDIDA PRECAUTORIA)**







Fuente: Reyes Tabayas Jorge, (1997), *Extradición internacional e interregional en la Legislación Mexicana*, PGR, México.

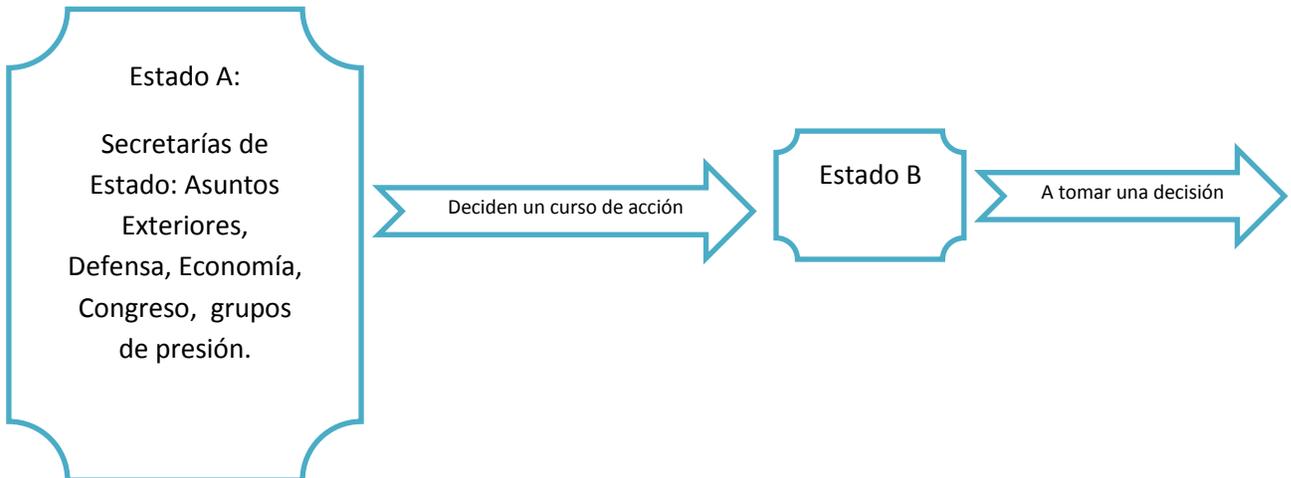
## ANEXO 8. FORMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR



Notas: En este modelo el Estado actúa como un actor unitario que racionalmente decide un curso de acción de acción o política con base en beneficios y costos.

Fuente: The United States Naval War College, National Security Decision Making Department, Case Study, 1992-1993.

### Modelo Organizacional



Notas: Las organizaciones que compiten en el Estado A participan en la toma de decisiones que buscan influir en el Estado B.

El gobierno es el conjunto de muchas organizaciones. Cada organización responde a un problema de política exterior en término del impacto del problema (amenaza y oportunidad) en la organización.

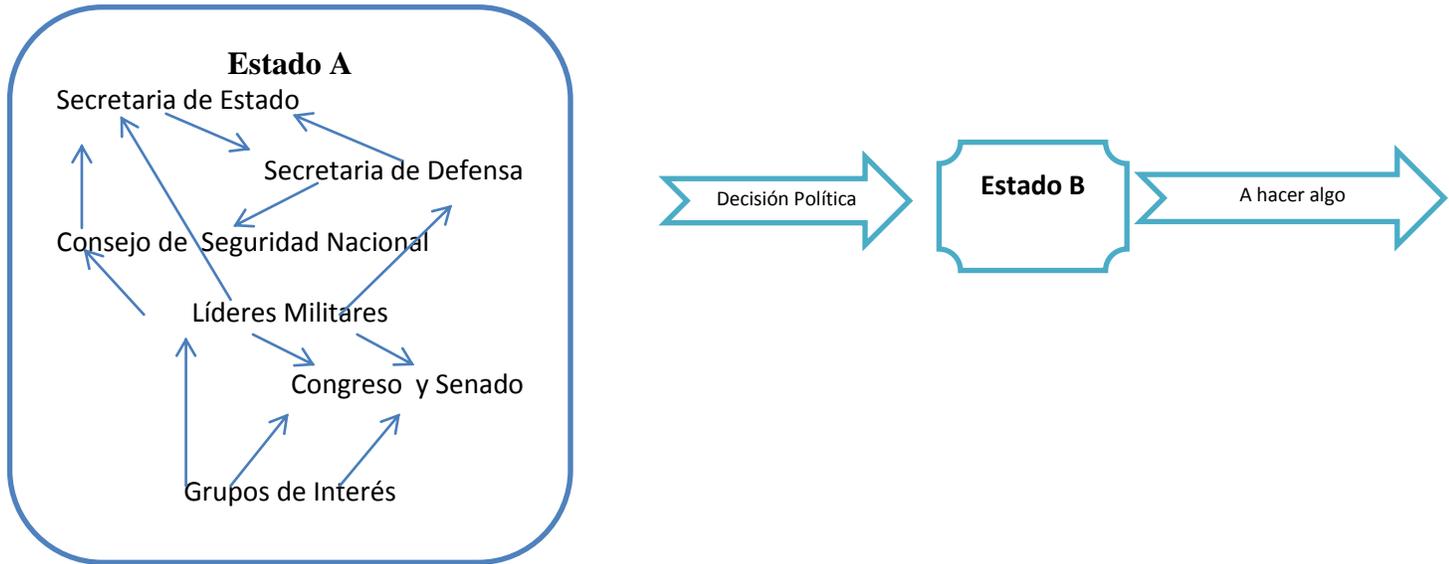
La toma de decisiones en el modelo organizacional es producto de rutinas y procesos estandarizados lo cual limita su flexibilidad.

La política exterior de un país puede ser vista como recursos (outputs) de organizaciones que emplean procesos estandarizados y programas.

Las organizaciones determinan la información y opciones entregadas (forwarded up) a los líderes e implementan las acciones elegidas por los líderes.

