

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



EL JUEGO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL:  
UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA OBSERVAR EL EFECTO DE LA  
ASIMETRÍA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES SOBRE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS DOMÉSTICAS A TRAVÉS DEL CONTROL DE ARMAS ILEGALES EN  
MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA  
SARAH WINIFRED HIRSCH

DIRECTORES DE LA TESINA:  
DR. DAVID ARELLANO GAULT  
DR. ITZA TLALOC QUETZALCOATL CURIEL CABRAL

## **Resumen**

Existe una brecha significativa en la literatura de administración pública, políticas públicas y relaciones internacionales debido a la ausencia de un acercamiento que combina estas perspectivas e incorpora las asimetrías entre actores como una variable. La cooperación sobre el control de armas ilegales entre México y los Estados Unidos se presenta como un caso útil para estudiar este fenómeno porque demuestra rasgos de complejidad que frustran la teoría de cooperación y permiten observar los puntos de falla. La cooperación en este problema transnacional está analizada a través de la formación de una organización con el propósito de crear políticas internacionales. Se analiza cualitativa y cuantitativamente, primero con la revisión documental y luego a través de la modelación de un juego anidado. Se encuentra que la asimetría entre los Estados, combinado con los términos de cooperación, creó un juego donde las percepciones imperfectas, el gran número de actores y la falta de mutualidad de intereses cambiaron las estrategias disponibles a la administración pública mexicana e impidieron la creación de políticas públicas.

## Lista de siglas e inicialismos

ADM	Armas de Destrucción Masiva
ATF	<i>Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives</i> (Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos)
ATT	<i>Arms Trade Treaty</i> (Tratado sobre el Comercio de Armas)
Brady Act	<i>Brady Handgun Violence Prevention Act</i> (Ley de Prevención de Violencia por Armas Cortas de Brady)
CBP	<i>U.S. Customs and Border Protection</i> (Agencia Estadunidense de Aduana y Protección Fronteriza)
CDMX	Ciudad de México
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia
CIFTA	Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CNUDOT	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
CRS	<i>Congressional Research Service</i> (Servicio de Investigación para el Congreso)
DAO	<i>Defense Attaché Office</i> (Oficina del Adjunto del Departamento de la Defensa)
DEA	<i>Drug Enforcement Administration</i> (Agencia Federal Antinarcoóticos)
DOD	<i>Department of Defense</i> (Departamento de la Defensa)
DOJ	<i>Department of Justice</i> (Departamento de Justicia)
ENSP	Estrategia Nacional de Seguridad Pública
EUA	Estados Unidos de América
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i> (Agencia Federal de Investigación)
FGR	Fiscalía General de la República
GCA	<i>Gun Control Act</i> (Ley de Control de Armas)
GC-Armas	Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y el Control del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos
HAS	<i>Homeland Security Act</i> (Ley de Seguridad Doméstica)
HSI	<i>Homeland Security Investigations</i> (Oficina de Investigaciones del Departamento de Seguridad Doméstica)
ICE	<i>U.S. Immigration and Customs Enforcement</i> (Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de EE. UU.)
ICITAP	<i>International Criminal Investigative Training Assistance Program</i> (Programa Internacional de Apoyo para la Formación en Investigación Criminal)
IM	Iniciativa Mérida

INL	<i>Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs</i>
LFAFE	Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
LGSNSP	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
LOFGR	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República
LSI	Ley de Seguridad Interior
LSN	Ley de Seguridad Nacional
MEX	México
NFA	<i>National Firearms Act</i> (Ley Nacional de Armas de Fuego)
NFRTR	<i>National Firearms Registration and Transfer Record</i> (Registro Nacional de Tenencia y Transferencia de Armas de Fuego)
ODC	<i>Office of Defense Coordination</i> (Oficina de Coordinación del Departamento de la Defensa)
OIG	<i>Office of the Inspector General</i> (Oficina del Inspector General)
PGR	Procuraduría General de la República
PNSP	Programa Nacional de Seguridad Pública
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSC-CDMX	Secretaría de Seguridad Ciudadana - Ciudad de México
SSPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
TTB	<i>Tax and Trade Bureau</i> (Agencia de Impuestos y Comercio)
U.S.C.	<i>United States Code</i> (Código Legal de los Estados Unidos de América)
USAID	<i>U.S. Agency for International Development</i> (Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos)
USDT	<i>U.S. Department of the Treasury</i> (Departamento de la Tesorería)

## **Tabla de contenido**

Introducción.....	1
Revisión de la literatura .....	4
El control de armas: un problema transnacional desde la perspectiva mexicana .....	4
Literatura existente .....	7
Propuesta de exploración.....	10
Metodología.....	16
Resultados cualitativos.....	20
Marco institucional y políticas públicas sobre el control de armas en México .....	20
Marco institucional y las políticas públicas sobre el control de armas en los Estados Unidos.....	25
Mecanismos de cooperación internacional.....	31
Cooperación sobre el control de armas como una organización productora de políticas internacionales .....	36
Resultados cuantitativos.....	38
Escena I: Internacional .....	38
Escena II: Nacional-Política .....	42
Escena III: Nacional-Técnica.....	48
Análisis.....	51
Discusión .....	56
Conclusiones.....	59
Referencias .....	61
Anexo I.....	73

## **Lista de figuras**

Figura 1. Principales corrientes transnacionales de tráfico de armas de fuego (rutas identificadas en las armas incautadas), 2016/2017.....	6
Figura 2. El juego en general.....	18
Figura 3. El juego completo. ....	50
Figura 4. Probabilidades de cooperación con una estrategia mixta.....	54

## **Lista de tablas**

Tabla 1. Escena I: Estrategias del juego.....	40
Tabla 2. Escena I: Matriz de pagos con las estrategias del juego.....	41
Tabla 3. Escena II: Distribución de partidos entre ambas cámaras del Congreso estadounidense. ....	43
Tabla 4. Escena II: Distribución de partidos entre ambas cámaras del Congreso mexicano. ...	44
Tabla 5. Escena II: Dotaciones previas de orgullo nacional y progresismo por partido y las funciones de utilidad correspondientes. ....	46
Tabla 6. Escena III: Matriz de pagos con las estrategias correspondientes para el juego de seguridad en general.....	48
Tabla 7. Escena III: Matriz de pagos con las estrategias correspondientes para el juego específico al control de armas ilegales.....	49

## **Introducción**

Durante las últimas cuatro décadas, tras la oleada de optimismo que surgió en muchos países después del fin de la Guerra Fría, el estudio de la cooperación internacional desde la doctrina liberal ha gozado de mucha atención política y académica. Esta cooperación puede tomar varias formas; una tendencia observada ha sido la creación de regímenes de gobernanza (Rosenau 1995), donde al menos dos naciones cooperan en varios niveles para resolver algún problema transnacional. Con frecuencia, la acción de estos regímenes cumple con la definición de políticas públicas propuesta por Aguilar (2010), o sea, acciones político-técnicas emprendidas para mejorar el bienestar social. Son, en esencia, políticas internacionales: en lugar de ser la responsabilidad de un único gobierno, se diseñan con la colaboración entre dos o más, y la implementación se lleva a cabo con la cooperación entre las administraciones públicas involucradas.

Indirectamente, se ha estudiado esta fase de diseño desde la disciplina de relaciones internacionales a través del análisis de acuerdos y regímenes internacionales (Keohane 2005), mientras varias investigaciones sobre la implementación en este contexto se han llevado a cabo desde la disciplina de administración pública a través de estudios de gobernanza colaborativa (Bieber 2016). Algunos estudios sobre la integración de políticas han podido conectar estas dos fases (Pollack 2000; Vanhoonacker, Dijkstra, y Maurer 2010), pero la exploración de esta conexión ha sido incompleta ya que se ha prestado poca atención a las asimetrías entre países como factor operante. Este trabajo mantiene que la ignorancia de este factor, combinada con ciertas características del diseño de estas políticas y la variación en la voluntad política hacia la cooperación en sí, puede ocasionar trabas en la implementación que son particularmente dañinos para el país que tiene menos recursos.

Existen corrientes académicas que intentan incorporar la política y la asimetría en los contextos de cooperación internacional; sin embargo, no han llegado a la visión comprehensiva que es necesaria para abarcar la totalidad de la cooperación internacional como una unidad de análisis. La literatura de administración pública postula que pueden existir limitaciones a la burocracia que surgen de la interacción internacional (Welch y Wong 1998); la de políticas públicas reconoce la interacción entre la política y la administración (Aguilar 2010; Moore 1995), la literatura neorrealista demuestra que las naciones se relacionan para avanzar sus propios intereses (Walt 1987) y aunque la literatura de liberalismo internacional admite que la

asimetría entre países puede afectar el éxito de acuerdos de cooperación (Keohane 2005; R. Axelrod y Keohane 1985), no se han encontrado estudios que han incorporado esta variable en su análisis. Por lo tanto, una contribución importante a la literatura sobre los acuerdos internacionales tanto como a la de administración pública será una que haga explícita las condiciones bajo las cuales la cooperación internacional puede ser un factor que limita el éxito de las políticas públicas.

Esta problemática se puede observar con especial claridad a través de la cooperación binacional entre México y los Estados Unidos alrededor del control de las armas ilegales. El control de armas es un ejemplo interesante de este fenómeno porque es un problema transnacional entre dos países asimétricos al que se le dificulta una solución comprensiva dentro de los límites de la acción nacional, especialmente para México. Además, está encapsulado dentro de un marco político más grande que ofusca la posibilidad de tratarlo desde un enfoque meramente técnico.

Con tal dilema, a la investigadora se le surgió la pregunta: ¿cómo afecta la asimetría entre países al diseño y la implementación de políticas internacionales? Específicamente, se busca saber el rol que juega la asimetría en la creación de políticas entre dos o más países y cómo afecta las alternativas que tiene la administración pública del país con menos recursos para tratar el problema de referencia. En la literatura de teoría de juegos, aplicada a la cooperación internacional, se ha propuesto que es posible asegurar la cooperación sobre algún problema transnacional a través de una estrategia recíproca (R. Axelrod y Keohane 1985). Con la modelación de un juego en múltiples escenas que incluye los dos actores, representadas en los tres niveles de gobierno, y los elementos técnicos y políticos que caracterizan sus decisiones—lo cual se conformará al proceso de solución planteado por Aguilar, transpuesto a las políticas internacionales—este trabajo busca explorar esta propuesta y responder a la pregunta de investigación.

Bajo esta metodología, se propone que la asimetría económica entre México y los Estados Unidos permitió un acuerdo que se enfrentó con trabas normativas en los dos países, lo cual resultó en la transformación de la utilidad de la cooperación internacional y, por tanto, las estrategias empleadas al nivel doméstico para enfrentar el problema de control de armas ilegales. Estas condiciones llevaron a que, en lugar de apoyar la solución mutua de problemas domésticos, esta cooperación ha impuesto limitaciones a la burocracia mexicana que impiden

la formulación de una política pública coherente. Se espera que a través de este análisis se pueda detallar el mecanismo a través del cual los rasgos propios de cada país afectan el diseño de las políticas internacionales y, en consecuencia, su implementación.

## **Revisión de la literatura**

Aquí se propone que la cooperación internacional alrededor del control de armas ilegales se puede entender como la formación de una organización con el propósito de emitir políticas internacionales sobre un problema transnacional. Sin embargo, debido a la interacción entre las asimetrías entre los países que la componen y la estructura de la organización, el diseño de estas políticas no es el óptimo e incurre problemas en el momento de implementación. La mejor manera de estudiar la operación de la asimetría como un factor en estas políticas transnacionales es a través de la teoría de juegos, con la modelación de un juego anidado que representa las interacciones intra- e intergubernamentales.

Debido a la falta de literatura que abarca de la asimetría entre naciones y cómo puede afectar el diseño y la implementación de las políticas públicas domésticas, en esta sección se ofrece, primero, un resumen del problema del control de armas en México y cómo se involucran elementos técnicos y políticos en las esferas doméstica e internacional. Segundo, se dará un repaso de las soluciones que se ofrecen desde la disciplina políticas públicas y la de relaciones internacionales y se explicará por qué son insuficientes para resolver este dilema. Tercero, se abordará un elemento faltante en las explicaciones previas—la asimetría—y se presentarán los conceptos necesarios para incorporar este elemento en el análisis de problemas transnacionales.

### ***El control de armas: un problema transnacional desde la perspectiva mexicana***

Debido a la contribución de los Estados Unidos al desarrollo del problema del control de armas, México se enfrenta con un problema público agrandado que obstaculiza la implementación de las soluciones existentes al problema. El control de armas entre México y los Estados Unidos es un problema que tiene aristas tanto técnicas como políticas y cuya solución abarca de varios niveles de gobierno en ambos países, como cualquier problema transnacional. Sin embargo, el hecho de que se ha desarrollado tras una historia compartida de asimetrías de poder y una estrategia de políticas públicas que está vinculada con las relaciones internacionales hace que la política y las asimetrías son de particular importancia. En consecuencia, la solución a este problema tendrá que abarcar no solamente el plano doméstico, ni el internacional, ni el técnico, ni el político—sino los cuatro.

Es importante, entonces, primero marcar el papel de la asimetría y la política en la relación entre México y los Estados Unidos. En comparación con México, los Estados Unidos tienen un índice más alto de poder. Según el *State Power Index*, una herramienta cuantitativa

que mide el poder Estatal con base en los recursos de capital, militarización, territorio, población, cultura, recursos naturales y diplomacia, en el año 2017 (el más reciente para el cual existen datos), México se ubica en el 17vo lugar y los Estados Unidos en el primero. Aunque la posición de México es relativamente alta, cabe mencionar que el índice de militarización es casi cien veces más alto en los Estados Unidos (0.36 versus 31.03) y el de capital más de diez veces más alto (1.76 versus 13.66). Lo anterior señala la asimetría de poder entre los Estados Unidos y México.

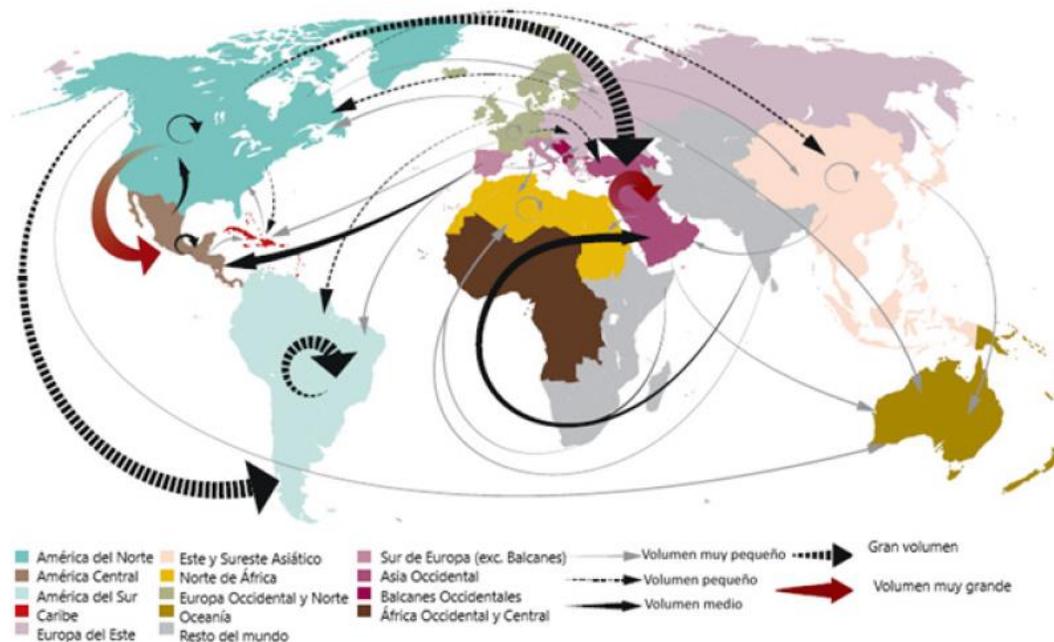
Además, los dos países tienen una historia de relaciones internacionales donde la forma funcional de la burocracia mexicana ha tenido una fuerte relación a la política internacional. México ha desarrollado muchas lógicas de administración pública basadas en la democracia liberal y las políticas de seguridad han representado un enfoque central. Tras los Consensos de Washington, emitidos en 1990, y la dependencia en el apoyo internacional después de la crisis económica de 1994, las técnicas de gestión pública han adquirido mayor popularidad como mecanismo para enfrentar los problemas públicos, incluso los de seguridad pública y nacional. En particular, se dio un giro que alejó la administración del enfoque tradicional que la enmarcaba como un monolito vertical hacia un sistema horizontal, con nuevos objetivos y procesos para realizarlos (Cabrero Mendoza 1997). A la vez, existían corrientes políticas en el ramo legislativo que argumentaban a favor y en contra de este proceso, revelando una tensión entre la identidad nacional y el proceso de reforma (Cámara de Diputados 2008). Este cambio interactuaba y se retroalimentaba con otros cambios políticos para reestructurar el Estado de forma sustancial; la gran parte de las instituciones de seguridad que existían hace 50 años se han transformado y cambiado su organización interna, y muchas veces cuentan con otro nombre; otras se han formado, mientras unas más han desaparecido (Ramos y Shirk, s/f; “Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia” 2008; López Obrador 2018). Por eso se puede decir que la implementación de estas reformas era impulsada, al menos en parte, por la política internacional; además, no fue políticamente neutra.