Fuente: The United States Naval War College, National Security Decision Making Department, Case Study, 1992-1993.

## Modelo del proceso político



Notas: Los líderes políticos y militares compiten dentro del Estado A para tomar una decisión política que inflencie al Estado B a hacer algo.

El proceso de toma de decisiones es una negociación entre individuos clave.

Los individuos tienen diferentes puestos y jerarquía.

Dependiendo del tiempo e influencia, los individuos empujan decisiones a la solución de su preferencia

El poder de un solo actor no es suficiente para ganar en cada asunto. Asimismo, ganar y perder afecta el poder del actor en el futuro.

Fuente: Lawrence Zirling, Robert E. Riggs, and Jack C. Piano, *The United Nations: International Organization and World Politics*. Third Edition (Orlando, FL: Harcourt Brace & Company, 2000), p. 61. Reproduced by permission of the publisher.

**ANEXO 9. ESTRATEGIA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN (2006-2007). PRINCIPALES OPERACIONES**

<b>Principales Operaciones y Fechas de realización</b>	<b>Objetivos Propuestos</b>	<b>Metas alcanzadas</b>	<b>Instituciones y personal involucrados</b>
Michoacán I 10 de Diciembre de 2006	Erradicar el cultivo de droga y combatir por aire mar y tierra a grupos delincuenciales en los que se incluyen: Los Zetas, La Familia, Los Valencia.	Erradicación de campos de marihuana, confiscación de armas, botes y vehículos, detención de 1301 sospechosos, en los que se incluyen a Alfonso Barajas, un líder de bajo nivel de los Zetas.	SEDENA, MARINA, Policía Federal. 6784 Soldados, 1054 marines, 1420 Policías federales y 50 detectives.
Tijuana Enero 1, 2007	Regresa el orden y disminuir la inseguridad causada por los secuestros y la extorsión	<b>2443 sospechosos fueron arrestados entre ellos tres extranjeros</b>	<b>1242 policías federales y soldados</b>
Guerrero	<b>Detener las matanzas y decapitaciones en Acapulco</b>	<b>494 sospechosos fueron detenidos y fueron decomisados armas, vehículos, equipos de comunicación y uniformes de policías.</b>	<b>7600 policías federales, ejército y marines</b>
Triángulo dorado/Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa). Febrero 13, 2007	<b>Destruir plantíos de drogas y decomisar armas y vehículos usados por narcotraficantes.</b>	<b>Destrucción de 3151 hectáreas de marihuana destruidas, dos laboratorios, 2188 sospechosos fueron arrestados y \$34 000 decomisados.</b>	<b>9054 soldados, 40 aeroplanos, 20 helicópteros y 25 perros entrenados.</b>
Nuevo León-Tamaulipas Febrero 17, 2007	<b>Capturar a miembros del Cartel del Golfo y de los Zetas</b>	<b>1396 sospechosos fueron arrestados incluidos 7 extranjeros</b>	<b>3499 soldados con tres aeroplanos y seis helicópteros.</b>
Tabasco Marzo 17, 2007	<b>Frenar las actividades de la droga que se creen están encabezadas por funcionarios policiales locales que pertenecían a un grupo criminal llamado la “hermandad”.</b>	<b>Tres jefes de policía y un oficial estatal arrestados</b>	<b>200 PFP y 20 personales del ejército</b>
Operación Dragón Inicios de 2007	<b>Capturar al importador Chino-Mexicano de sustancias químicas, Zhenli Ye Gon</b>	<b>Fue Capturado en Maryland en julio 23 de 2007.</b>	<b>Agentes de la DEA en cooperación con la PGR.</b>
Michoacán II Primavera 2007	<b>Frenar el asesinato y el secuestro y la pelear entre pandillas por las rutas de la droga</b>		<b>4579 policías federales y soldados</b>
<b>Michoacán III</b> <b>Octubre 20, 2007</b>	<b>Impedir narcoactividades en el Estado, con un enfoque en el puerto Lázaro Cárdenas.</b>	<b>Reforzamiento de la vigilancia del puerto</b>	<b>100 miembros del ejército, la AFI y la PFP</b>

**Fuente:** Elaborado con base en W. Grayson George, (2010), Mexico, Narco-Violence and Failed State?, new Brunswick and London: Transaction Publishers

**Anexo 10. MEDICIONES DE EFECTIVIDAD DE LA INICIATIVA MÉRIDA EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA  
(2006-2012)**

Objetivos de la Fase 1 y 2 de la Iniciativa Mérida No se incluye Centro América (2008-2012)	Principales Acciones (2008-2012)	Criterios de Medición: 15 indicadores	Constelación de Instituciones encargadas de la instrumentación
<p><b>1.- Romper el poder e impunidad de las organizaciones criminales mediante la interrupción de las rutas de tráfico y envíos aéreos, terrestres y marítimos de contrabando ilícito entre México y Estados Unidos</b></p> <p><b>Pilar I: Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países</b></p>	<p>1) Apoyo al Gobierno de México para disminuir el tráfico ilícito transfronterizo de drogas, armas, precursores químicos y dinero en efectivo a través de la utilización de equipos de inspección no intrusiva.</p> <p>2) Debilitamiento de las redes, estructuras y capacidades logísticas, operativas y financieras del Crimen Organizado Transnacional</p> <p>3) Intercambio de información e investigaciones conjuntas. México y Estados Unidos han aumentado la capacidad para identificar organizaciones de narcotraficantes.</p> <p>4) Iniciativa Anti Traficantes de Armas (GRIT) del Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), enfocó sus esfuerzos contra traficantes de armas en los Estados Unidos (2009).</p>	<p>Indicadores <b>I. Eficiencia de la coordinación entre dependencias de ambos países:</b></p> <p>a) Creación de los grupos de coordinación: Grupo Bilateral de implementación (GBI) Grupo Consultivo de Alto Nivel (GCAN) Grupo de Contacto de Alto Nivel de la Iniciativa Mérida (GCAN) Grupo de Coordinación de Políticas (GCP)</p> <p><b>II. Agilidad de la transferencia de equipo y capacitación.</b></p> <p><b>Equipo:</b></p> <p>a) Compromisos por \$1,9 mil MDD (2008-2012) mediante la transferencia y donación, de equipo, tecnología y entrenamiento por parte de Estados Unidos a México,</p> <p>b) Entrega de aproximadamente 1.2 mil MDD en equipo y entrenamiento al Gobierno de México (2012).</p> <p>c) Entrega de \$ 590.5 MDD en aviones y helicópteros, así como equipo forense para la Policía Federal y laboratorios para la PGR. A la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se entregaron ocho helicópteros Bell 412 (2011). A la Secretaría de Seguridad Pública (SSP): se entregaron tres helicópteros Black Hawk UH-60M en 2010. A la Secretaría de Marina (SEMAR) se le proporcionaron cuatro aeronaves CASA 235 de supervisión marítima y tres helicópteros Black Hawk UH-60M en 2011.</p> <p>d) Estados Unidos proporcionó 318 polígrafos a México con un valor total de \$2.4 millones de dólares.</p> <p>e) Instalación de 14 Sistemas de Identificación Automática en cuarteles de la SEMAR.</p> <p>f) Se entregó equipo de inspección no invasiva (NIIE): 38 camionetas</p>	<p>México: (SRE), (PGR), (SSP), (SEMAR), (SEGOB).</p> <p>EE.UU.: (DOE), (DOD), (DOJ), (DHS); (ONDCP), (OMB), (ICE), (ICE) (ATF), (DEA).</p>

	<p>5) <b>Armas Cruzadas</b>- La Agencia de Migración y Aduanas (ICE) en conjunto con autoridades mexicanas, lanzaron la Operación “Armas Cruzadas”, programa en contra de traficantes basado en el intercambio bilateral de inteligencia y fuerzas policiacas en conjunto con unidades mexicanas aprobadas.</p> <p>6) México ha tomado medidas agresivas para regular la importación de precursores químicos, específicamente los que se utilizan para producir estas drogas.</p> <p>7) Anulación de importantes narcotraficantes</p>	<p>ZBV equipadas con rayos X de retrodispersión y sus respectivos remolques de dispersión frontal (23 vehículos bajo la Iniciativa Mérida y 15 antes de su implementación).</p> <p>g) Se entregaron a la SSP diez camionetas para transporte de internos.</p> <p>h) Los Estados Unidos entregaron al Ejército Mexicano 45 detectores de vapor manuales con escáneres de iones por un valor de \$1.1 millones de dólares en 2009. (30 bajo la Iniciativa Mérida y 15 antes de su implementación).</p> <p>i) En diciembre de 2009 se entregaron a la SSP 10 minivans con rayos X con valor de \$1.2 millones de dólares.</p> <p>j) En septiembre de 2010 se entregaron a la Administración de Aduanas dos sistemas de inspección de furgones y carga ferroviaria (VACIS) por un valor de \$3.5 millones de dólares para detección de armas y droga en contenedores de carga que transitan en los puertos de entrada.</p> <p>k) Equipos Caninos - A la fecha (2012), un total de 58 canes y 44 manejadores de aduanas han sido entrenados en detección de drogas, armas, municiones y dinero en efectivo. Cinco oficiales fueron certificados como instructores. La ATF también ha llevado a cabo capacitación a entrenadores mexicanos en la PGR y la SSP en repetidas ocasiones.</p> <p><b>Capacitación:</b></p> <p>a) <b>Capacitación en detección de laboratorios clandestinos.</b> Se entrenaron y certificaron 72 soldados de SEDENA en operativos de operaciones de laboratorios clandestinos mediante el programa Capacitación Básica sobre Laboratorios Clandestinos operado por la DEA.</p> <p>b) <b>Capacitación para la Policía Federal.</b> 4,500 estudiantes han concluido el curso Técnicas Básicas de Investigación Criminal, que incluye técnicas de recolección de evidencia, preservación de la escena del crimen y ética; los agentes egresados ya están desplegados en todo México.</p> <p>c) <b>Capacitación en tráfico de armas, inteligencia, delitos cibernéticos, administración policiaca, ciencia forense y tecnología.</b> En octubre de 2009 se seleccionaron 243 agentes de nivel intermedio para participar en una sesión de capacitación de una semana sobre tráfico de armas, inteligencia, delitos cibernéticos y administración policiaca, además de ciencia forense y tecnología, dirigida por expertos estadounidenses.</p> <p>d) <b>Capacitación en operativos especiales.</b> El programa de capacitación</p>	
--	---	--	--

		<p>de seis meses diseñado por la Sección de Asuntos Antinarcóticos (NAS) del Departamento de Estado, junto con el Grupo de Operaciones Especiales (GOE), incluyó capacitación en manejo de explosivos, entrenamiento táctico, vigilancia táctica, y se ampliará para ofrecer capacitación especializada en negociaciones, operativos rurales y temas médicos.</p> <p>e) <b>Programas de capacitación para el sector judicial.</b> La Sección de Asuntos Antinarcóticos (NAS) llevó a cabo evaluaciones acerca de las capacitaciones en investigación de homicidios, documentos apócrifos, delitos sexuales, investigación de narcóticos, fotografía digital y presentación de evidencias en juicios orales con la cooperación de la Procuraduría General de la República (PGR). Se han capacitado a 4,500 nuevos investigadores en la academia de la Policía Federal en San Luis Potosí.</p> <p>f) <b>Escuadrones antisequestro.</b> Las autoridades mexicanas establecieron unidades antisequestro en cada Estado conformadas por policías estatales. Capacitados por agentes del FBI.</p> <p>g) <b>Capacitación para las fuerzas armadas de México.</b> Personal de la SEDENA y de la SEMAR recibieron capacitación en los cursos iniciales de vuelo en ala rotatoria para crear sus cuadros de pilotos. A la fecha se han capacitado 24 en una empresa privada, 24 en la Escuela de Helicóptero de Fuerzas Públicas de Colombia y 21 en el Centro de Excelencia en Aviación del Ejército de los Estados Unidos en Fort Rucker, Alabama.</p> <p><b>III. El combate al tráfico de armas y precursores químicos.</b></p> <p>a) Usos de sistemas para el rastreo de armas e-Trace.</p> <p>b) La SSP y la ATF están trabajando para vincular los datos de rastreo a su sistema de justicia criminal, “Plataforma México”. Se han impartido cinco clases de e-Trace desde noviembre de 2010, y tres más se realizaron en junio de 2011</p> <p><b>IV. Aseguramiento de bienes del COT</b></p> <p>a) Se decomisaron más de 64 narcolaboratorios en la República Mexicana.</p> <p>b) GRIT aseguró más de 440 armas ilegales, 141,440 cartuchos y \$165,000 dólares, además de drogas y explosivos en los Estados Unidos.</p> <p>c) El programa armas cruzadas ha resultado en el decomiso de más de</p>	
--	--	---	--