De todas formas, las instituciones de seguridad que han sido transformadas son las mismas que implementan las políticas públicas y están a cargo de resolver un problema que es empeorado por su vecino. En México, se estima que existen 15 millones de armas de fuego en el territorio nacional, y de aquellas, se estima que 85% son de tenencia ilegal (Pérez 2020). En cuanto a la producción doméstica, hay armas “hechizas” (fabricadas ilegalmente de piezas de

procedencia variada) (Ezequiel Cruz 2018) y existen cifras bajas de producción legal por parte del sector público (30,000 por año) (Monroy 2019). Es cierto que el sector privado fabrica entre 300 y 400 millones de municiones por año (“México, productor de municiones” 2007), pero no se encontraron datos oficiales ni periódicos sobre la fabricación de armas de fuego; después de una búsqueda informal en Google y Wikipedia, solo se encontraron tres fabricantes de armas de fuego: Cabañas, Mendoza Sports y Armas Trejo.

En comparación, la aportación que contribuye el vecino al norte al número total de armas es importante: entre 213 y 230 mil armas de fuego entran al territorio nacional por año a través de esa frontera (Medina 2020a) y 70% de las armas encontradas en manos del crimen organizado se originaron en los Estados Unidos (Medina 2020a). El flujo de armas ilegales de Estados Unidos a México es uno de los más grande del mundo; solo se puede comparar con el tráfico local que se encuentra en el Medio Oriente (ver Figura 1), una región que ha experimentado muchos conflictos armados durante el último siglo.

*Figura 1. Principales corrientes transnacionales de tráfico de armas de fuego (rutas identificadas en las armas incautadas), 2016/2017*



Las agrupaciones subregionales se basan en la clasificación normalizada de las Naciones Unidas (M49), adaptada para tener en cuenta la disponibilidad de datos y las regiones de especial interés del estudio.

Las flechas representan los flujos entre subregiones (no países específicos).

Fuente: Elaboración de UNODC con los datos del Cuestionario sobre las Corrientes de Armas Ilícitas y de la Organización Mundial de Aduanas.

Consecuentemente, el mercado de armas de fuego en México tiene una legalidad mixta—15% legal y 85% ilegal—y alrededor de 70% de ese mercado ilegal viene de los Estados Unidos. Aunque el tráfico de armas desde ese país no es la única causa del comercio en armas ilegales en México, esto contribuye al volumen del mercado criminal. Entonces, existe un problema transnacional donde la carencia de acción por parte de un país cambia las dimensiones del problema en otro.

La contribución de los Estados Unidos al mercado es importante en este sentido, porque el mero tamaño del mercado ilegal en una situación de legalidad mixta frustra la posibilidad de aplicar las soluciones típicamente prescritas para el control de armas desde la administración pública. Si la meta es la regulación, México cuenta con un marco regulatorio restrictivo sobre la tenencia de armas (el cual se detallará más adelante). No obstante, el cumplimiento con este marco se complica ya que la predominancia de las armas ilegales significa que no se pueden regular como un bien lícito. Por otro lado, aunque la penalización de armas ilícitas sea eficaz, siempre será una estrategia reactiva. Dado que la gran parte del flujo de armas viene a través de la frontera norte, hará poco para estancarlo. Por supuesto, la cooperación entre organizaciones públicas puede ayudar con este conflicto—y está contemplada en la estrategia gubernamental para enfrentarlo (Medina 2020b; López Obrador 2019)—pero, como se verá más adelante, está obstaculizada por dinámicas políticas e internacionales.

Los párrafos anteriores iluminan una situación donde el problema transnacional no es una entidad independiente de factores contextuales, sino que está empotrado en dinámicas políticas y de poder, los cuales afectan la viabilidad de una estrategia doméstica. En este caso, sería irresponsable analizarlo como un dilema solamente doméstico; igualmente, un análisis técnico de las opciones de diseño de políticas públicas no aportaría la información suficiente para entenderlo. Sin embargo, la literatura existente no ofrece las herramientas necesarias para estudiarlo en su totalidad; por esta razón, habrá que buscar un método que permitirá observar el problema en los niveles macro y meso y desenmarañar el mecanismo causal.

### ***Literatura existente***

Para abarcar las cuatro dimensiones de este problema, existen cuatro campos generales de literatura que ofrecen un lente analítico para estudiar la acción gubernamental: las políticas

públicas, la gobernanza colaborativa y las corrientes liberal-internacionalista y neorrealista de las relaciones internacionales.

El estudio de las políticas públicas, el cual es un enfoque de análisis al nivel meso, supone que, a través de un proceso de solución racional, se puede resolver los problemas sociales que surgen en el plano nacional: 1) se identifica el problema, 2) el problema llega a la agenda política, 3) se enumeran las varias alternativas de acción existentes para enfrentar el problema, 4) se escoge una, 5) se comunica esta decisión al público, 6) se implementa y 7) se evalúa la implementación (Aguilar 2010). Existen muchas variaciones y especificaciones de estas etapas con base en una variedad de teorías (Baumgartner, Jones, y Mortensen 2018; Kingdon 1984; May 2003); también tiene peso la perspectiva de “abajo-arriba” que propone que, en esencia, son los burócratas que tienen contacto directo con la ciudadanía (los famosos “burócratas de calle”) que dan forma a las políticas (Lipsky 2010).

El asunto ya está en la agenda política, tanto por parte del gobierno como por la sociedad civil. En 2020, un número especial de la *Revista Mexicana de Política Exterior* se publicó después de la reunión de autoridades y especialistas en seguridad de México y los Estados Unidos para enfrentar el problema del tráfico de armas. Dentro de esta revista, se esboza los pasos que se están tomando dentro del gobierno mexicano para enfrentar este problema desde varias organizaciones públicas, como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). En cuando a la respuesta de la sociedad civil, algunas de las organizaciones no gubernamentales que intentan tener influencia sobre el asunto son Causa en Común (Déziga 2020), México Evalúa (Jaime 2019) y el Observatorio Nacional Ciudadano (Canizalez 2017) por el lado mexicano y el American Center for Progress (Aguirre Quezada 2020), Stop US Arms to Mexico (Aguirre Quezada 2020) y American Friends Service Committee (“Where the Guns Go: U.S. Arms and the Crisis of Violence in Mexico” 2016), aunque esta no es una lista definitiva. No obstante, debido a la paradoja técnica en la cual se encuentra el problema, el proceso de solución no puede avanzar apropiadamente; como consecuencia, su presencia en la agenda no es suficiente.

La gobernanza colaborativa, la cual analiza la interacción entre diferentes organizaciones públicas, tampoco ofrece una solución completa. Comúnmente, estos estudios describen estructuras de gobernanza existentes y ofrecen prescripciones (Ansell y Gash 2007;

Soonhee 2010; McGuire, Brudney, y Gazley 2010; Pardo, Gil-Garcia, y Luna-Reyes 2010). También existen algunos que analizan el papel de la política en la gobernanza de redes (Skelcher, Mathur, y Smith 2005; Le Galès 2001). Existe un esfuerzo para conectar lo internacional con lo local a través de estudios de convergencia entre políticas (Bieber 2016), el análisis de la influencia de la composición de la administración pública sobre las políticas internacionales (Vanhoonacker, Dijkstra, y Maurer 2010) y propuestas generales sobre problemas transnacionales (Emerson y Murchie 2010). Sin embargo, ninguno ha logrado conectar el plano internacional con resultados nacionales ni observar la influencia de asimetrías en este proceso.

Las teorías de relaciones internacionales son relevantes porque analizan la cooperación y los acuerdos internacionales. En este sentido, existen dos campos principales: el liberalismo internacional y el neorrealismo. El primero se fundamenta en la igualdad entre humanos y la primacía de la autonomía individual como el principio de organización social. Con base en estos valores normativos, se construye una ideal relacional que consiste en la libertad individual constreñida por un mínimo de reglas. Al nivel internacional, se busca llegar a un entramado legal mundial que permite la autonomía relativa de los Estados que componen el sistema y de esta forma preservan su libertad de actuar (MacMillian 2007). Bajo esta perspectiva, se puede analizar la cooperación internacional, la decisión de formar un acuerdo y la manera de obligar el cumplimiento con el mismo, ya que se propone que los actores pueden llegar a acuerdos de beneficio mutuo (Keohane 2005; R. M. Axelrod 1984b; R. Axelrod y Keohane 1985; MacMillian 2007). Sin embargo, aunque se ha admitido que la asimetría entre Estados pueda afectar la posibilidad de cooperar, no se han encontrado estudios que operacionalizan esta variable para estudiar su efecto.

El neorrealismo se fundamenta en la idea de que los Estados son los actores principales en una anarquía internacional y buscan maximizar su utilidad a través de la protección y ampliación de los intereses nacionales de una forma racional (Keohane 1986). El poder se considera un fin en sí mismo y el propósito de las interacciones entre Estados es la autoayuda, donde cada uno busca promover su propia agenda (Keohane 1986). La cooperación internacional es posible, pero solo bajo los mecanismos de la anarquía, donde todos los Estados tienen el mismo propósito y tratan de asemejarse en su forma funcional (Ruggie 1986). Estas interacciones resultan en un sistema internacional que determina el equilibrio de poder (Ruggie

1986). Entonces, aunque el neorrealismo sí permite analizar la asimetría entre Estados en su lucha para el poder, no admite la posibilidad de cooperación para el beneficio mutuo y, como tal, no puede analizar los acuerdos de cooperación desde una perspectiva técnica.

En resumen, el estudio de las políticas públicas no ofrece un procedimiento de análisis cuando no existen soluciones viables en el ámbito doméstico; la gobernanza colaborativa todavía no ha logrado combinar los cuatro factores; el liberalismo internacional no ha operacionalizado las asimetrías de poder como un factor en la composición de los acuerdos internacionales; y el neorrealismo no da cabida al análisis técnico de la cooperación. En vista de esta brecha, es importante encontrar un método que abarca todos estos elementos. Como respuesta a este dilema, la siguiente sección esbozará una propuesta metodológica que cubre este vacío.

### ***Propuesta de exploración***

Aunque la gobernanza colaborativa no ofrece un acercamiento perfecto hacia el dilema estratégico en el cual se encuentra el gobierno mexicano, nos da una pista para encontrar la variable que hace falta. En esta literatura, Ansell y Gash (2007) ofrecen algunas prescripciones sobre la conformación de estructuras colaborativas. Según los autores, “si alguna de las partes interesadas carece de la capacidad, nivel de organización, estatus o recursos que sean necesarios para la participación, o la participación igualitaria con las otras partes interesadas, el proceso de gobernanza colaborativa será expuesta a la manipulación por actores más fuertes” (2007, 551). Esta aseveración apunta hacia la importancia de las asimetrías entre actores como un factor importante en la composición de la gobernanza colaborativa. Sin embargo, como una teoría meso, no alcanza a indagar sobre las asimetrías, ya que estas son parte de las teorías macro.

Por tanto, es de suma importancia encontrar una manera de delinear la forma en que las características de asimetría a un nivel macro pueden afectar la colaboración al nivel meso. Desarrollar una metodología para poder incorporar esta variable en el análisis de la implementación de políticas internacionales requiere una conceptualización de la colaboración entre gobiernos que permite la observación sistemática de la asimetría entre los varios niveles de gobierno en sus aspectos políticos y técnicos.

En cierto sentido, el esfuerzo conjunto para combatir el problema de armas ilegales se puede ver como la formación de una organización. Selznick (1948) nos ofrece una

conceptualización muy útil en este sentido: la organización es un conjunto de sistemas de acción racional empotradas en un entramado institucional. Son, por un lado, una economía: un sistema de relaciones que distribuyen recursos escasos, típicamente gestionado por administradores. Por otro, son estructuras sociales porque existen en un contexto orgánico fuera del control de aquellos gestores. El control de las armas ilegales representa una organización en este sentido: existe una economía de decisiones administrativas ocurre entre los dos gobiernos y dentro de cada gobierno, mientras los dos gobiernos funcionan dentro de estructuras sociales en el sentido de que tienen que limitar sus acciones a caberse dentro de los marcos legales y las acciones del otro gobierno.

En la teoría organizacional, existen varias maneras de definir la organización. En la escuela anglosajón, se suele conceptualizarla como una estructura de “arriba para abajo”, donde se toman decisiones desde los puestos de mando y estas decisiones se implementan con diferentes grados de éxito (Gulick 2005; Perrow y González Rodríguez 1998; Simon 1997; R. M. Cyert y March 1992). Este proceso se puede observar en acción en este mismo entramado que se crea desde la cooperación internacional a través de políticas internacionales: Aguilar (2010, 17) define las políticas públicas como “acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales), y por el otro son acciones que se sustentan en un razonamiento técnico-causal con el fin de alcanzar los objetivos deseados.” Bajo este concepto de políticas públicas, las acciones tomadas por el conjunto de gobiernos, dado que tienen aspectos técnicos tanto como políticos, tendrían que considerarse políticas internacionales y representarían una decisión que se tendrá que implementar.

Aunque Selznick sugirió estudiar las organizaciones a través del análisis estructural-funcional a través de ciertos insumos que moldean su comportamiento (una perspectiva que se ha refinado y dominado el análisis de las organizaciones como sistemas [Jackson 1991]), también es posible estudiarlas desde sus rasgos económicos. Esta perspectiva se ha empleado para conocer la composición de las organizaciones (M. Olson 2003), su cambio (North 1990), su comportamiento (Eisenhardt 1989) y su forma de tomar decisiones (R. M. Cyert y March 1992), pero hasta ahora no se ha incorporado la asimetría entre actores como una forma de entender su comportamiento.

Para tal fin, la teoría de juegos es una herramienta útil porque permite incorporar la asimetría entre actores en la toma de decisiones y hacer predicciones sobre su comportamiento basadas en el otro actor y las condiciones de la decisión. Debido a sus bases microeconómicas, la teoría de juegos permite el análisis de las estrategias de los tomadores de decisión en relación con las decisiones de otros actores (Osborne y Rubinstein 1994), y de esa forma, ofrece una visión básica de la interacción sistémica. Por lo anterior, se pretende ofrecer un modelo que, en un futuro, pueda ofrecer poder predictivo sobre las fallas de cooperación internacional entre países con diferentes capacidades organizacionales y económicas.