		<p>1,880 armas y 206,412 cartuchos útiles, más de 7.9 millones de dólares, y el arresto de más de 257 individuos por cargos criminales, resultando en 147acusaciones y 96 condenas.</p> <p><b>V. Combate al lavado de dinero.</b></p> <p>a) Escasa capacidad del Gobierno de México para detectar el lavado de dinero.  b) Financiamiento a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP (7.1MDD).</p> <p><b>VI. Intercambio de información y de medios de prueba para procesar y condenar criminales, en el que se incluye la cooperación en inteligencia.</b></p> <p>a) Protocolos de evidencia - Las autoridades mexicanas y estadounidenses están en constante consulta para establecer protocolos que aseguren que la evidencia sea admisible tanto en cortes estadounidenses como en mexicanas en casos de tráfico de armas.</p> <p><b>VII. La participación de actores privados y de la sociedad Civil (contratistas-empresas privadas que proveen equipo y entrenamiento para hacer frente al COT)</b></p> <p>a) A la fecha se han capacitado 24 pilotos en una empresa privada.  b) La SEGOB abrió un mecanismo de participación e interlocución con los ciudadanos. Creó en marzo de 2009 el “Mecanismo de Diálogo con la Sociedad Civil sobre la Instrumentación de la Iniciativa Mérida coordinado por la SEGOB y la SRE, así como la integración en marzo de 2011 del “Mecanismo de Diálogo para la Construcción de una Agenda Amplia de la Relación Sociedad Civil-Gobierno”.</p> <p><b>VII. La reducción de la demanda, producción, distribución y consumo de drogas ilícitas, en los que se incluye la interdicción de cargamentos terrestres, marítimos y aéreos.</b></p> <p>a) El desarrollo, equipamiento y capacitación para interconectar más de 400 centros Nueva Vida en todo el país.  b) Más de 600 asesores en adicciones han sido capacitados.  c) Desarrollo de un programa de intercambio entre el Instituto Nacional de Psiquiatría y la Universidad de Miami para evaluar la eficacia de tratamientos de adicciones.  d) Con apoyo de Mérida, México inició una plataforma de tecnología de la información para conectar a más de 300 centros de recursos para casos</p>	
--	--	--	--

		de adicción apoyando así un programa nacional de reducción de la demanda de drogas.	
<p><b>2.- Fortalecer las fronteras terrestres y los controles marítimos y aéreos mediante el aumento de la seguridad de las zonas fronterizas y puertos de entrada</b></p> <p><b>Pilar 3. Desarrollar una frontera segura y competitiva para el siglo XXI</b></p>	<p>1) Interrupción de los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales.</p> <p>2) Cooperación en inteligencia fluida en el Norte del país.</p> <p>3) Establecimiento de metas medibles en grandes objetivos: “coordinar el desarrollo de infraestructura, la ampliación del programa viajero de confianza y programas de envío y establecimiento de proyectos piloto para mejorar el comercio y las relaciones a través de las fronteras con el objetivo de reforzar el intercambio de información entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley.</p>	<p><b>VI. Intercambio de información y de medios de prueba para procesar y condenar criminales, en el que se incluye la cooperación en inteligencia.</b></p> <p>a) Estableció un sistema de telecomunicaciones transfronterizo de \$13 MDD para las ciudades a lo largo de la frontera México-Estados Unidos financiado por la Iniciativa Mérida</p> <p>b) Creación del Comité Directivo Ejecutivo Bilateral de la Frontera del siglo XXI (ESC, por sus siglas en inglés) en 2010.</p>	<p>México: SAT SSP INAMI SEMAR</p> <p>Estados Unidos: DOE DOJ DHS DOD USAID ONDCP</p>
<p><b>3.- Impulsar las mejoras y capacidades de los sistemas de justicia en la región mediante el apoyo al Gobierno de México en la reforma del sistema de justicia penal para lograr su eficiencia y eficacia</b></p> <p><b>Pilar 2. Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada</b></p>	<p>1) Impulsar las reformas legales para la consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México que ya se están implementando.</p> <p>2) Las agencias de procuración de justicia en ambos países están cooperando para crear programas y desarrollar estrategias que optimizarán las investigaciones y los procesos judiciales, el decomiso de cargamentos de dinero y la reducción de las actividades de lavado de dinero entre los criminales de ambos lados de la frontera</p>	<p><b>VI. Intercambio de información y de medios de prueba para procesar y condenar criminales, en el que se incluye la cooperación en inteligencia</b></p> <p>a) Creación del Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia (SEUNAD), el cual integra la información del Esfuerzo Nacional de todas las dependencias que participan en el combate a la delincuencia y permite la generación de estadísticas y el análisis de la tendencia delictiva en el país.</p> <p>b) Reingeniería del aplicativo y estructura de la Base de Datos, la cual mejoró el tiempo de respuesta de los actuales procesos de información.</p> <p>c) Creación del Sistema Integral de Información Contra la Delincuencia Organizada (SIICDO).</p> <p>d) En colaboración con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos se puso en marcha una estrategia integral de capacitación denominada “Proyecto Diamante” que consta de 12 módulos: seis de tronco común, cinco por cada especialidad (AMP, Peritos y PFM) y uno de integración.</p> <p><b>IX. La eliminación gradual de las actividades de represión de las fuerzas</b></p>	<p>México: SRE PGR CNDH SSP Sistema de Administración Tributaria (SAT) Instituto Nacional de migración (INAMI) SEDENA SEMAR</p> <p>Estados Unidos: DOJ DHS</p>

		<p><b>armadas de cada país receptor.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La SEDENA en 2010 y 2011 no publicó información sobre el número de efectivos que se encuentran realizando tareas en contra del narcotráfico.</li> <li>b) La SSP hasta 2011 ha realizado más de 28000 detenciones relacionadas con el narcotráfico, mientras que la SEDENA presentó un aumento de más de 12000. Sin embargo, las detenciones realizadas por la SEMAR se ubicaron de 440 en 2010 a 1083 hasta julio de 2011.</li> </ul> <p><b>X. El respeto a los derechos humanos (en el que se incluye la cultura de la legalidad y el número de quejas ciudadanas en materia de violación de derechos humanos).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Programas de cultura de la legalidad para 7645 escuelas secundarias en 29 estados.</li> <li>b) 12,000 policías Federales y 8,500 estatales asistieron a entrenamiento de cultura de la legalidad. Más de 80 instructores federales y estatales fueron certificados como instructores.</li> <li>c) La Secretaría de la Función Pública ha capacitado a 3,100 funcionarios públicos en 88 entidades, y la CFE a más de 8,300 empleados.</li> </ul> <p><b>XI. El Impacto de las acciones sobre la violencia y seguridad fronteriza. (En el que se incluye ejecuciones ligadas al narcotráfico, homicidios, atentados contra funcionarios públicos y la precepción de inseguridad).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Se creó un programa de cooperación de lucha contra la violencia generada por las drogas de 30 meses.</li> <li>b) Aumento de la violencia relacionado con el COT. En materia de secuestro hubo un aumento de 0.6 a 1.1 por cada 100 mil habitantes, mientras que los robos por violencia aumentaron de 30 a 55 por cada 100 mil habitantes(Guerrero, 2011)</li> <li>c) Aumento de los homicidios relacionados con el crimen organizado. De 2006 a 2012 se registraron 60000 muertes. De ese número, 48000 se presentaron entre 2008 y 2011 (Guerrero, 2011).</li> </ul> <p><b>XII. La procuración de justicia en contra de las organizaciones criminales (en el que se incluye el número de narcotraficantes de alto nivel arrestados)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) De 2008 a 2010 fueron abatidos 8 capos de alto nivel y 3 más fueron detenidos.</li> </ul>	<p><b>DOD</b>  <b>Agencia</b>  <b>Estadounidense</b>  <b>de Asistencia para</b>  <b>el Desarrollo</b>  <b>(USAID)</b></p> <p><b>ONDCP</b></p>
--	--	---	---

		<p>b) En 2011, de los 21 capos de los 37 más buscados ya no estaban en activo.</p> <p><b>XIII. El Aumento de la cooperación en extradición (pilar II).</b></p> <p>a) La cooperación en materia de extradición alcanzó su máximo nivel en 2012, en el último año del gobierno de Calderón, se presentaron 115 respuestas favorables a las solicitudes de extradición de los Estados Unidos, incluyendo 52 extradiciones relativas a los delitos relacionados con las drogas</p> <p><b>XIV. Aumento de los programas de capacitación y de cooperación técnica, en el que se incluye el fortalecimiento institucional, la reforma al sistema de aplicación de justicia penal en México, la lucha contra la corrupción y programas de control de confianza</b></p> <p>a) México incrementó el número de centros penitenciarios federales de 6 a 22 para finales de 2012.</p> <p>b) Apertura en mayo de 2009 de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria en Xalapa, Veracruz, de donde ya han egresado 1,869 oficiales penitenciarios de reciente contratación.</p> <p>c) Capacitación de fiscales, defensores, investigadores y expertos forenses, mediante intercambios judiciales y asociaciones entre facultades de Derecho de México y Estados Unidos.</p> <p>d) El financiamiento de Mérida estableció 12 Centros de Justicia Alternativa y reforzó 48 de ellos.</p> <p>e) Con fondos de la Iniciativa Mérida, el gobierno de México estableció una academia correccional para entrenar a personal mexicano correccional, federal y estatal, en Xalapa, Veracruz.</p>	
<p><b>4.- Restringir la actividad de los grupos criminales y disminuir la demanda de drogas a nivel local mediante la asistencia al Gobierno de México en la reducción de la demanda de drogas a través de información, programas educativos, y rehabilitación.</b></p>	<p>1) Reducción de la producción y distribución ilícita de drogas a través de la creación de conciencia pública sobre el peligro de las drogas y tratamiento especializado</p> <p>2) Proporcionar a los jóvenes alternativas a actividades delictivas.</p> <p>3) Catalizar los esfuerzos de México para</p>	<p>XV. Incremento de la prevención en las escuelas y la construcción de comunidades resilientes, en el que se incluye el acceso a los centros de rehabilitación Nueva Vida.</p> <p>a) Estados Unidos inició un proyecto de Prevención del Crimen y la Violencia, de 30 meses de duración, para fortalecer la capacidad de México para desarrollar y comunicar políticas de prevención del delito a nivel federal, estatal y en la comunidad.</p>	<p><b>México:</b> Consejo Nacional contra las Adicciones (CONADIC) PGR S.R.E</p> <p><b>Estados Unidos:</b> DOE</p>