Un juego comprende tres conjuntos: las acciones, los jugadores y los pagos (Osborne y Rubinstein 1994). Las acciones forman estrategias, las cuales son las respuestas tomadas por los jugadores ante una situación dada. Los jugadores, por otra parte, son los agentes que deciden cuales acciones tomar en el juego. El número de jugadores puede ser cualquiera, aunque la cantidad más popular y fácil de representar son dos. Por último, los pagos de los jugadores representan la utilidad que ganan o pierden por haber tomado alguna acción.

Aunado a lo anterior, hay dos conceptos más que son importantes para entender los juegos: la simetría y la información. La simetría significa que los actores son intercambiables; es decir, tienen las mismas estrategias con los mismos pagos. Por otro lado, la información hace referencia a la conciencia de un agente sobre las posibles estrategias del otro (Osborne y Rubinstein 1994). Puede ser perfecta, lo cual refiere al caso en que se sabe exactamente cuáles son las estrategias y los pagos del otro actor, o imperfecta, lo que ocurre cuando un jugador no está consciente de alguno de estos elementos para el otro (Osborne y Rubinstein 1994). Bajo una condición de información imperfecta, el conocimiento de un jugador se transforma en una creencia sobre la forma de actuar del otro que se utiliza para guiar la elección de su estrategia (Osborne y Rubinstein 1994).

Además, existen dos bifurcaciones esenciales en la tipología de los juegos, entre los estratégicos y extensivos y cooperativos y no cooperativos. La diferencia entre los estratégicos y los extensivos yace en el número de jugadas: los estratégicos solo se juegan una vez, mientras los extensivos se repiten en el tiempo (Osborne y Rubinstein 1994). Por otro lado, la diferencia entre los cooperativos y no cooperativos es la capacidad de llegar a un acuerdo (Chalkiadakis, Elkind, y Wooldridge 2012): en los juegos no cooperativos, se supone que cada actor actúa únicamente por su propio interés, mientras los cooperativos suponen que es posible asegurar el

cumplimiento de un acuerdo para lograr mayor utilidad colectiva. En este tipo de juegos, se analiza la formación de coaliciones y el resultado de la acción colectiva (Osborne y Rubinstein 1994), mientras los no cooperativos analizan el resultado de la acción individual (Osborne y Rubinstein 1994). Adicionalmente, los juegos cooperativos suponen que todos los jugadores tienen información perfecta sobre los demás; de otra forma, no se podría tomar la decisión de cooperar (McCain 2015). Al no contar con esta información, el juego no puede ser cooperativo, aunque esa sea la intención para una etapa futura (McCain 2015).

Aquí es preciso especificar una diferencia terminológica entre la literatura de relaciones internacionales y la de teoría de juegos: mientras la primera analiza los factores que contribuyen a la cooperación, los determinantes de su éxito, cómo se colabora y otras aristas de estas interacciones, la segunda se limita a determinar cuáles grupos forman y el pago numérico de su formación. Por ende, la literatura de la teoría de juegos sobre la cooperación se enfoca en la creación de las coaliciones y la utilidad que pueden brindar en comparación a los jugadores cuando actúan por su propia cuenta (McCain 2015). Algunos ámbitos de aplicación en que se encuentran con frecuencia son la regulación económica (McCain 2015), el manejo de bienes públicos (Ray 2007) y la formación de gobiernos de coalición (McCain 2015; Ray 2007).

No obstante, los juegos cooperativos no ofrecen información descriptiva sobre las condiciones necesarias para el éxito de la cooperación ni sobre las acciones individuales dentro del grupo. Además, se puede tener dos actores con la intención de cooperar que no llegan a formar un juego cooperativo. En consecuencia, existen etapas del proceso cooperativo que son mejor observadas a través de un juego no cooperativo.

La teoría de juegos anidados, desarrollada por George Tsebelis, atribuye el fenómeno de la elección subóptima entre actores políticos racionales a su participación en múltiples escenas, las cuales pueden cambiar la optimalidad de la decisión desde el punto de vista del actor. Cuando un actor toma una decisión no óptima, es en realidad una falla por parte del observador al no considerar todos los juegos en los cuales está involucrado el actor. Los actores optimizan sus estrategias tomando todas las escenas en consideración; los pagos del juego general, en realidad, son variables, y la magnitud de estos pagos, las iteraciones y la posibilidad de comunicación entre actores determinan la naturaleza del juego final (Tsebelis 1990).

Así que, con la teoría de juegos, se puede observar los actores, las asimetrías, las decisiones y acciones que toman individualmente y al nivel grupal, y cómo las decisiones de

unos influyen sobre las decisiones de otros. Además, los juegos anidados permiten que se incluyan varios factores contextuales en el proceso de decisión. Por lo anterior, puede servir para el análisis del comportamiento de las organizaciones a través de la vinculación de los sistemas racionales que las componen. Aunque nace de una perspectiva económica, también puede cubrir las estructuras sociales que están presentes mediante la incorporación de escenas que constriñen la acción por dinámicas cooperativas. Por tales rasgos, constituye una buena herramienta racionalista para estudiar las organizaciones.

A raíz de las corrientes racionales que se presentan dentro de los estudios de gobierno en sus varias facetas, esta herramienta es de uso válido en este contexto. Uno de los conceptos claves para la medición y predicción de la acción gubernamental es la racionalidad. Con sus orígenes en la teoría microeconómica, un actor racional es uno que toma decisiones para maximizar su utilidad en alguna situación (Kreps 1990). Esta maximización está constreñida por las restricciones del contexto: en el caso de los consumidores, esta restricción está representada por su presupuesto; para las empresas, es la frontera de posibilidades de producción (Kreps 1990). La racionalidad también es un concepto esencial en las ciencias políticas: autores tan diversos como Keohane, por el corriente neoinstitucional, y Walt, por el corriente neorrealista, utilizan conceptos de racionalidad para explicar la cooperación entre naciones (Keohane 2005; Walt 1987). En el caso neoinstitucional, se analiza la racionalidad cooperativa, donde la cooperación puede lograr mayores beneficios para todos los actores involucrados, mientras en el caso neorrealista, se evalúa según cuál acción aportará mayor seguridad nacional.

También aparece como un elemento clave del estudio de la administración y las políticas públicas. El origen de la disciplina de la administración pública viene de los estudios de empresas privadas de Taylor, Gulick y otros, los cuales enfatizaron el desarrollo de cadenas de mando y procesos de operación para maximizar la eficiencia de la organización (Perrow y González Rodríguez 1998); luego, estos se aplicaron dentro del modelo racional de la burocracia desarrollado por Weber. Por otro lado, Lasswell sustentaba que las políticas son, en esencia, análogas a decisiones y por tanto promovía el desarrollo de la ciencia de las políticas públicas a través del análisis de la decisión, la cual permitiría el desarrollo racional de intervenciones en determinadas etapas desde el diseño hasta la intervención con uso de herramientas (Lasswell 1994).

Además, estas racionalidades interactúan y se afectan entre sí. Por ejemplo, Putnam (2021) sugiere que los jefes de Estado se enfrentan con restricciones que originan de los gobiernos que los apoyan—en particular, las legislaturas—al momento de entrar en acuerdos internacionales. Por otra parte, las mismas legislaturas están constreñidas por los principios de la democracia representativa, la cual está basada en la realización de los intereses públicos a través de la elección de representantes (Manin 2017). A su vez, esta dicta el funcionamiento de la administración pública a través de la formulación de las leyes que la componen y dirigen, la aprobación de presupuestos (Shepsle 2010).

También existen muchos estudios que complejizan y hasta descuentan la racionalidad por completo (Weick 1993; Cohen, March, y Olsen 1972). Sin embargo, el enfoque racionalista no deja de tener gran peso en estas disciplinas y ha dado forma a las categorías importantes de estudio dentro de las políticas públicas, como diseño e implementación, y el modelo Weberiano de la burocracia sigue ocupando una parte importante de los estudios de administración pública. De todas formas, no hay que dejar a lado la lección aportada por estos estudios que critican la perspectiva racional: la realidad política y técnica del gobierno es compleja y la simplificación de las cadenas causales puede llevar al investigador a conclusiones erróneas si no se abarca con un ojo al detalle y una revisión cuidadosa de los supuestos involucrados.

No obstante, un juego anidado con actores asimétricos, aplicado dentro de la conceptualización de la cooperación internacional como una organización, permitirá entrever la forma en la cual las dinámicas en el nivel internacional pueden afectar el desarrollo de políticas públicas al nivel nacional debido a que nos permite trazar la cadena de racionalidad entre los varios niveles de gobierno y como se rebota entre las estructuras económicas y sociales que lo componen. De esta manera se puede dibujar el mecanismo causal que liga la asimetría internacional con la estrategia nacional y encontrar la vinculación entre las dos variables.

## **Metodología**

El acercamiento metodológico empleado en este estudio es mixto: cualitativo y cuantitativo. En una primera etapa, para caracterizar los rasgos y el comportamiento de la organización empíricamente, se realizó un análisis de documentos oficiales sobre el control de armas ilegales y las intervenciones que se han llevado a cabo para enfrentarlo, dada la falta de investigación previa en el campo al momento de la elaboración de este estudio. No se extendió el análisis cualitativo más allá de esta revisión debido a dos factores: 1) la naturaleza confidencial del asunto haría que conseguir datos a través de entrevistas u observación sea difícil y los datos conseguidos, poco confiables y 2) debido a que este es un estudio acerca de la racionalidad del gobierno, se consideró que las comunicaciones oficiales emitidas serían representativas de esa racionalidad, ya que su propósito es comunicar y justificar la acción gubernamental. Para realizar triangulación y aumentar la confiabilidad de la información provista, cuando fuera posible, se compararon documentos emitidos por ambos gobiernos sobre el mismo tema.

En una segunda etapa, el mecanismo causal detrás de este comportamiento se exploró a través de la modelación mediante la teoría de juegos, lo cual se pudo llevar a cabo a través de la representación de los sistemas gubernamentales como empresas. Se propone que el entramado de cooperación internacional sobre el tema del tráfico de armas entre los Estados Unidos y México y las subsiguientes consecuencias domésticas representan un juego de tres escenas que tiene rasgos cooperativos y no cooperativos. La escena I es un juego de negociación donde se forma un acuerdo—la IM, que ha sido la pauta de cooperación bilateral en seguridad desde 2007 (E. L. Olson 2017)—que establece que los Estados Unidos provean los insumos y México realice la reforma del aparato administrativo de seguridad. Se lleva a cabo entre los dos ejecutivos y, aunque existe la intención de cooperación, no puede ser cooperativo debido a la falta de información previa. En la segunda escena, el acuerdo a que llegaron los dos ejecutivos se materializa a través de la creación de leyes dentro de los Congresos mexicano y estadounidense mediante juegos cooperativos simultáneos de intercambio. La tercera escena está representada por un juego no cooperativo entre las dos administraciones públicas donde cada administración cuenta con los insumos y la función de producción establecida en los otros juegos. De esta forma, se observa el efecto que los acuerdos internacionales pueden tener en la administración pública.

La cooperación sobre el problema de tráfico de armas se analizará desde el momento de entrada en el acuerdo de la IM. Aunque existían mecanismos de cooperación antes de su existencia, esta fue el momento decisional que estableció el patrón de acción que rige la cooperación en el control de armas actualmente. La IM cubre muchos aspectos de la seguridad pública y nacional además del control de armas, pero fue un punto de inflexión en la cooperación entre México y los Estados Unidos en temas de seguridad (E. L. Olson 2017).

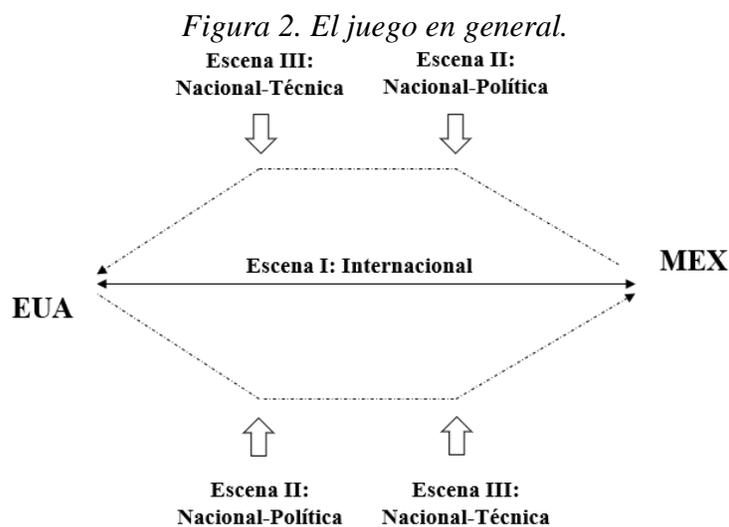
En el tratamiento de un problema público transnacional, la política internacional creada por la organización cooperativa también se puede entender como un intento a establecer un monopolio para manejar la producción de un bien público. Aquellas industrias que requieren la inversión de un monto extraordinario en activos fijos para comenzar la operación son susceptibles al monopolio. Primero, el alto costo de comenzar operaciones funciona como una barrera a la entrada; segundo, debido a que el costo promedio de producción logra su mínimo en un punto que rebasa la intersección con la curva de demanda, fijar el precio en el punto donde el costo marginal es igual al ingreso marginal puede hacer que la empresa pierda ingresos (Varian 2010). Por ejemplo, la producción en estas industrias, las cuales incluyen la electricidad, el gas natural y la infraestructura, entre otras, suelen ser controladas por el gobierno (Varian 2010) y se convierten en bienes públicos. La cantidad de recursos necesarios para proveer la seguridad como un bien público (y no solo un bien privado) puede tener consecuencias similares en el plano doméstico debido a los costos de mantener fuerzas de seguridad bien equipadas y listos para desplegarse en el territorio que se requiera. En el sentido internacional, la fusión de la empresa mexicana de seguridad con la empresa estadounidense significaría menores costos fijos y, en consecuencia, menor gasto y mayor producción. Este es el juego general: se estableció un régimen de cooperación internacional a través de la IM para establecer una empresa de seguridad más eficiente.

A diferencia de la teoría clásica económica, las empresas del Estado no son sujetas a las leyes del mercado, sino a las leyes del sistema político. Al nivel internacional, la empresa supranacional estará sujeta a las leyes internacionales que se han discutido anteriormente, mientras al nivel doméstico estará sujeta al entramado legal y político establecido por la democracia. Por eso, el marco sistémico para este monopolio de la seguridad se formará de la normativa internacional y nacional: las leyes internacionales rigen la cooperación internacional,

las leyes nacionales dirigen la acción política al nivel nacional, y la acción técnica de implementación se realizará a través de una combinación de las dos.

La estructura que surge de este entramado, entonces, corresponde al movimiento secuencial por tres escenas: 1) los jefes de Estado diseñan una política internacional (la IM) en la escena internacional dentro del marco de las leyes internacionales, 2) este acuerdo se remite a los cuerpos legislativos en la escena nacional-política para transformarse en la normativa que regirá la acción doméstica a través de la agregación del interés público y 3) la administración pública implementa la política en la escena nacional-técnica. Según las teorías clásicas de democracia y la administración pública, cada etapa representa un punto de decisión: la primera es la planificación de la empresa, lo que se lleva a cabo entre los jefes; la segunda es un punto de veto, donde se aprueba y concretiza los planes, parecido al rol de una Junta de Directores; y la tercera es una decisión de implementación tomada por la administración pública, los “empleados”. Dentro de esta empresa, el control de armas se considerará un área especializada. Lo que se podrá apreciar es que los pagos establecidos en la primera escena se transformarán debido a las condiciones en la segunda y tercera y, de esa forma, las condiciones que se encuentran en las tres influirán sobre la utilidad y las estrategias del desarrollo de políticas públicas al nivel local en México.

El juego se puede visualizar de la siguiente forma:



El juego principal está representado por la línea continua marcada “internacional”, mientras las dos escenas nacionales—las cuales cambian los pagos—están representadas por las líneas

discontinuas. Entonces, mientras el juego internacional está en función, las otras escenas del juego están imponiendo restricciones no observadas sobre el juego principal de una forma sistemática.