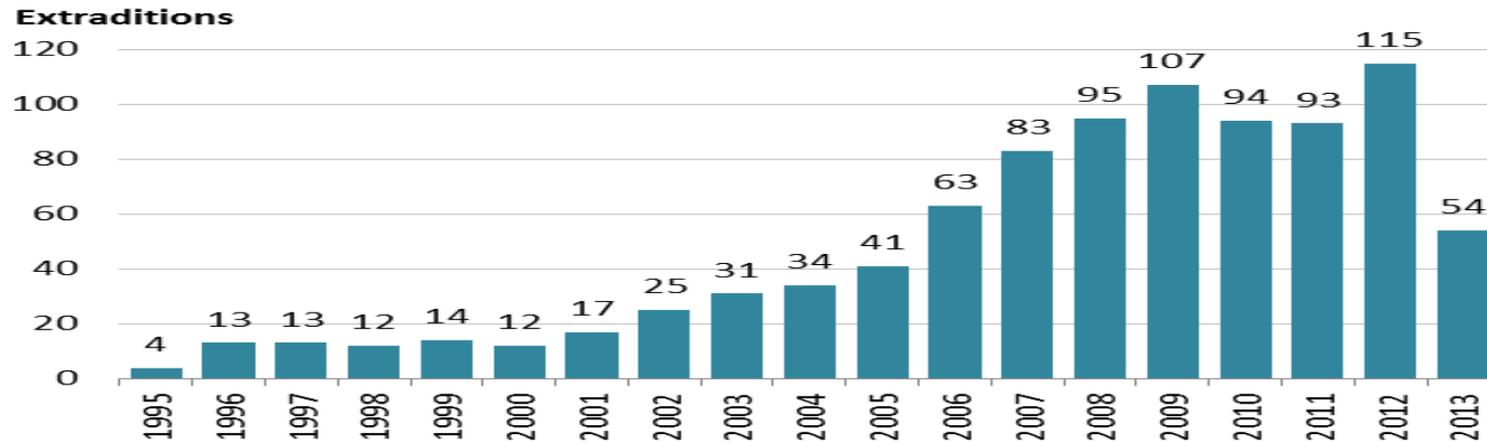
<p><b>Pilar 4. Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Ello incluye apoyar los esfuerzos para atender las causas de raíz del crimen y la violencia, promover la cultura de la legalidad, reducir el uso de drogas ilícitas, promover una mayor percepción de los vínculos entre el uso de drogas y el crimen y la violencia, y cerrar el flujo de posibles asociados a los carteles al promover alternativas legales y constructivas para la gente joven</b></p>	<p>ampliar los programas exitosos</p> <p>4) Introducir procesos de seguimiento y evaluación rigurosa (Villiers, 2011: 5).</p>		<p>USAID DOJ ONDCP</p>
<p>Fuentes: Departamento de Estado de Estados Unidos (2012), <i>2011 Country Report on Human Rights Practices: Mexico</i>; Embajada de Estados Unidos en México, (2009), <i>Law enforcement cooperation, Extradition</i>. Disponible en: <a href="http://mexico.usembassy.gov/eng/eataglace_law.html">http://mexico.usembassy.gov/eng/eataglace_law.html</a>; Embajada de Estados Unidos en México, (2011), <i>Hoja Informativa, Combate al Tráfico de Armas</i>; Embajada de México en Estados Unidos, (2006), <i>Mexican Foreign Ministry, Extradition</i>. Disponible en: <a href="http://www.sre.gob.mx">www.sre.gob.mx</a>; Government Accountability Office (GAO), (2009), <i>Status of Funds for the Mérida Initiative</i>, 10-253R, December 3; Government Accountability Office, (2010), <i>Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures</i>, Report to Congressional Requesters, GAO-10-837; Guerrero Gutiérrez Eduardo, (2010), <i>Transparencia y seguridad nacional</i>. Cuaderno 18 de la Transparencia, México: Instituto Federal de acceso a la Información Pública; Guerrero Gutiérrez, (2011), <i>La raíz de la violencia</i>, en revista Nexos. Disponible en: <a href="http://www.nexos.com.mx">www.nexos.com.mx</a>; Justice in Mexico Project, 2011, Disponible en: <a href="http://justiceinmexico.org/2011/09/26/new-penal-code-proposed-by-calderon/">http://justiceinmexico.org/2011/09/26/new-penal-code-proposed-by-calderon/</a>. Consultado en marzo 2014; Labardini Rodrigo, (2010), “Development in U.S.-Mexico Extradition”, <i>International Enforcement Law Reporter</i>, 16:4; National Center for Victims and Crime, (2012), <i>The Criminal Justice System</i>, Bulletin. Disponible en: <a href="http://www.victimsofcrime.org/help-for-crime-victims/get-help-bulletins-for-crime-victims/the-criminal-justice-system">http://www.victimsofcrime.org/help-for-crime-victims/get-help-bulletins-for-crime-victims/the-criminal-justice-system</a>; Olson Eric L, (2009), <i>Police Reform and Modernization in Mexico</i>, Woodrow Wilson Center. Disponible en: <a href="http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Brief">http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Brief</a>; Olson L. Eric, (2012), “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida” en Aguayo Quezada Sergio y Benítez Manaut Raúl, (Editores), <i>Atlas de la seguridad y defensa de México 2012</i>, México: CASEDE y Open Society.; Ramos José María, (2011), <i>Migración y Seguridad: nuevo desafío en México. Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos</i>. (pp. 73-92) México: CASEDE.; S.R.E., (2011), Dependencias involucradas en la Iniciativa Mérida, Disponible en: <a href="http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Dependencias">www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Dependencias</a>.; S.R.E., (2012a), Declaración conjunta de la cuarta reunión del grupo de alto nivel de la Iniciativa Mérida para la cooperación bilateral contra el crimen organizado transnacional, México D.F. Disponible en: <a href="http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/1809-258">http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/1809-258</a>.; S.R.E., (2012b), Acciones para la consolidación de la relación estratégica con América del Norte 2006-2012, Libro blanco. Disponible en <a href="http://www.sre.gob.mx">www.sre.gob.mx</a>.; SEGOB, (2014), Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013. Disponible en: <a href="http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_para_la_Prevenccion_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia">http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Nacional_para_la_Prevenccion_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia</a>.; Shirk David, (2010), <i>Judicial Reform in Mexico: Toward a New Criminal Justice System</i>, San Diego, CA, Trans-Border Institute.; Shirk David A., (2011), <i>The drug war in Mexico. Confronting a share threat</i>, Council Special Report No. 60, New York: Council on Foreign Relations, Center for preventive Action.; Shirk David, (2012), “Avances y retos de la reforma de justicia penal en México” en Aguayo Quezada Sergio y Benítez Manaut Raúl, (Editores), <i>Atlas de la seguridad y defensa de México 2012</i>, México: CASEDE y Open Society.; Shirk, David A. y Ríos Cázares Alejandra, (2007), “Introduction: Reforming the Administration of Justice in Mexico” en Cornelius, Wayne A. y Shirk, David A (editors), <i>Reforming the Administration of Justice in México</i>, United States: University of Notre Dame Press and Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.; The Mesoamerican Working Group (MAWG), (2013), <i>Rethinking the Drug War in Central America and Mexico. Analysis and Recommendations for Legislators</i>, Washinton, D.C.; U.S. Department of Justice (DOJ) (2010), ‘OPDAT Mexico Mérida Initiative Resident; U.S. Department of State, (DOS), (2014), <i>International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)</i>, Vol. 1, Marzo.</p>			