La literatura sobre la cooperación internacional predice que se puede llegar a equilibrios óptimos a través del establecimiento de regímenes (Keohane 2005). Estos regímenes facilitan la utilización de una estrategia recíproca, la cual induce cooperación en ciertos contextos (R. Axelrod y Keohane 1985). En un estudio revolucionario por Axelrod, se caracterizó el problema de la cooperación como un juego del dilema de prisionero, donde existen dos actores que tienen que tomar una decisión sobre cooperar o desertar: si uno deserta mientras el otro coopera, el que deserta obtiene el mayor pago individual posible, pero el pago total (a los dos actores) es el segundo más grande; si los dos desertan, los dos obtienen el segundo peor pago individual posible, pero el peor pago total; pero si los dos cooperan, los dos reciben el segundo mejor pago individual posible y el pago total es el mayor de todos. Con una estructura de esta forma, una estrategia recíproca, donde la primera acción del jugador es cooperar y, en cada turno siguiente, imita la acción previa del otro jugador (R. M. Axelrod 1984a), puede inducir la cooperación y mantenerla estable a pesar de la competencia presentada por otras estrategias. Por lo anterior, se escogió enmarcar la cooperación internacional dentro de un juego del dilema del prisionero y evaluar los actores, pagos y estrategias en referencia a esa forma ideal.

## **Resultados cualitativos**

Antes de modelar el juego, es necesario entender el entramado institucional de las acciones tomadas para combatir el tráfico de armas por parte de los gobiernos nacionales mexicano y estadounidense, además de las acciones tomadas en el fuero internacional. Este análisis aporta al trabajo de caracterizar esta interacción y su consecuente comparación con los resultados del juego.

### ***Marco institucional y políticas públicas sobre el control de armas en México***

En el ambiente doméstico, el control de armas debe entenderse como un problema tanto de seguridad nacional como de seguridad pública. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece tres tipos de seguridad: nacional, pública e interior. La seguridad nacional incluye “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano” (Ley de Seguridad Nacional, Art. 3). Consideradas entre las once amenazas a la seguridad nacional son los “actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” (Art. 5, fracc. III), “actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada” (Art. 5, fracc. V). En cambio, la seguridad pública aparece, primordialmente, en el artículo 21, el cual la define como “una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas” (Art. 21). La seguridad interior se trata del mantenimiento del orden gubernamental (Ley de Seguridad Interior [abrogada], Art. 2) y no se abarca en este análisis.

Por consiguiente, estas definiciones implican el involucramiento de varias instituciones públicas. Al entender que los miembros del Consejo Nacional de Seguridad representan “las instancias de Seguridad Nacional” (LSN, Art. 9), están involucradas las siguientes instituciones en el desarrollo de este principio legal: la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC, anteriormente la Secretaría de Seguridad Pública), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Fiscalía General de la República (FGR)

y el Centro Nacional de Inteligencia (CNI, anteriormente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional [CISEN]) (LSN, Art. 11).

Todas las organizaciones anteriores están involucradas en las actividades gubernamentales dedicadas al control de armas. Sin embargo, algunas tienen mayor incidencia sobre el tema que otras. El entramado legal y organizacional que construye la respuesta gubernamental al control de armas está regido por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE), la cual determina que el Poder Ejecutivo de la Unión, a través de la SEGOB y la SEDENA, es el responsable para el control de armas (LFAFE, Art. 4). Al ejecutivo le corresponde realizar “campañas educativas permanentes que induzcan a reducir la posesión, la portación y el uso de armas de cualquier tipo” (Art. 5), autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas (Art. 37, parr. 1), decidir cuál institución se encargará de “la compraventa de armas y cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea” (Art. 51) y declarar cualquier producción privada de armas bajo el control de la SEDENA en tiempos de guerra o alteración del orden público (Art. 71).

La SEDENA, el actor principal en la función de este marco regulatorio, es responsable por el registro de armas (LFAFE, Art. 7)—lo cual implica el trámite, aprobación y seguimiento de licencias y armas de varios tipos--, “el control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales” (Art. 37, parr. 2), la creación del ordenamiento que regula su compraventa (Art. 51) y el otorgamiento de permisos de exportación (Art. 56). Sin embargo, la recolección de armas de fuego portadas sin licencia o usadas para fines ilícitos es facultad de no solamente la SEDENA, sino también “las demás autoridades federales, estatales, del Distrito Federal o municipales que desempeñen funciones de seguridad” (Art. 78), lo cual refiere a las fuerzas de seguridad pública.

La SEGOB actúa como intermediaria entre la SEDENA--la cual lleva a cabo la mayoría de las actividades de control de armas--y las licencias otorgadas a empleados federales (LFAFE, Art. 32; Art. 28 parr. 6), servidores públicos extranjeros (Art. 28, fracc. VII; Art. 28, parr. 5), las licencias colectivas (Art. 29, secc. B, inciso b)) y las licencias a personas morales (Art. 26, fracc. II, secc. B, inciso b); Art. 37, parr. 3) a través de la facultad de autorizar o suspender estas licencias y la obligación a recibir o compartir información sobre las mismas. Además, puede suspender la creación de licencias de portación de armas para mantener o restituir la tranquilidad interior (Art. 31, fracc. IX, parr. 2).

La SRE y la SHCP también aparecen en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, pero la única facultad otorgada a la SRE es la de tramitar y aprobar permisos para portar armas a los servidores públicos que actúen como agentes de seguridad para jefes de Estado extranjeros (LFAFE, Art. 28). En cambio, la SHCP tiene algunas funciones en conjunto con la SEGOB en cuanto a tramitar licencias y dar seguimiento a servidores públicos extranjeros de migración o aduanas y los servidores públicos mexicanos que trabajan en el exterior (Art. 28).

Por lo anterior, se puede decir que el control de armas ilegales, en cuanto se trata de un problema de seguridad nacional, reposa principalmente sobre la SEDENA con el involucramiento puntual de algunos otros actores. Al contrario, el entramado institucional correspondiente al otro concepto de seguridad pública se compone de otro conjunto de actores. La seguridad pública comprende tres propósitos institucionales principales: la prevención del delito, la procuración de justicia y la impartición de justicia. La prevención del delito corresponde principalmente a las varias fuerzas policiales al nivel federal, estatal y municipal (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Art. 75, fracc. II y IV). La procuración de justicia, como está esclarecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales, es principalmente la responsabilidad de las Fiscalías de la República (CNPP, Art. 127; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República [abrogada], Art. 1 y 2), aunque las fuerzas policíacas comparten algunas funciones de investigación (LGSNSP, Art. 75, fracc. I). Aunque los jueces y magistrados tienen un rol importante en el proceso de justicia (CNPP, Cap. VII), debido al papel del poder judicial como el implementador de las leyes y su ausencia del proceso de la creación de políticas públicas (CPEUM, Art. 49), se omitirá de este análisis.

Dentro de este entramado, los delitos del fuero federal son la competencia de las autoridades federales (CPEUM, Art. 102, secc. A, parr. 3; CNPP, Art. 20, fracc. II) y los de fuero común, en general, son de las locales (CNPP, Art. 20, fracc. I), pero existen varias excepciones a estas reglas: por ejemplo, la autoridad federal puede atraer casos del fuero común cuando considere que las autoridades locales no tienen los recursos para procesarlos adecuadamente (LOFGR [abrogada], Art. 4, parr. 2). Este sistema se complejiza aún más bajo el federalismo, donde cada estado tiene el derecho de formar su propio código penal (CPEUM, Art. 116). No obstante, todos los delitos que involucran armas de fuego son materia del fuero federal (Código Penal Federal, Cap. III); esto incluye portar, fabricar, importar, acopiar, regalar y traficar instrumentos para agredir que no tienen un fin lícito (CPF, Art. 160, Art. 162, fracc.

I). Por lo tanto, mientras todas las fuerzas policiacas pueden involucrarse en el aseguramiento de un arma, la Fiscalía General de la República es la organización que se encarga de la investigación de los delitos relacionados con ellas.

Este sistema institucional presenta algunos problemas importantes. El primero es debido a que la mayoría del mercado de armas en este país es ilegal y, por lo tanto, es la responsabilidad de seguridad pública. A pesar de esto, se puede apreciar que, mientras la SEDENA es la encargada del entramado regulatorio de las armas de fuego en el país, la FGR y la SSPC son las instancias que tienen mayor competencia para enfrentar el mercado ilegal debido a sus facultades de prevención del delito e investigación criminal. Por lo tanto, existe un desajuste donde las instituciones con mayor contacto con el problema quedan sin la habilitación legal necesaria para llevar a cabo sus funciones de forma eficiente y eficaz.

Entonces, al momento de analizar las políticas y programas públicos en el tema, habrá que analizarlos desde los dos ramos: la seguridad nacional y la seguridad pública. El artículo 69 de la CPEUM establece que es la responsabilidad del presidente de la República emitir una Programa o Estrategia Nacional de Seguridad Pública (PNSP o ENSP, como sea el caso) en el primer año de su mando, la cual es sujeta a aprobación por la Cámara de Senadores.

La ENSP de esta administración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2019, incluye dos estrategias, las cuales son la cooperación interinstitucional entre el Sistema de Administración Tributaria (SAT), la SEDENA, la SEMAR, la FGR, la SSPC y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y “se pondrán en marcha mecanismos para mejorar el control y registro de armas aseguradas” (ENSP 2019). En comparación con las otras estrategias presentes en la ENSP, las cuales nombran acciones específicas y en algunos casos (ENSP 2019) las organiza en etapas, la estrategia contra el tráfico de armas está marcadamente carente de detalle. Esta falta de explicitación es parecida a la estrategia del sexenio anterior, el cual mencionó las armas en relación a la seguridad nacional, pero no en la seguridad pública (Peña Nieto 2013; PNASP 2014)

Además de la estrategia oficial, se han identificado otras tres estrategias relacionadas a esta situación. En primer lugar, existen programas de canje de armas, donde el poseedor de un arma de fuego puede entregarlo de forma anónima a un servidor público a cambio de dinero, al nivel federal y estatal. Entre diciembre de 2012 y el 31 de julio de 2019, la SEDENA ha captado 101,142 armas de fuego, 3,893,099 cartuchos y 10,110 granadas (Cámara de Diputados 2019).

Además, trabaja en conjunto con la SEGOB y la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC-CDMX), para administrar un programa similar en la Ciudad de México. Luego, esta arma se entrega a personal de SEDENA quien la destruye (CDMX s/f). Desde el 21 de enero de 2019 al 30 de julio de 2020, este programa ha destruido 5,323 armas de fuego, además de 970,747 cartuchos, 6 cartuchos de dinamita y 13,533 estopines (CDMX s/f). Hay evidencia de la creación del mismo programa en el Estado de México también (*Mugs Noticias* 2019). Aunque este programa ha tenido cierto éxito, una de las desventajas es el anonimato que se regala a quienes entregan sus armas; acoplado con el poderoso incentivo monetario, puede obstaculizar la procuración de justicia.

Por parte de la FGR, bajo la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, no existe ninguna oficina destinada específicamente al tráfico de armas, aunque en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, abrogada cuando la LOFGR entró en vigor, aparece la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (Art. 3, secc. F, fracc. II). Debido a que se otorgó la autonomía a este organismo en 2018, es posible que en el momento de hacer esta investigación esté en el proceso de reorganización y que una unidad de similares características aparece en el entramado organizacional actual.

Mientras tanto, el anterior Secretario de Seguridad Pública, Alfredo Durazo, mencionó en un artículo escrito para un número especial de *La Revista Mexicana de Política Exterior* sobre el tráfico de armas los puntos básicos de una estrategia contra este mercado negro (Durazo 2020). En resumen, mencionó cuatro elementos esenciales: la cooperación para fortalecer las protecciones contra el tráfico ilícito en la frontera EUA-MX; el mejoramiento del sistema nacional de seguimiento y control de licencias y tenencia de armas; el compartimiento de información sobre la delincuencia entre los dos países a través de bases de datos que permiten el rastreo de armas y la identificación de sus traficantes; y por último, la importancia de actualizar el marco legal (Durazo 2020). A lo largo del documento, hace varias menciones del tráfico de armas como un problema externo al gobierno nacional, lo cual, en este caso, implica la necesidad de acción por parte de los Estados Unidos (Durazo 2020).

Se debe mencionar que la estrategia de política exterior sobre el tráfico de armas representa otra fuente de políticas en el tema; sin embargo, debido al papel reducido que juega

la SRE en el marco regulatorio de armas al nivel nacional, no se abarcará en esta sección, sino en la que se trata de los mecanismos de cooperación internacional.

Por lo anterior, se puede apreciar que el desarrollo de políticas públicas dirigidas hacia el control de armas ilegales es incipiente en comparación con el desarrollo de políticas en otros temas de seguridad. Aunque existen los principios de una estrategia, no logra ser una política coordinada y sufre de paradojas. La ineficacia se debe, en parte, al hecho de que la gran parte del mercado de armas en México es ilegal: la SEDENA está a cargo de la regulación de armas de fuego, mientras el sistema de seguridad pública se enfrenta con el mayor número de casos. Este es un problema que difícilmente se puede arreglar: que la SEDENA tenga la facultad de perseguir los delitos aportaría demasiado poder al ejército, y que la FGR o la SSPC tenga el poder de regular aportaría demasiado poder al ramo judicial. En consecuencia, México se encuentra en un dilema que no se puede resolver únicamente por el esfuerzo nacional.

#### ***Marco institucional y las políticas públicas sobre el control de armas en los Estados Unidos***

En el caso de los Estados Unidos, primero es preciso separar conceptualmente el control de armas de fuego considerado en el marco anterior y lo que frecuentemente se denomina como “arms control”, lo cual se puede traducir de la misma forma pero hace referencia a la reducción o eliminación de las denominadas Armas de Destrucción Masiva (ADM) (“Arms Control and Nonproliferation” s/f) y no a la posesión de armas cortas, largas y otras (las que frecuentemente se denominan *firearms*, *guns* o *small arms*) por civiles. Aunque el debate armamentista tiene relevancia para este tema en el sentido general, está fuera del ámbito de este trabajo y, por lo tanto, aquí no se abarcará de las leyes, organizaciones y políticas que corresponden a ese concepto.

Para entender la realización del problema público como marco institucional, es preciso empezar con el documento fundacional del país. En conformidad con la tradición de *common law* heredada de Inglaterra, la Constitución de los Estados Unidos de América es bastante menos explícita sobre los principios rectores y deberes de cada integrante del entramado federal que la de los Estados Unidos Mexicanos. En su lugar, se apoya principalmente en la jurisprudencia para justificar la legalidad de las acciones. Con respecto al control de armas, el artículo que otorga el poder de regulación al Congreso es el primero, Sección 8, cláusulas uno y tres, donde establece el derecho del Congreso a determinar y recaudar impuestos y aranceles y a regular el

comercio entre naciones extranjeras y los estados (Herman Peck y Krouse 2018). Históricamente, las armas han sido materia de impuestos durante siglos (“ATF History Timeline” s/f), y por lo tanto, se considera que este artículo permite su regulación (Herman Peck y Krouse 2018). Además, con los años y a través de la jurisprudencia, también se estableció el poder de legislar en materia penal basado en lo que se llama la *Necessary and Proper Clause* (Cláusula de Necesidad y Propiedad), la cual cubre toda la legislación que sea necesaria y propia al ejercicio pleno de un gobierno federalista y que no sea enumerada específicamente en las cláusulas anteriores de la octava sección (Cong. Rsch. Serv. s/f). Esto permite que el control de armas también se establece bajo el concepto de la seguridad además del comercio. Esta cláusula también es la misma que permite al Congreso crear las organizaciones de la administración pública (Cong. Rsch. Serv. s/f).

La principal organización encargada de la regulación y rastreo de armas de fuego es el *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* (Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos, ATF por sus siglas en inglés) (Herman Peck y Krouse 2018) (34 U.S.C. §40901). Aunque la regulación de alcohol y tabaco tiene una larga historia que empezó con la fundación del país en 1789 (“ATF History Timeline” s/f), las armas de fuego se agregaron a esta agrupación solamente después de la abrogación de la famosa Prohibición, una enmienda a la Constitución que prohibía la compraventa y consumo de alcohol (“ATF History Timeline” s/f). Durante este tiempo, habían crecido los carteles ilegales para vender alcohol que dieron lugar al concepto de “crimen organizado” (“ATF History Timeline” s/f); por lo tanto, la misión de esta agencia, que en ese entonces se llamaba la Unidad de Prohibición y luego la Agencia de Prohibición, se dirigió al combate del crimen y cambió de Departamento, del Departamento de la Tesorería (USDT por sus siglas en inglés) al Departamento de Justicia (DOJ por sus siglas en inglés) (“ATF History Timeline” s/f). Cuando se abrogó esta enmienda, la organización quedó con las funciones de combate de la delincuencia pero sin el imperativo de la ilegalidad. Por lo tanto, regresó al USDT; pero cuando se aprobó la *National Firearms Act* de 1934 (Ley Nacional de Armas de Fuego, NFA por sus siglas en inglés) con la intención de limitar el poder de las organizaciones de delincuencia organizada, la regulación de las armas de fuego cayó también dentro de sus facultades a pesar de ser una dependencia del USDT (“ATF History Timeline” s/f).

El marco actual está formado por la *Homeland Security Act* de 2002 (Ley de Seguridad Doméstica, HSA por sus siglas en inglés). Esta ley se creó con el propósito de establecer el Departamento de Seguridad Doméstica y otros afines (6 U.S.C. § 101); como tal, representó una reorganización importante de muchas funciones dentro de la burocracia estadounidense. Además de crear un nuevo departamento, esta misma ley cambió la distribución de funciones dentro de otros departamentos. Por ejemplo, separó la ATF en dos organismos: uno se quedó dentro del Departamento de Justicia bajo el mismo nombre y tendría las siguientes funciones: 1) la investigación de la violación de las normas criminales e incumplimiento con las regulaciones en relación a la normatividad establecida en materia de armas de fuego, explosivos, incendios provocados, alcohol y tabaco de contrabando en el ámbito federal; 2) las relacionadas a la transferencia de las autoridades, funciones, personal y bienes correspondientes al Departamento de Justicia; y 3) cualquier otra relacionada con la investigación del crimen violento o el terrorismo doméstico que sea delegada por el Fiscal General (6 U.S.C. § 531). Sin embargo, todas las autoridades, las funciones, el personal y los bienes de la ATF que no se transfirieron a la ATF se retuvieron en el Departamento de la Tesorería bajo la administración de la *Tax and Trade Bureau* (Agencia de Impuestos y Comercio, TTB por sus siglas en inglés) (6 U.S.C. § 531).

Este andamio se complejiza cuando se toman en consideración las dos principales leyes federales que gobiernan la disponibilidad y prácticas de compraventa de las armas de fuego, las cuales son la *Gun Control Act* de 1968 (Ley de Control de Armas, GCA) y la NFA. La GCA representa la perspectiva penal sobre las armas en la normativa nacional; como tal, establece normas y prohibiciones sobre el comercio de armas y restricciones sobre los compradores permitidos, normas sobre controles de seguridad en las armas, restricciones sobre el uso y compraventa en zonas escolares (18 U.S.C. §922). También establece el reglamento para la concesión de licencias (§923), las sanciones (§924), las excepciones (§925) y otros reglamentos (§926). La *Brady Handgun Violence Prevention Act* de 1993 (Ley de Prevención de Violencia por Armas Cortas de Brady, *Brady Act*), la cual forma parte de la GCA, establece el requisito de que cualquier persona jurídica o moral con una licencia para la compraventa de armas de fuego no puede ceder un arma de fuego a una persona sin licencia sin antes haber verificado su identidad y antecedentes penales (18 U.S.C. §921). En este sentido, establece un rol importante para la *Federal Bureau of Investigation* (Agencia Federal de Investigación, FBI por sus siglas

en inglés) como el organismo que administra el sistema de verificación de antecedentes (18 U.S.C. §922). Debido a esta estipulación, la ATF y la FBI deben cooperar en asuntos de control de armas.

Mientras tanto, la NFA se adhiere a la conceptualización económica del tema de control de armas ya que establece las regulaciones y los impuestos sobre las armas de fuego como un bien comerciable. Toda persona, moral o jurídica, que importa, fabrica o cede armas debe registrarse en el Registro Nacional de Tenencia y Transferencia de Armas de Fuego (NFRTR por sus siglas en inglés) antes de llevar a cabo sus actividades (26 U.S.C. §5841). Este registro está gestionado por el Departamento de la Tesorería (26 U.S.C. §5801) y, por lo tanto, cualquier persona que desee registrar su arma debe hacerlo con el representante correspondiente a su distrito fiscal (26 U.S.C. §5802). Al no cumplir con lo anterior, o igualmente por haber adulterado el número de serie del arma o haber falsificado la información que aparece en el registro, uno estará sujeto a sanciones y la confiscación del arma (26 U.S.C. §§5861 - 5872). Debido a la distribución de funciones, la ATF es la organización directamente encargada del manejo del NFRTR y el otorgamiento de licencias a pesar de que hoy en día se encuentra bajo el Departamento de Justicia. Las funciones relacionadas con el poder de imposición se quedan con la TTB.

Adicionalmente, debido a esta normatividad existen otras organizaciones estatales involucradas a un nivel periférico, las cuales incluyen: el Departamento de Comercio, la Comisión de Comercio Exterior, las Cifras de Comercio Exterior, la Agencia del Censo, la Agencia Estadunidense de Aduana y Protección Fronteriza y el Servicio Postal (“Regulations for Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives” s/f). De todas formas, se puede observar que al nivel federal, el control de armas se considera un problema económico y de seguridad nacional.

Sin embargo, no cubre la posesión de armas por parte de civiles. En este sentido, otro de los documentos fundadores, la Carta de Derechos estadounidense, es de suma importancia. Se elaboró con el propósito de contener los poderes expresados en la Constitución (Const. EUA, enmienda 1). En este sentido, existen dos enmiendas relevantes en cuanto a esta materia: la segunda y la décima. La segunda establece el derecho de la población de tener y portar armas, mientras la décima especifica que cualquier poder que no haya sido delegado a la federación es competencia de los estados o de los ciudadanos, siempre que no les está expresamente

prohibido. La relevancia de estas dos estipulaciones está en la limitación de los poderes de Congreso: mientras el poder legislativo está encargado de regular y gravar cualquier bien en comercio, sólo puede restringir las armas de fuego hasta el punto en que se infringe sobre el derecho de tener y portarlas. Además, con la décima enmienda se proscribieron que cualquier asunto en relación con el control de armas que no se trate de su regulación en términos de comercio interestatal e internacional o la penalización federal es de responsabilidad estatal.

Por todo lo anterior, la concesión de permisos para portar armas resulta ser competencia de los estados. En este aspecto existe mucha variación entre estados; sin embargo, este análisis se enfocará solamente en los tres estados de los EUA de los cuales proviene la mayor cantidad de armas que se aseguran a través del combate a la delincuencia en México: Texas, California y Arizona (Medina 2020a). Existe mucha variación entre las leyes estatales, pero un punto de comparación interesante es el requisito de alguna prueba por parte del poseedor que demuestra que sabe usar un arma correctamente. California, el estado que cuenta con la mayor cantidad de restricciones, requiere un certificado de conocimiento sobre el uso seguro de armas de fuego para comprar un arma (Cal. Penal Code §31615). Texas, en medio de los otros dos, solamente requiere un certificado de capacitación para el uso de armas cortas cuando alguien que ya posee un arma quiera conseguir una licencia para portarla (Tex. Gov. Code §411.174, §411.188). Sin embargo, no hay requisitos para comprar un arma de fuego (“Texas Gun Laws” s/f). Por su parte, Arizona no tiene ninguna restricción para comprar ni para portar armas salvo las plasmadas en la ley federal (“Arizona Gun Laws” s/f), la cual solo regula las armas de forma general, como se ha visto anteriormente. El resultado de esta variación es una variación paralela en la facilidad de comprar, transferir y portar armas, la cual resulta en su proliferación por los estados del sur occidental de los EUA.

Con tanto desacuerdo sobre la construcción del problema público y las regulaciones y leyes penales relevantes, no es de extrañar que exista una polémica sobre el acercamiento con el cual se debe enfrentar este problema y si en realidad se puede considerar un problema como tal. Un documento del *Congressional Research Service* (Servicio de Investigación para el Congreso, CRS por sus siglas en inglés) de 2018 identifica algunos temas de mayor relevancia a la agenda nacional: los procesos de verificación de antecedentes penales, la elegibilidad para poseer y portar armas y la eliminación de los compradores no rastreables (Herman Peck y Krouse 2018).

La política de la presidencia de Biden sobre la violencia a causa de las armas pequeñas abarca los tres temas. En cuanto a los procesos de verificación, propone mayor financiamiento y apoyo de la FBI para desarrollar estos mecanismos y otros de rastreo (“Joe Biden’s Plan to End Gun Violence” s/f). La portación y la posesión se abarcan mediante iniciativas que limitan quién tiene el derecho de comprar armas, promueven mayor vigilancia sobre la tenencia de armas, apoyan mayor rigidez en las regulaciones que ya existen, limitando la compra de armas de asalto y cartuchos de alta capacidad, y además, promueven medidas para recuperar las armas de fuego más peligrosas (“Joe Biden’s Plan to End Gun Violence” s/f). También se espera controlar el problema de compradores no rastreables con un castigo más severo para los compradores de paja, la prohibición de la compraventa en línea y la restricción de planes de impresión tridimensional de armas de fuego a solamente esas personas autorizadas por el gobierno federal (“Joe Biden’s Plan to End Gun Violence” s/f). En general, se puede entender como una política dirigida a la limitación y combate al flujo de armas dentro de los Estados Unidos.

Sin embargo, en otra administración reciente que tomó una posición similar en cuanto a las armas ilegales—la de Obama—la realización de su política mediante las acciones de la administración pública tomó una dirección inesperada. La ATF tiene una historia de llevar a cabo “misiones” que van más allá de los límites nacionales. El caso de la operación Rápido y Furioso es un ejemplo sobresaliente: en un intento por construir un caso sobre un grupo de compradores de paja, la ATF permitió que compraran armas pero no las incautó, lo que resultó en que las armas se aseguraran en manos de la delincuencia organizada en México, y en un caso, después de haber matado a un agente de patrulla fronteriza estadounidense (Office of the Inspector General 2012). La lógica detrás de la operación era que ya en manos del crimen organizado, se podría rastrearlas, pero a pesar de estas intenciones, el plan falló y la mayoría de las armas traficadas se perdieron (Office of the Inspector General 2012). Tampoco ha sido un evento único; el reporte del incidente emitido por la Oficina del Inspector General (OIG, por sus siglas en inglés) hace mención de otras operaciones parecidas, las cuales incluyen las que se llaman Operación *Gunrunner* y Operación Receptor, entre otras que no fueron nombradas (Office of the Inspector General 2012).

En suma, al nivel constitucional, el control de armas en los Estados Unidos ocupa dos conceptos de problema público: el comercio y la criminalidad. Debido a esta duplicidad en su

problematización, el esfuerzo para limitar el flujo de armas ilegales llega a ser disperso y mal guiado. La dificultad en efectuar cambios sobre este entramado es aparente al observar que, a pesar de políticas claramente en apoyo del control de armas, no se ha estancado el flujo de armas ilegales y la administración pública actúa de forma agresiva en su intento de amortiguar el problema del tráfico de armas.

### ***Mecanismos de cooperación internacional***

Debido a la naturaleza transnacional del tráfico de armas, han surgido varios mecanismos de cooperación internacional entre México y los Estados Unidos. Aquellos mecanismos, como resultado de cualquier política pública, se generan desde un marco legal superior y se realizan mediante la creación de programas y otras herramientas de acción gubernamental. En este sentido, se puede entender que de este entramado emanen dos tipos de herramientas: los grupos y las comisiones que corresponden a la formación de la decisión conjunta en el ámbito de relaciones internacionales y los programas que interactúan directamente con el sector público de otro país.

El marco legal relacionado con la cooperación en el control de armas implica varios tratados internacionales, pero en realidad solo hay uno que la rige. Este acuerdo esencial es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT). México ratificó esta convención el 4 de marzo de 2003 y los Estados Unidos el 3 de noviembre de 2005 (“United Nations Convention against Transnational Organized Crime” s/f). Estipula las obligaciones estatales en materia de cooperación, las cuales incluyen apoyo legal mutuo (Art. 18), llevar a cabo investigaciones en conjunto (Art. 19), hacer acuerdos para llevar a cabo investigaciones bilaterales o multilaterales que emplean técnicas especiales (Art. 20, Cláusulas 2 y 3), permitir la extradición y la transferencia de los procesos judiciales entre un Estado y otro (Arts. 16 y 21), cooperar en la procuración de justicia (Art. 27), compartir información relevante a actividades delincuentes (Art. 28, Cláusula 2), apoyar la formación de las capacidades y técnicas requeridas para el combate eficaz del crimen organizado (Art. 29, Cláus. 2) y proveer apoyo para el desarrollo económico y técnico (Art. 30). En relación con el control de armas, lo anterior se aplica en términos de lo establecido en el artículo 12, cláusula 1, inciso (b): “Los Estados Parte adoptarán, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso de los bienes,

equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención”. Dentro del texto de la CNUDOT, no se refiere de forma más específica a las armas ilegales y su tráfico.

Sin embargo, adjunto al documento principal está el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, el cual establece un marco específico al tráfico de armas; sin embargo, fue ratificado por México el 10 de abril de 2003, pero nunca fue ni firmado ni ratificado por los Estados Unidos ("Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition" s/f).

Otros tratados que establecen obligaciones concretas sobre la regulación de armas lícitas e ilícitas y las medidas de cooperación necesarias para combatir el tráfico de armas son la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) de la Organización de los Estados Americanos y el Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT) de Ginebra. La CIFTA fue adoptada en 1997 y firmada por 34 países, México y Estados Unidos incluidos, aunque los EUA no llegaron a ratificarlo (“A-63” s/f). Por lo tanto, se demostró la intención de cumplir, pero no rige en el marco interno legal del país. El ATT también cuenta con las firmas de los Estados Unidos y México, pero el primero no pretende hacerse parte del tratado (“Treaty Status” s/f).

La IM, la cual estipula varias condiciones para la cooperación entre países y el suministro de armas y equipamiento para el combate de la delincuencia, es un acuerdo que se realizó bajo el marco legal de la CNUDOT y, como tal, emplea varias de sus provisiones. Además, como uno de los mecanismos principales que se ha creado para el fin de cooperación internacional en temas de seguridad, representa la encarnación de la acción directa sobre las políticas públicas de otro país. Se inició en diciembre de 2008 y una de sus metas declaradas es galvanizar los esfuerzos de los Estados Unidos para cortar el flujo de armas, dinero y la demanda para las drogas (U.S. Department of State 2015). La iniciativa abarca de un programa de cuatro bases de acción: la disrupción de la operación del crimen organizado, la institucionalización de la capacidad para sostener el Estado de derecho, la creación de estructuras fronterizas modernas y la construcción de comunidades fuertes y resilientes (“The Merida Initiative” s/f). Para tales propósitos, proporciona equipo, programas de entrenamiento, proyectos de creación

fortalecimiento de infraestructura y apoyo a la reforma legal, entre otras intervenciones (“The Merida Initiative” s/f), lo cual incide directo o indirectamente en las provisiones detalladas arriba. En cambio, México cambiaría su sistema judicial de un sistema inquisitorio a uno acusatorio (Ribando Seelke 2021), un trabajo que implicaba reformas extensivas mientras se transformó la lógica legal de “culpable hasta que se compruebe inocente” a “inocente hasta que se compruebe culpable”.