**ANEXO 11. CUENTAS UTILIZADAS PARA ADMINISTRAR LOS RECURSOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA POR EE.UU. (2008-2012)**

<b>Cuenta</b>	<b>Área de Enfoque</b>	<b>Agencias y Departamentos involucrados</b>
Control Internacional de Narcóticos e Investigación Especializada (INCLE)	Apoyar el desarrollo de la capacidad institucional del Gobierno de México para detectar e interceptar las drogas ilegales, explosivos y armas. Detener la trata de personas, contrabando y personas que buscan ingresar a los Estados Unidos para llevar a cabo actividades delictivas.	Oficina Internacional de Asuntos Antinarcóticos y Procuración de Justicia (Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, INL, por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado (DOS, por sus siglas en inglés)
Fondo de Apoyo Económico (ESF)	Promover el estado de derecho mediante el apoyo a las reformas de justicia penal y respeto a los derechos humanos en México.	Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental (WHA, por sus siglas en inglés) del DOS. Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)
Financiamiento Militar para el Extranjero (FMF)	Mejorar la vigilancia y los embargos terrestres y marítimos.	LA Oficina de asuntos políticos y militares (PM, por sus siglas en inglés) del DOS la cual es el principal contacto con el Departamento de Defensa (DOD, por sus siglas en inglés)

Fuente: United States Government Accountability Office (GAO) July 2010, 'Mérida Initiative: The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures', GAO-10-837.

## Anexo 12. Individuos extraditados de México a Estados Unidos 1995-2013



Fuente: 1995-2006 data from U.S. Embassy to Mexico, U.S. - Mexico at a Glance: Law Enforcement at a Glance, [http://www.usembassy-mexico.gov/eng/eatag glance\\_law.html](http://www.usembassy-mexico.gov/eng/eatag glance_law.html); 2007-2008 data from the Trans-Border Institute, Justice in Mexico, *News Report January 2009*, January 2009; 2009 data from the U.S. Department of State, "United States - Mexico Security Partnership: Progress and Impact," press release, May 19, 2010. 2010 and 2011 data from the U.S. Department of Justice. 2012-2013 data from the U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, Vol. 1, March 2014.

**Anexo 12. Asistencia de Estados Unidos a México por cuentas y fondos 2007-2014  
(MDD)**

<b>Cuenta</b>	<b>2007</b>	<b>2008a</b>	<b>2009b</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014 (est.)</b>	<b>2015 (req.)</b>
<b>INCLE</b>	36.7	242.1	454.0c	365.0d	117.0	248.5	195.1	148.1	80.0
<b>ESF</b>	11.4	34.7	15.0	15.0	18.0	33.3	32.1	46.1	35.0
<b>FMF</b>	0.0	116.5	299.0e	5.3	8.0	7.0	6.6	7.0	5.0
<b>IMET</b>	0.1	0.4	0.8	1.0	1.0	1.0	1.2	1.4	1.5
<b>NADR</b>	1.3	1.4	3.9	3.9	5.7	5.4	3.8	3.9	2.9
<b>GHCS</b>	3.7	2.7	2.9	3.5	3.5	1.0	0.0	0.0	0.0
<b>DA</b>	12.3	8.2	11.2	10.0	25.0	33.4	26.2	0.0	12.5
<b>TOTAL</b>	<b>65.4</b>	<b>405.9</b>	<b>786.8</b>	<b>403.7</b>	<b>178.2</b>	<b>329.6</b>	<b>265.0</b>	<b>206.5</b>	<b>136.9</b>

**Fuente:** U.S. Department of State, Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2008-FY2015.

**Notas:** GHCS=Global Health and Child Survival; DA=Development Assistance; ESF=Economic Support Fund; FMF: Foreign Military Financing; IMET=International Military Education and Training; INCLE=International Narcotics Control and Law Enforcement; NADR=Non-proliferation, Anti-terrorism and Related Programs. Los fondos se contabilizan de acuerdo al año fiscal para el cual fueron apropiados como se indica a continuación.