Un resumen del proyecto, emitido en 2015 por la Embajada Estadunidense en México, informa que se ha desembolsado US\$1.4 mil millones (de US\$2.3 mil millones destinados al proyecto) en varios aspectos programáticos, por ejemplo: nueve helicópteros Blackhawk, US\$112 millones en tecnología para la mejora de la seguridad en la frontera y US\$247 millones para apoyar la transición al nuevo sistema de justicia penal (U.S. Department of State 2015). Cada una de estas acciones tiene un impacto directo sobre el combate del tráfico de armas, que sea en su aspecto operativo, táctico y estratégico, respectivamente.

Actualmente, no se sabe si está en operación o no; mientras López Obrador declaró en 2019 su intención de reorientar la IM a “las actividades productivas y la creación de empleos” (Hernández s/f) y en noviembre de 2020 el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard ha expresado que “la instrucción que nos ha dado el Presidente es de no aplicar esos recursos como se estaba haciendo... se debe rehacer, es decir, para nosotros ya la IM quedó sin efecto por lo que hace al Gobierno de México” (Hernández s/f) y que no había recibido “ni un helicóptero” (Hernández s/f), el Congreso de los Estados Unidos sigue desembolsando equipo y fondos. Según un reporte del CRS, el Congreso aportó US\$159 millones a la Iniciativa para el año fiscal 2021 (Ribando Seelke 2021), y aunque impuso requisitos para la retención de fondos más estrictos que los anteriores, las páginas web del gobierno estadounidense que fueron consultadas no demuestran ningún reconocimiento de la terminación de este programa; al contrario, la página de USAID que describe la IM fue actualizada el 2 de marzo de 2021 (“Our Work” 2021).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En las últimas fechas, se han archivado las páginas relevantes a la IM en el sistema estadounidense. Sin embargo, el 1 de julio de 2021 la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó otros US\$158 millones de fondos en ayuda bilateral (Díaz Briseño 2021). Debido a la aparente continuación en la cooperación internacional y para facilitar la coherencia conceptual, se mantendrán las referencias a la IM, aunque el lector deberá tomar en cuenta que, formalmente, el esquema de cooperación ya no opera bajo este acuerdo.

Existen varias oficinas a través de la Embajada Estadunidense que tienen cierta injerencia sobre la cooperación para controlar el tráfico de armas. Según la información provista en línea por la Embajada, las dos oficinas que tienen participación directa en la implementación de la IM son la Agencia de Asuntos Internacionales de Procuración de Justicia y Antinarcóticos (INL, por sus siglas en inglés) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) (“Sections & Offices” s/f). La INL es la coordinadora de todos los proyectos bajo la IM (“Sections & Offices” s/f), aunque la información disponible a través del Departamento del Estado no hace mención de esta iniciativa (“Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Mexico Summary” s/f). En cambio, la USAID está a cargo de tres objetivos de desarrollo bajo la IM: fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos, reducir la delincuencia y violencia relacionadas a las drogas y promover acciones destinadas a fortalecer la transparencia e integridad (“Our Work” 2021).

Además, la Agencia Estadunidense de Aduana y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) tiene una Oficina del Adjunto en la Ciudad de México (“CBP Attaches” s/f); el DOJ cuenta con una Oficina del Adjunto (“Sections & Offices” s/f), un programa de apoyo y entrenamiento para la formación de capacidades investigativas que se llama el Programa Internacional de Apoyo para la Formación en Investigación Criminal (ICITAP, por sus siglas en inglés) que trabaja con la FGR bajo la IM (“Western Hemisphere Programs” 2015) y otro programa de capacitación para jueces y profesionales de justicia para adaptarse al nuevo sistema acusatorio (“Western Hemisphere” 2015). Otras oficinas dentro de la Embajada que pueden tener una relación indirecta con el control de armas son la Oficina del Adjunto y la Oficina de Coordinación del Departamento de la Defensa (DAO y ODC, por sus respectivas siglas en inglés), la Agencia Federal Antinarcóticos (DEA, por sus siglas en inglés), el Adjunto Legal de la FBI y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de EE. UU. (ICE) (“Sections & Offices” s/f).

Bajo la IM, la administración de la presidencia de Obama creó el Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad México-Estados Unidos, el cual permite el intercambio de información pertinente a la seguridad en varios niveles del gobierno de los dos países (U.S.-Mexico Security Cooperation Taskforce 2018). Sin embargo, este grupo no se ha reunido desde el mes de octubre de 2017 (U.S.-Mexico Security Cooperation Taskforce 2018).

También existen varios grupos de trabajo en diferentes niveles de función. El Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y el Control del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (“GC-Armas”) es uno de ellos. Según un documento de 2008 emitido por la entonces Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría Técnica de GC-Armas está a cargo del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia (CENAPI) y consiste en “los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Pública federal, así como de la PGR, además de agregados de agencias extranjeras, como la ATF y Migración y Aduanas, y el Departamento de Defensa de Estados Unidos de América” (Cardona Benavides 2008).

Sin embargo, este grupo fue suspendido entre 2012 y 2015 (U.S.-Mexico Security Cooperation Taskforce 2018). Luego se reinició en 2016, pero se había disminuido la colaboración binacional (U.S.-Mexico Security Cooperation Taskforce 2018). Actualmente, un artículo titulado “Radiografía del tráfico ilícito de armas en México”, Fabian Medina, el jefe de la Oficina del Canciller de la SRE reporta también la coordinación entre la SRE, la CBP, la Oficina de Investigaciones del Departamento de Seguridad Doméstica (HSI, por sus siglas en inglés) y la ATF, con apoyo de la SSPC, la SCT, la SEDENA, la SEMAR, la Guardia Nacional y la FGR (Medina 2020a). No se sabe si la coordinación entre estos órganos representa un grupo oficial que sea diferente o el mismo que la GC-Armas, pero comprueba que el esfuerzo se ha mantenido al menos por el año 2020.

En 2020 Fabián Medina, el jefe de Oficina del Canciller – SRE, esbozó una estrategia de relaciones exteriores para combatir el tráfico de armas que incluía la participación en varios grupos y mesas internacionales, pero ninguno que vincule directamente con los Estados Unidos, lo cual puede representar un movimiento de la participación bilateral hacia el apoyo en actores externos a esta relación.

La IM representa la herramienta básica, fundamentada en la CNUDOT, sobre la cual las políticas binacionales de seguridad se han desarrollado. Se ha manifestado a través de la provisión de apoyos, como equipo y entrenamiento, para realizar la labor de seguridad y la formación de unos grupos de cooperación. Estos grupos no han sido estables y la IM en sí actualmente está en cuestión. Se ve que existe mucha incertidumbre sobre los mecanismos que

ya existen y, posiblemente, una tendencia a desligar de la cooperación bilateral y buscar otras avenidas en las organizaciones internacionales.

### ***Cooperación sobre el control de armas como una organización productora de políticas internacionales***

Como se puede apreciar por la anterior descripción, este entramado de cooperación internacional abarca de elementos domésticos e internacionales en los sentidos técnico y político. En este sentido, representa una organización—aunque sea flojamente acoplada—que busca crear políticas internacionales. Específicamente, la CNUDOT rige la acción formal: a pesar de que no especifica las pautas de acción sobre este problema en particular, es el mecanismo que controla la acción intergubernamental en temas de seguridad. Las leyes domésticas de cada país determinan estructuras sociales que resultan en la desviación de la racionalidad estricta: la democracia sujeta la pura racionalidad burocrática a la opinión de la ciudadanía.

Quienes actúan dentro de estos dos marcos y forman las economías organizacionales son las instituciones de cada país: en el sentido amplio, son los niveles ejecutivo, legislativo y administrativo (concebido por separado del ejecutivo) del gobierno; en el nivel administrativo, la red nacional mexicana se compone principalmente por la FGR, la SEDENA y la SSPC y todas las capacidades, obligaciones y facultades que cada una posee, mientras, el actor principal estadounidense es la ATF, pero también están involucrados la FBI, el DT, el DOJ, el TTB, el CBP y otros.

Dentro de este entramado, la IM es la principal herramienta de política que dirige las economías organizacionales. Su diseño se compone de varias de las actividades definidas como mecanismos de cooperación internacional en temas de seguridad, las cuales son: contactos militares, los cuales incluyen visitas a oficiales mayores, a puertos y a contrapartes, conferencias, charlas y programas de intercambio de personal y unidades; apoyo internacional, lo que incluye defensa interna, programas de apoyo en temas de seguridad y actividades planeadas para el apoyo en materia de temas humanitarios y cívicos; entrenamiento multinacional; ejercicios multinacionales; educación multinacional para personal estadounidense y extranjera; y actividades dirigidas al control de armas y el monitoreo de tratados (Chairman 2006, I–3). Varios elementos del entramado de cooperación internacional anteriormente descrito caben dentro de esta definición: por ejemplo, la GC-Armas y el Grupo Bilateral de

Cooperación se pueden considerar como contactos militares; la USAID se encarga de la gran parte del apoyo internacional; y la ICITAP y otros programas de formación contribuyen a los objetivos de entrenamiento y educación.

Por supuesto, la implementación está a cargo del nivel administrativo y, por tanto, es la representación de una economía afectada por estructuras sociales. Por esta razón, en la siguiente sección veremos qué efectos pueda tener la interacción entre los actores, la forma que toma la política y las leyes domésticas sobre las posibilidades de implementación a través de un modelo de juegos anidados.

## **Resultados cuantitativos**

A continuación, se empleará el análisis cuantitativo para observar la cadena racional que conecta el diseño y la implementación de políticas internacionales.

### ***Escena I: Internacional***

Este juego es el inicial, el cual comienza el proceso de cooperación internacional. Con referencia a la estructura antes mencionada, describe el momento en el cual se toma una decisión entre los jefes de Estado en la escena internacional bajo el marco de la normativa vigente en ese ámbito para diseñar una política internacional. La intención es cooperativa, pero no se analiza con un juego cooperativo debido a la necesidad de analizar los pagos individuales de cada actor y no solamente el valor de la coalición en comparación con otras coaliciones. Entonces, el enfoque no cooperativo permite vislumbrar las estrategias individuales para determinar su racionalidad.

El marco normativo bajo el cual actuarán es el mismo referido en otros capítulos de este estudio. Dado que la IM era un acuerdo que abarcaba varios aspectos de la seguridad y no solamente el tráfico de armas, el tratado internacional que rige la acción en esta escena es la CNUDOT, sin otros tratados vinculantes que regulaban el control de armas específicamente.

El juego que se emplea en este primer tiempo es no cooperativo y estratégico para representar las decisiones que se tomaron para escoger entrar en una coalición y determinar su valor. La IM establecía que México recibiría apoyo en la forma de equipo que se consideraba necesario para el combate de la delincuencia, como helicópteros, aeronaves, aparatos de radiografía y nuevos sistemas para procesar trámites migratorios (Cook, Rush, y Ribando Seelke 2008), además de entrenamiento en la gestión de tribunales y penitenciarios y la capacitación de policías y unidades especializadas (Cook, Rush, y Ribando Seelke 2008), a cambio de una transformación de la forma de operación del sistema de seguridad mexicano, especialmente en aspectos de derechos humanos, algo que se lograría a través de la reforma institucional (Ribando Seelke 2021).

Al traducir este acuerdo a la lógica microeconómica, se puede decir que el diseño de la política era un acuerdo de intercambio de insumos por parte de los Estados Unidos por un cambio en la función de producción por parte de México, con la intención de que México fortaleciera su estrategia de combate a la delincuencia desde la administración pública. Los insumos eran el equipo mencionado, lo que aquí se entenderá como un análogo al capital, y los

procesos de entrenamiento, que se entenderán como el trabajo. Por otra parte, los cambios normativos que se implementaron en el tema, como las reformas constitucionales, el sistema de seguridad pública y todas las reformas que implicaron el cambio del sistema judicial inquisitorio a un acusatorio son representativos de cambios de la función de producción—es decir, la tecnología—de la empresa mexicana.

Lo anterior brinda las bases de los tres elementos del juego. Los jugadores—las partes que entraron en el acuerdo de la IM—eran Felipe Calderón Hinojosa, el presidente mexicano en ese momento, y George W. Bush, el presidente estadounidense correspondiente. Luego, los elementos del acuerdo antes mencionados formaban la esencia de la estrategia de cada actor. Las estrategias de Calderón eran cooperar, lo que significaba cambiar la función de producción de la seguridad de su empresa, o desertar y, como ende, decidir no cambiarla. Paralelamente, Bush podía cooperar transfiriendo el capital y trabajo requerido, o desertar, lo cual resulta en no transferirlo.

Los pagos se determinan a raíz de la cuantificación de estas interacciones y se expresan en unidades de seguridad producidas. Se puede determinar el pago con la cual quedará cada actor en cada escenario: si los dos cooperan, México (a través de Calderón) recibe las transferencias y las aplica a la función de producción cambiada, mientras los Estados Unidos (a través de Bush) pierde los insumos transferidos y aplica lo que resta a la función de producción que ya tiene, la cual no se cambia debido a este acuerdo. Si México coopera, pero los Estados Unidos no, el pago de México será el resultado de haber aplicado solamente sus propios insumos a la nueva función de producción, mientras los Estados Unidos quedan con todos sus insumos y su función de producción. Al contrario, si los Estados Unidos cooperan, pero México no, los pagos resultan de que los Estados Unidos apliquen una menor cantidad de insumos a su propia función de producción, mientras México aplique una mayor cantidad a su función de producción original. En el cuarto caso, donde ninguno coopera, cada jugador se queda con sus propios insumos y función de producción y la operación de las empresas individuales sigue igual. A continuación, se organiza visualmente en una tabla.

Tabla 1. Escena I: Estrategias del juego.

		Jugador 2: Calderón (México)	
		Cooperar	Desertar
Jugador 1: Bush (Estados Unidos)	Cooperar	J1: transferir insumos J2: cambiar función de producción	J1: transferir insumos J2: no cambiar función de producción
	Desertar	J1: no transferir insumos J2: cambiar función de producción	J1: no transferir insumos J2: no cambiar función de producción

Fuente: elaboración propia.

Para poder llegar a una aproximación analítica de los pagos de cada estrategia para cada jugador, se representarán los insumos y las funciones de producción con números simbólicos, con base en una revisión de la literatura existente, que reflejan una idea general del monto relativo de los pagos y la forma generalizada de las funciones de producción. Esta estrategia permite que se examine el peso relativo de los jugadores y la dinámica del juego a pesar de la falta de una valoración exacta, la cual no se pudo elaborar en este estudio.

Por lo tanto, se puede decir que México tenía una dotación previa de 20 capital (representado por  $K$ ) y 18 trabajo (representado por  $L$ ) y los Estados Unidos una dotación previa de 180 capital y 120 trabajo, los cuales se combinan a través de la función de producción para producir una cantidad  $Q$  de unidades de seguridad. Las dotaciones previas de los dos países se representan de la siguiente forma:

$$K_{MEX} = 20, L_{MEX} = 18$$

$$K_{EUA} = 180, L_{EUA} = 120$$

Y las funciones de producción de la siguiente manera:

$$Q_{MEX} = K^{0.55} L^{0.4}$$

$$Q_{EUA} = 2(K^{0.65} L^{0.3})$$

De esto, se transfiere 3 capital y 2 trabajo de los Estados Unidos a México.

$$K_{CO} = 3, L_{CO} = 2$$

Además, el cambio en la función de producción es un ajuste completo a la fórmula estadounidense, dado que se pidió una transformación completa del sistema.

$$Q_{CO} = 2(K^{0.65} L^{0.3})$$

Las dotaciones previas y cantidades de transferencia reflejan, a muy grandes rasgos, los tamaños relativos de los dos países y el momio de capital a labor provisto por la IM (Cook, Rush, y

Ribando Seelke 2008; “State Power Index” s/f). Además, previamente al acuerdo, los dos contaron con funciones de producción con rendimientos decrecientes, aunque el valor relativo de capital a trabajo en los Estados Unidos era más alto y su función de producción producía al menos dos magnitudes más de seguridad. Se supone que la relación capital/trabajo en los países desarrollados se acerca a 7:3 (Mankiw 2009, 58); por eso, la función estadounidense se acerca más a esta relación que la mexicana. Esta representación tiene el valor adicional de reflejar el valor simbólico que ha dado la sociedad mexicana al trabajo en relación con el capital, el cual suele ser mayor al valor proporcionado en la sociedad estadounidense y que fue parte de la discusión en la Legislatura mexicana sobre la validez del acuerdo (E. L. Olson 2017). Estas cantidades y funciones se representan en la tabla abajo:

En consecuencia, el juego con sus pagos se puede representar de la siguiente forma:

*Tabla 2. Escena I: Matriz de pagos con las estrategias del juego.*

		Jugador 2: Calderón (México)	
		COOPERAR: cambiar función de producción	DESERTAR: no cambiar función de producción
Jugador 1: Bush (Estados Unidos)	COOPERAR: transferir insumos	<u>(242.93, 37.79)</u> 280.72	(242.93, 18.57) 261.50
	DESERTAR: no transferir insumos	<u>(245.62, 33.37)</u> 278.99	(245.62, 16.50) 262.12

Fuente: elaboración propia.

donde el primero número que aparece en cada cuadrante es el pago en unidades de seguridad que reciben los Estados Unidos por una cierta combinación de estrategias y el segundo es el que recibe México. El equilibrio Nash está subrayado con una línea continua y el equilibrio cooperativo con una línea discontinua.