- a. La asistencia del año fiscal (AF) 2008 incluye la financiación de la Ley de Asignaciones Suplementarias de 2008 (PL 110-252).
- b. La asistencia del AF 2009 incluye la financiación puente de la Ley de Asignaciones Suplementario de 2008 (PL 110-252) y la financiación de la Ley de Asignaciones Suplementarias de 2009 (PL 111-32).
- c. \$ 94 MDD provistos por la P.L. 111-32 y contabilizados aquí como parte del financiamiento del AF 2009, considerado como financiamiento adelantado, destinado a completar parte de la Solicitud del AF 2010.
- d. \$ 175 MDD dentro del suplemento para el año fiscal 2010 (PL 111-212) se contaron aquí como parte del ejercicio del AF 2010. El financiamiento fue considerado como un adelanto a la solicitud del año fiscal 2011.
- e. \$ 260 MDD provistos por un suplemento del AF 2009 (PL 111-32) se contabilizaron aquí como fondos adelantados para cubrir una parte de la petición para el AF 2010.
- f. Antes del 2008, la cuenta Global Health and Child Survival se conocía como Child Survival and Health.

### Anexo 13. Destino de los recursos de la Iniciativa Mérida por objetivos 2008-2012

<b>Pilar 1. Afectación de las capacidades operativas del Crimen Organizado transnacional</b>	<b>Destino de los Recursos</b>
	Entrega de cuatro aeronaves de vigilancia CASA* valuados en 50 MDD cada uno, fueron entregados a SEMAR. En total, hasta Agosto de 2012 se han recibido 19 aeronaves 100 millones de dólares en equipos de inspección, capacitación para el control de confianza, laboratorios forenses, equipo de protección para policías, perros entrenados en detección de sustancias ilícitas, equipo y tecnología informática, entre otros componentes.
	Establecimiento de un sistema fronterizo de telecomunicaciones seguro entre 10 ciudades hermanas de Estados Unidos y México valuado en 13 millones de dólares. Este sistema proporciona a las fuerzas de seguridad pública en ambos lados de la frontera la capacidad de solicitar e intercambiar información referente a investigaciones criminales activas.
	Instalación de equipos de reconocimiento de placas en 73 casetas de peaje en las principales carreteras de México para detectar vehículos robados y sospechosos, y vincular los datos a la Plataforma México, el programa de base de datos del sistema de justicia penal mexicano.
	Entrega de nueve helicópteros UH-60M Blackhawk fueron entregados, tres a la Marina mexicana (SEMAR) y seis a la Policía Federal.
<b>PILAR DOS – Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho</b>	
	El Gobierno de México (GOM) inauguró la Academia Nacional de Administración Penitenciaria en Xalapa, Veracruz en mayo del 2009 con el apoyo de la Iniciativa Mérida. La Academia tiene casi 7,000 nuevos oficiales. Las prisiones mexicanas están trabajando para recibir acreditación internacional. A la fecha, un total de 14 instalaciones, 9 federales y 5 estatales, han recibido acreditación y una instalación estatal adicional ha sido recomendada para su acreditación. □
	La Iniciativa Mérida ha proporcionado \$8 MDD en entrenamiento y equipo para apoyar el programa de investigación de antecedentes a nivel estatal y federal.
	Durante la transición de México hacia el sistema penal acusatorio, se ha proporcionado entrenamiento a 7,700 fiscales, investigadores y otro personal involucrado en los rubros de transición al sistema penal acusatorio, crimen organizado, tráfico de personas, anti-secuestro, lavado de dinero, aprehensión de fugitivos y ciencias forense. Se ha otorgado apoyo adicional como el desarrollo de cortes para entrenamiento, aulas virtuales, desarrollo de materiales para cursos y elementos de entrenamiento estratégico con un valor superior a los \$2.5 MDD.
	En 2012 600 nuevos consejeros fueron entrenados en un currículo estandarizado desarrollado con el apoyo de

	la Organización de los Estados Interamericanos contra el Abuso de Drogas de la Comisión de Control de los Estados Americanos
<b>PILAR TRES – Crear la estructura fronteriza del siglo XXI</b>	
	Entrega en curso de más de 300 caninos entrenados en detección de narcóticos, armas, municiones y efectivo a la Policía Federal, PGR y SAT.
	Lanzado en diciembre de 2013, con el apoyo de la Iniciativa Mérida, Viajero Confiable es un programa del gobierno mexicano similar al “Global Entry” de los Estados Unidos que permite una autorización de ingreso rápida a visitantes de bajo riesgo pre-aprobados. Actualmente, Viajero Confiable opera en los aeropuertos de Cancún, San José del Cabo y la Ciudad de México, con planes para expandirse a 10 aeropuertos en el 2014.
	A través de la Iniciativa Mérida, el programa de Seguridad Fronteriza ha contribuido con \$112 MDD en tecnología, incluido equipo de inspección no intrusivo, mejora de infraestructura y entrenamiento de personal en las áreas de seguridad fronteriza.
<b>PILAR CUATRO – Construir comunidades fuertes y resilientes</b>	Establecimiento del programa “Cultura de la Legalidad (COL)” de la Iniciativa Mérida. Este programa está diseñado para fomentar el sentido de responsabilidad individual para mantener el estado de derecho en México para reducir el crimen y la corrupción. La educación en materia de Cultura de la Legalidad ahora forma parte del programa de educación secundaria en 31 estados y entidades federativas. <input type="checkbox"/>
	Con el apoyo del programa Cultura de la Legalidad se han colocado 73 módulos de vigilancia ciudadana en ministerios públicos de la Ciudad de México.
	Se estableció el programa de la Iniciativa Mérida para Reducir la Demanda de Droga (DDR). Este programa está orientado a lograr el fortalecimiento del diagnóstico de adicción, tratamiento e infraestructura para la recopilación de datos en México a fin de facilitar una reducción a largo plazo del consumo de sustancias ilegales. La asistencia técnica proporcionada a través de este programa ha resultado en la creación y expansión de los tribunales para el tratamiento de adicciones en México. En la actualidad se está financiando el proyecto con 200,000 USD con el primer Tribunal de Tratamiento de Adicciones ubicado en la ciudad de Guadalupe, Nuevo León.

Fuente: Embajada de Estados Unidos en México 2013, Hoja informativa de la Iniciativa Mérida.

Notas: El CASA es una aeronave de patrullaje que permite a la Marina mexicana aumentar la vigilancia y control de las aguas territoriales.