Aunque por poco, el equilibrio cooperativo da el mayor pago aditivo (280.72 versus 278.99), pero el equilibrio Nash se ubica en la combinación Desertar (EUA) – Cooperar (MEX). La decisión racional—la que ofrece el mayor pago—fue que los dos entraran en el acuerdo, mientras se podía asegurar el cumplimiento con ese contrato. Sin embargo, desertar es la opción que ofrece mayor utilidad a los Estados Unidos cuando están actuando individualmente, así que esa es la estrategia que se empleará en el caso de que no se puede llegar a un acuerdo. El análisis

del juego en general se abarcará en mayor detalle después de la descripción de las tres escenas que lo comprenden.

### ***Escena II: Nacional-Política***

Después de entrar en la IM, hubo un proceso de elaboración e implementación de los compromisos de cada parte del acuerdo. Este juego corresponde a la segunda escena del constructo: remisión del producto de la decisión a los cuerpos legislativos respectivos para que se transformara en la normativa que rige la acción doméstica. En esta etapa, a los Estados Unidos les correspondía obtener la autorización del Congreso para incluir los insumos prometidos a México en el presupuesto. Mientras tanto, México era responsable por reformar las mismas leyes implicadas en el entramado normativo doméstico que rige el control de armas.

Las estrategias de juego se derivan del proceso democrático que se lleva a cabo dentro de cada cámara del congreso respectivo. Este proceso representa un juego complejo e interesante en sí; sin embargo, lo que es de interés en este estudio es la formación de la restricción sobre la toma de decisiones del presidente. Como se ha mencionado anteriormente, la legislatura da el paso a la implementación de los acuerdos a través de la formulación de normativa. Las preferencias políticas de la ciudadanía, personificadas en los miembros del congreso, se realizan en este conjunto de leyes y de esta forma se puede manifestar una limitación al poder del ejecutivo a través de la representación política. De esta forma, el juego en esta escena llega a modificar la estructura de pagos establecido en el juego de la escena anterior.

En este sentido, los actores representativos de los gobiernos mexicano y estadounidense dejan de ser los presidentes y la agencia sobre las acciones del juego se transfiere a los miembros de las dos cámaras de cada legislatura. Es posible analizar esta etapa con un juego cooperativo debido a que este es un proceso de *agregación* el interés público (Manin 2017), lo cual implica el análisis de una coalición y no la acción individual. La coalición de este juego es la totalidad de los miembros de cada Congreso. Debido a que no existe otra manera de establecer la coalición dentro de la misma jugada, una función de partición que determina cuáles miembros entran a la coalición no es necesaria; solamente se puede entender si el acuerdo a que llegan es estable a través del análisis del núcleo. Por eso, se puede considerar que la decisión legislativa que concreta los compromisos del acuerdo es el resultado de un juego cooperativo.

En la legislatura estadounidense, este proceso se caracterizaba por la agregación de las preferencias a través de un proceso de negociación y voto (Fung 2006) debido a que se presentaron propuestas y luego se votó sobre la cantidad más adecuada. El Congreso estadounidense estuvo en su 110<sup>va</sup> sesión y comenzó con 49 demócratas, 49 republicanos y dos independientes (los cuales votaban con los demócratas) en el Senado, mientras la Cámara de Representantes comenzó con 233 demócratas y 202 republicanos (Joint Committee on Printing, et al. 2007). Hubo pequeñas variaciones en estos números durante el curso de este Congreso, pero no son relevantes para este análisis y, por lo tanto, se omitirán.

*Tabla 3. Escena II: Distribución de partidos entre ambas cámaras del Congreso estadounidense.*

<b>Partido</b>	<b>Senado</b>	<b>Cámara de Representantes</b>	<b>Total de asientos ocupados</b>	<b>Porcentaje del total de asientos disponibles</b>
Demócrata	49	233	282	52.7%
Republicano	49	202	251	46.9%
Independiente	2	0	2	0.4%
Total	100	435	535	100%

Fuente: “Official Congressional Directory: 110<sup>th</sup> Congress”, Joint Committee on Printing, et al., 2007. Adaptación propia.

Debido a que los independientes en el Senado votaban con los demócratas, se entenderá que existían dos actores con sus ponderaciones respectivas.

Este proceso de negociación y voto se puede representar con un juego de utilidad transferible con restricciones de racionalidad idiosincráticas (McCain 2015), pero dado que se sabe la cantidad exacta aprobada por su Congreso, no se calculará el cambio a través de un juego. En esta primera etapa, se liberaron US\$1.500 millones para iniciar el trabajo sobre los proyectos incluidos en el programa (Ribando Seelke 2021). El 15% de este apoyo se retuvo hasta que se comprobó que se había implementado reformas de derechos humanos en México (Ribando Seelke 2021). Sin embargo, se puede decir que cumplió con el acuerdo, debido a que la cantidad inicial fue US\$1.400 millones (Arámbula Reyes 2007), lo que significa que se subió por 7.14%. Analíticamente, se puede representar este cambio de la siguiente forma:

$$K_{CO} = 3 \rightarrow 3.21, L_{CO} = 2$$

Se puede observar que el valor simbólico de la transferencia de capital aumenta por 7% de 3, o .21, para reflejar el cambio en el monto otorgado.

Por otro lado, la Cámara de Senadores en la LX Legislatura del Congreso de la Unión de México se componía de 52 senadores del Partido Acción Nacional (PAN), 33 del Partido Revolucionario Institucional (PRI), 26 del Partido de la Revolución Democrática (PRD), seis del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cinco del Partido del Trabajo (PT), cinco de Convergencia y uno de Nueva Alianza. Por otro lado, la Cámara de Diputados contaba con 206 diputados del PAN, 106 del PRI, 127 del PRD, 17 del PVEM, 11 del PT, 18 de Convergencia, 9 de Nueva Alianza, cinco del Partido Socialdemócrata (PSD) y uno independiente (Senado de la República s/f; “LX Legislatura: Listado de Diputados por Grupo Parlamentario” s/f; "LX Legislatura del Congreso de la Unión de México" s/f).<sup>2</sup> Se puede visualizar de la siguiente forma:

*Tabla 4. Escena II: Distribución de partidos entre ambas cámaras del Congreso mexicano.*

<b>Partido</b>	<b>Senadores</b>	<b>Diputados</b>	<b>Total de curules y escaños ocupados</b>	<b>Porcentaje del total de curules y escaños disponibles</b>
PAN	52	206	258	41.1%
PRI	33	106	139	22.1%
PRD	26	127	153	24.4%
PVEM	6	17	23	3.7%
PT	5	11	16	2.5%
Convergencia	5	18	23	3.7%
Nueva Alianza	1	9	10	1.6%
PSD	0	5	5	0.8%
Independiente	0	1	1	0.2%
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>500</b>	<b>628</b>	<b>100.1%</b>

Fuentes: Cámara de Diputados, “LX Legislatura: Listado de Diputados por Grupo Parlamentario”, s/f. Senado de la República; “LX-LXI Legislatura: Integrantes, Iniciativas, Puntos de Acuerdo y Comunicaciones”, s/f; Wikipedia, “LX Legislatura del Congreso de la Unión de México”, s/f. Adaptación propia.

<sup>2</sup> En el listado oficial de los diputados por grupo parlamentario que se encuentra en la página oficial de la Cámara de Diputados, tres diputados (María Eugenia Jiménez Valenzuela, Nabor Ochoa López y Humberto López Lena) aparecen sin afiliación partidaria. Debido a esta ambigüedad y las contradicciones que se encontraron entre otras fuentes, además de la naturaleza exploratoria de esta investigación, se decidió apoyar el listado oficial con el que aparece en el artículo correspondiente en Wikipedia. Sin embargo, para futuras aplicaciones de este modelo, será necesario comprobar estos datos de forma fehaciente.

Cada partido forma un grupo parlamentario, excepto el PSD y el candidato independiente, los cuales formaron el grupo llamado Alternativa en la Cámara de Diputados. En consecuencia, los actores mexicanos se entienden como un conjunto de ocho grupos parlamentarios ponderados según su nivel de representación.

México tenía que hacer las reformas, las cuales incluyeron un replanteamiento total del sistema judicial y varias modificaciones a la constitución (Ribando Seelke 2021). Sin embargo, el proceso fue sustantivamente diferente en el sentido de que la legislatura no tuvo que decidir sobre un monto, sino el replanteamiento cualitativo de una porción importante del sistema legal nacional. Este tipo de interacciones representa un proceso deliberativo de la democracia, donde se busca descubrir las preferencias individuales y colectivas a través de la interacción, intercambio y deliberación (Fung 2006).

La normativa reformada que es relevante al control de armas, en particular, incluye: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El proceso de elaboración y aprobación de leyes es un juego en sí mismo, el cual permite la injerencia de muchos actores sobre el contenido normativo. La reforma en el sector de seguridad ya se había emprendido y reflejaron los intereses de una variedad de actores: por ejemplo, la reforma constitucional por sí solo consistía en once iniciativas que pasaron por dos comisiones en la Cámara de Diputados y cinco en la Cámara de Senadores, las cuales emitieron cinco dictámenes durante las dos vueltas que hizo (Becerril y Martínez 2008).

Por lo anterior, existía un intercambio activo y competitivo de bienes políticos, lo cual implica la posibilidad de modelar esta interacción como un juego cooperativo de intercambio. En esta instancia, los bienes políticos por intercambiar eran el orgullo nacional, representado por el apoyo a la función de producción mexicana, y el progresismo, representado por el apoyo a la función de producción cooperativa. Cada partido contaba con una dotación previa de orgullo nacional y progresismo con base en sus valores e historia, pero también tenían preferencias en relación con este conjunto de reformas que podían reforzar o alterar el valor político actual con el que cargaban. A través del apoyo o rechazo de las reformas y los diferentes aspectos de ellas, podían cambiar la cantidad de orgullo nacional o progresismo que tenían para que fuera más

acorde con la cantidad demandada en el momento. Por ejemplo, si el PAN presentara un estatuto sobre derechos humanos que apoyaba el PT, el PAN ganaría orgullo nacional y el PT progresismo. De esta forma, la elaboración de leyes creó un mercado para el intercambio de valor político.

Estos valores políticos también se manifestarían a través de la deliberación que se llevaba a cabo en relación con la IM. Dado que suponemos que el entramado normativo da lugar a cierto nivel de producción de seguridad, se puede decir que el producto de seguridad es una función del entramado normativo y, mientras cambia ese entramado, también cambiará la cantidad de seguridad. El producto de seguridad, entonces, contribuiría al valor político de algún partido. Entonces, para representar esta distribución final de valores y, como tal, la configuración de la normativa nueva sobre la producción de seguridad, se calcularon las dotaciones previas del orgullo nacional y progresismo, además de la relación de preferencia entre ellas que se esperó obtener a través de la IM. Para lograr esta cuantificación, se dividió el número de escaños y curules que ocupaban en dotaciones previas de orgullo nacional (representado por  $Q_{MX}$ ) y progresismo (representado por  $Q_{CO}$ ) en función de los valores que representaban los partidos (Cámara de Diputados 2004). Las funciones de utilidad representan las preferencias por estos bienes políticos en relación con las reformas y se construyeron a partir de lo que consta en el Boletín No. 2992 de la Cámara de Diputados sobre las opiniones de cada grupo parlamentario sobre la IM.

*Tabla 5. Escena II: Dotaciones previas de orgullo nacional y progresismo por partido y las funciones de utilidad correspondientes.*

<b>Grupo Parlamentario</b>	<b>Dotación previa (<math>Q_{MX}</math>, <math>Q_{CO}</math>)</b>	<b>Función de utilidad</b>
PAN	(100, 158)	$Q_{MX}^{0.2}Q_{CO}^{0.8}$
PRI	(100, 39)	$Q_{MX}^{0.6}Q_{CO}^{0.4}$
PRD	(75, 78)	$Q_{MX}^{0.66}Q_{CO}^{0.33}$
PVEM	(10, 13)	$Q_{MX}^{0.8}Q_{CO}^{0.1}$
Convergencia	(8, 15)	$Q_{MX}^{0.8}Q_{CO}^{0.1}$
PT	(14, 2)	$Q_{MX}^{0.9}Q_{CO}^{0.1}$
Nueva Alianza	(2, 8)	$Q_{MX}^{0.9}Q_{CO}^{0.1}$
Alternativa	(1, 5)	$Q_{MX}^{0.8}Q_{CO}^{0.1}$

Fuente: elaboración propia.

Con esta repartición de bienes políticos, se considera que existían 310 unidades de orgullo nacional y 318 unidades de progresismo de un universo de 628 unidades de valor político.

Utilizando técnicas de álgebra matricial,<sup>3</sup> se estableció el equilibrio general por un mercado con ocho actores y dos bienes. La demanda bruta por orgullo nacional es de 162.35 unidades a un precio político de 0.98 cada una y la demanda bruta por progresismo es de 172.04 unidades a un precio de 1 por unidad. En particular, es de notar que el orgullo nacional es menos costoso políticamente que el progresismo.

Al tomar por bueno el supuesto de que cualquier decisión legislativa representa la agregación de intereses, suponemos que esta distribución de orgullo nacional y progresismo se plasma en ley. Entonces estas leyes, las cuales se tratan de seguridad en general, se forman de una combinación de los dos valores. El orgullo nacional representa 49.36% de los valores políticos y el progresismo 50.64%. Por eso, las leyes que sustentarán el cambio en la función de producción manifestarán esta distribución de valores y la función de producción se representará por:

$$Q_{CO,MEX} = .4936Q_{MX} + .5064Q_{CO} = .4936(K^{0.55}L^{0.4}) + 1.0128(K^{0.65}L^{0.3})$$

Este cambio se puede resumir de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} Q_{CO} &= 2(K^{0.65}L^{0.3}) \rightarrow \\ Q_{CO,EUA} &= 2(K^{0.65}L^{0.3}), \\ Q_{CO,MEX} &= .4936(K^{0.55}L^{0.4}) + 1.0128(K^{0.65}L^{0.3}) \end{aligned}$$

Donde una función de producción única se transforma en dos, una para los Estados Unidos y otra para México. Se puede observar que la cantidad de capital transferida aumentó por arriba de lo prometido y la función de producción mexicana también aumentó, pero no por el factor esperado.

Es importante notar en este tiempo que el entramado legal e institucional que rige la provisión de seguridad en los Estados Unidos no ha entrado al acuerdo como una responsabilidad sobre la cual habrá que actuar. Este hecho es importante debido a que la provisión de seguridad en ese país no es uniforme por todos los tipos de delito; aunque exista mucha regulación sobre las drogas ilícitas, la regulación de armas ilícitas es muy leve, como se ha mostrado anteriormente. Además, aunque fuera parte del acuerdo, sería difícil de modificar debido a que el derecho a portar armas está consagrado en su Constitución. Por lo tanto, aunque no se hicieron explícitas en la formación del contrato, la variación en la completitud de la

---

<sup>3</sup> Ver Anexo I.

normativa y la resultante capacidad institucional representan un límite que impone la democracia a la formulación de los contratos. Sin embargo, no se apreciará hasta entrar en la tercera escena.

***Escena III: Nacional-Técnica***

En este tiempo, las administraciones públicas respectivas convergen para implementar la IM, la cual implica varias instancias de cooperación a través del entrenamiento, el compartimiento de información y otros mecanismos mencionados en la sección de cooperación internacional. Los marcos normativos que rigen la acción en esta escena son los domésticos; en el caso de México, éste es el conjunto de leyes recién reformadas y en los Estados Unidos, la normativa existente, la cual incluye poca regulación sobre la portación de armas. Luego, estos marcos están contenidos dentro de los compromisos del acuerdo, el cual está regido por el marco legal internacional. Por ende, la acción de las administraciones públicas es el producto, en gran parte, de no solamente la legislación nacional, sino también la internacional.

En este momento el juego del control de armas se separa del juego general de seguridad cooperativa. En cuanto al juego general, los niveles de producción de seguridad establecidos después de la concretización del acuerdo se pueden visualizar de la siguiente forma:

*Tabla 6. Escena III: Matriz de pagos con las estrategias correspondientes para el juego de seguridad en general.*

		Jugador 2: Calderón (México)	
		COOPERAR:	DESERTAR:
Jugador 1: Bush (Estados Unidos)	COOPERAR:	(241.60, 27.42) 269.02	(241.60, 18.67) 260.27
	DESERTAR:	<u>(245.62, 24.15)</u> <u>269.77</u>	(245.62, 16.50) 262.12

Fuente: elaboración propia.

Se puede apreciar que, debido a que las reformas no alcanzaron la función de producción esperada en el acuerdo inicial, los dos equilibrios, cooperativo y de Nash, está en que los Estados Unidos no cooperan y México coopera.

Sin embargo, en cuanto al ámbito de control de armas, los Estados Unidos también tienen una restricción al nivel de productividad establecida por el sistema democrático debido a la escasez de regulación. Entonces, al enfrentarse con la misma decisión, cooperar o desertar, los dos países ven que sus pagos se han cambiado otra vez. Los Estados Unidos no perciben el

aumento en la seguridad que se esperó después de las reformas y México se enfrenta a un socio que, al mismo tiempo que ofrece su cooperación, obstaculiza los esfuerzos nacionales con sus propias limitantes productivos.

Los actores ahora son las agencias de la administración pública de cada país: específicamente, la ATF y FBI por parte de los Estados Unidos y la SEDENA, FGR y SSPC por parte de México. Suponemos que la función de producción de seguridad para el control de armas es mucho más baja que la función utilizada en otras áreas de seguridad: aquí,  $Q_{CO,EUA} = 0.5(K^{0.65}L^{0.3})$ .

Tabla 7. Escena III: Matriz de pagos con las estrategias correspondientes para el juego específico al control de armas ilegales.

		Jugador 2: Calderón (México)	
		COOPERAR	DESERTAR
Jugador 1: Bush (Estados Unidos)	COOPERAR	( <u>60.40, 27.42</u> ) 87.82	(60.40, 18.67) 79.07
	DESERTAR	( <u>61.40, 24.15</u> ) 85.55	(61.40, 16.50) 77.90

Fuente: elaboración propia.

Entonces, aunque la producción estadounidense de seguridad en general está en un nivel que invalida los beneficios de la cooperación con México, el nivel de seguridad producida por ese mismo país en el ámbito de control de armas está tan bajo que le conviene aceptar la cooperación, aunque el equilibrio Nash sigue en Desertar/Cooperar.



## **Análisis**

Cualitativamente, en el comportamiento de la organización cooperativa, se observó una baja e incompleta generación de políticas públicas para enfrentar el problema de control de armas por parte de México, una estrategia agresiva por parte de la administración pública estadounidense, la disipación de los mecanismos de cooperación y, finalmente, lo que parece un efecto nulo sobre el problema de armas ilegales. La estructura del juego nos ayuda a ligar las condiciones domésticas con el estado empírico en el cual está el problema de control de armas en el sentido transnacional.

El juego describe la cooperación internacional a través de tres escenas: una en el plano internacional, otra en el nacional-político y otra en el nacional-técnico. Se interactuaron de la siguiente forma: el acuerdo ideal de integración vertical se pactó en la escena internacional, pero luego sufrió cambios en el pago en las otras dos escenas. El primer cambio ocurrió en la segunda escena cuando las legislaturas negociaron para establecer los términos del acuerdo. México llegó a establecer una función de producción más baja de lo esperado y los Estados Unidos decidió transferir más recursos de lo que se había prometido. El segundo cambio sucedió en la tercera escena cuando la administración pública estadounidense no tenía las capacidades para producir seguridad contra las armas ilegales debido a las restricciones impuestas por la normatividad doméstica. No se observó ninguno de estos cambios debido a que no fueron incluidos en el acuerdo formal; por eso ha sido posible que los Estados Unidos acusen a México de incumplimiento (U.S.-Mexico Security Cooperation Taskforce 2018) mientras a México le ha quedado la opción del señalamiento indirecto a través del discurso (Medina 2020b; 2020a; Durazo 2020).

En primer lugar, este juego incumple con la teoría de cooperación de Axelrod porque no resulta ser un juego del dilema de prisionero. En este juego, el orden de preferencias para los dos jugadores tiene la estructura Desertar-Cooperar (DC) > Cooperar-Cooperar (CC) > Desertar-Desertar (DD) > Cooperar-Desertar (CD). No obstante, la estructura de pagos para México es  $CC > CD > DC > DD$ , mientras para Estados Unidos es  $DC = DD > CC = CD$ . Esto es interesante porque los dos actores están jugando juegos diferentes. Por el lado mexicano, parece que los Estados Unidos están jugando un juego del dictador, donde un participante decide qué cantidad de un fondo propio desea regalar al otro participante, mientras el otro sólo decide si quiere aceptar el regalo o rechazarlo. Aunque los experimentos que se han llevado a cabo con

este juego indican la interferencia de normas sociales en las decisiones de los participantes (Guala y Mittone 2010), la teoría dicta que el destinatario del regalo aceptará cualquier cantidad mayor a cero. En esta situación México se encuentra en una posición parecida, ya que el orden de sus pagos resulta en una lógica de “peor-es-nada”.

Por otro lado, los Estados Unidos perciben que están jugando el juego del voluntario. En este juego, el voluntario se encuentra en una mejor posición cuando coopera en comparación al escenario donde los dos desertan, pero su situación sería aún mejor si el otro actor hubiera tomado acción por sí solo (Krueger 2018). En este caso, esta situación se puede percibir a través del equilibrio cooperativo: la ganancia es mejor cuando los dos cooperan, pero de todas formas los Estados Unidos prefieren no cooperar y que México coopere. Se puede encontrar evidencia de esta percepción en el discurso sobre seguridad bilateral (U.S.-Mexico Security Cooperation Taskforce 2018) y es posible que el acuerdo fue diseñado en base de esta percepción para evitar la desertión de México por su reputación de incumplimiento. Sin embargo, como vemos desde el punto de vista mexicano, el resultado de un diseño que busca garantizar un escenario “ganar-ganar” y reducir los riesgos de perder ha sido, en esencia, un juego de dictador.

Las asimetrías entre los dos países operan sobre esta estructura para guiar los actores a tomar estrategias subóptimas: es decir, desertar. Inicialmente, el pago para cooperar para los Estados Unidos era 242.93 y el pago para desertar era 245.62, mientras para México eran 37.79 (cooperar-cooperar) y 33.37 (cooperar-desertar), 18.57 (desertar-cooperar) y 16.50 (desertar-desertar). Después, estas restricciones impuestas por la organización cooperativa—entendida como un sistema que incluye tres niveles de gobierno y aspectos políticos y técnicos—se realizaron primero en la reducción en los rendimientos de la función de producción por la legislatura mexicana, y segundo en la falta de capacidad de la administración pública estadounidense para controlar las armas. Estas restricciones, combinadas con la asimetría entre los actores y la estructura del acuerdo, pueden ser claves para explicar los cambios en la utilidad, los cambios en los equilibrios y, por ende, los cambios en las estrategias.

Originalmente, la decisión racional-cooperativo era cooperar, ya que el pago total cuando los dos países cooperaban era 280.72; en cambio, al adherirse a sus respectivos equilibrios Nash, el pago total era menos, en 278.99. Sin embargo, después de la deliberación del acuerdo en la legislatura, los pagos de México cambiaron a 27.42 (CC), 24.15 (CD), 18.67 (DC) y 16.50 (DD), lo cual cambió la utilidad combinada de la cooperación a 269.02 y de

desertar (EUA)-cooperar (MEX) a 269.77, lo que está por arriba de la utilidad de la cooperación. Por eso, en esta escena del juego, ambas racionalidades, cooperativa e individual, dictan que la mejor acción para los dos es que los Estados Unidos deserten mientras México coopera. Este cambio se debe a la asimetría entre los actores: cuando la función de producción no alcanzó el nivel esperado, los insumos aportados por los Estados Unidos a México seguían mejorando su producción de seguridad, pero a un nivel tan bajo relativo a la producción de los Estados Unidos que ya no era racional seguir cooperando.

La segunda ronda de restricciones bajó los pagos para los Estados Unidos considerablemente, a 60.40 para cooperar y 61.40 para desertar. Esta reducción fue suficiente para regresar el equilibrio cooperativo a cooperar-cooperar, ya que las capacidades eran menos asimétricas. Sin embargo, se mantiene otro rasgo de las utilidades que es resultado de la estructura del acuerdo: en todos casos, los Estados Unidos reciben el mismo pago si México coopera o deserta. El único determinante de su utilidad es su propia decisión.

Regresando a la analogía del monopolio, se puede decir que, en un momento, los dos actores intentaron cooperar para maximizar la producción de seguridad. Sin embargo, debido a limitaciones internas de cada organización, los beneficios de esta integración vertical simbólica no se pudieron realizar por completo. En este aspecto, se puede decir que, debido a la baja producción de la otra empresa en el mercado y la estrategia escogida por esa empresa, la empresa mexicana se enfrentó con un conjunto de estrategias diferente del esperado.

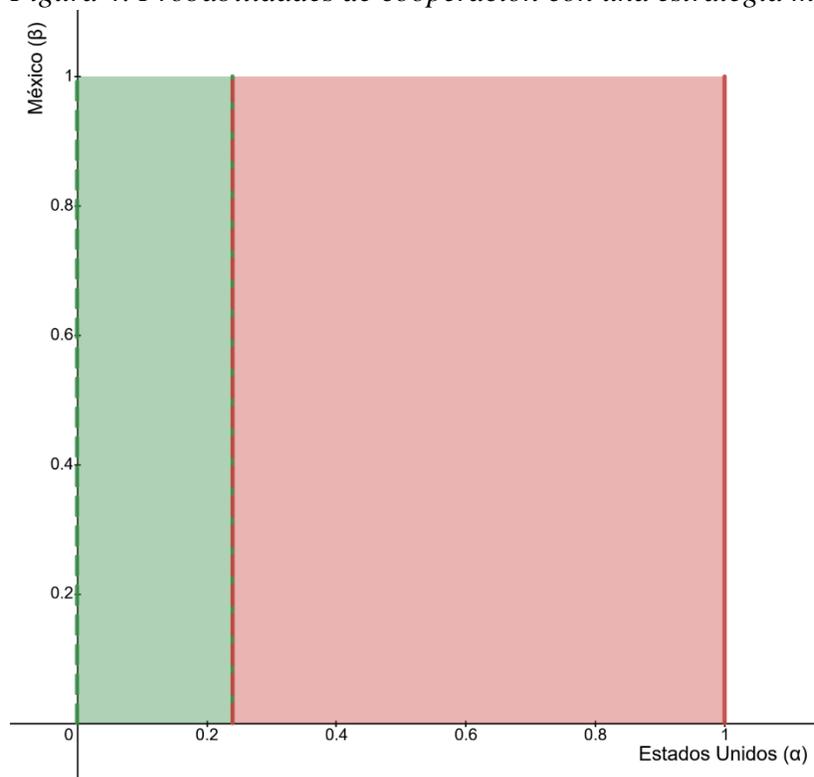
La diferencia entre las funciones de producción para la seguridad general y la seguridad relacionada al control de armas por el lado estadounidense es un factor de .25, lo cual significa que se abre una demanda por seguridad en este tema que no está siendo atendida por el gobierno estadounidense. Sin embargo, su función de producción no formó parte del acuerdo. Además, los términos del acuerdo, como estuvieron establecidos, demuestran que México no cumplía y podía recibir una sanción. Por lo tanto, desde su punto de vista, la ATF y FBI estaban libres para tratar de capturar la demanda de la forma en que se pueda y su decisión está entre cooperar de buena fe y actuar con libertinaje, como fue el caso en la Operación Rápido y Furioso.

Esto representa una evolución en el contenido de las estrategias, específicamente qué significa “desertar”: cooperar significaba producir al nivel establecido por la función de producción nacional y las transferencias, mientras desertar empezó a significar “tratar de capturar la demanda mexicana”. Aunque las transferencias intergubernamentales se mantenían,

la lógica detrás de la cooperación disolvió: los Estados Unidos siempre recibiría mayores pagos si decidía desertar y ahora lo podían justificar dado que la función de producción establecida por México no alcanzó lo acordado. Esta lógica se realizó en las dependencias menos vigiladas de la empresa estatal y, al empezar a actuar de una manera individualista, empezó a emplear una estrategia agresiva (ej. Operación Rápido y Furioso) para capturar la demanda no atendida. En este sentido, los Estados Unidos intentan dominar el mercado de seguridad relacionado al control de armas.

Mientras tanto, la empresa mexicana tenía las manos atadas: la cantidad de insumos y la función de producción estaban fijas. Por eso, a pesar de que la demanda no atendida crece, alcanzarla es imposible bajo el arreglo que existe. ¿Cómo elige su estrategia? Debido a que la estructura de los pagos del juego determina que los Estados Unidos son indiferentes a la cooperación de México, no era posible fijar una estrategia mixta.

Figura 4. Probabilidades de cooperación con una estrategia mixta.



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Figura 4, con estos pagos los Estados Unidos pueden emplear una estrategia mixta de cooperar 24% del tiempo y desertar 76% del tiempo, mientras México no tiene una estrategia mixta disponible debido a que los Estados Unidos están indiferentes a que

México coopera o deserta: de todas formas prefieren desertar y lo único que les impide hacerlo es el acuerdo.

El equilibrio Nash determina que lo más racional para los Estados Unidos era desertar, pero existía un acuerdo en medio que obligaba la cooperación. Sin embargo, este acuerdo estaba en cuestión debido al percibido incumplimiento por parte de México. Aunque el equilibrio Nash dicta que sería más racional que siguiera cooperando, la combinación de estas circunstancias hacía que fuera efectivamente imposible predecir la acción del otro, lo que significa que el juego se vuelve totalmente incierto para México hasta el punto de dejar de ser un juego estratégico entre dos actores: ante otro jugador que está totalmente indiferente, las leyes del mercado toman precedencia.

En este momento del juego, la cooperación evoluciona hacia un intento infructuoso de seguir implementando estrategias que se sabe que no alcanzarán la producción de seguridad necesaria para enfrentar la demanda, y la deserción significa el abandono de ese método en búsqueda de otras opciones más productivas. Pero al enfrentarse con este nivel de incertidumbre, el único punto de referencia que tiene México es consigo mismo. Ya que se cuenta con un marco normativo combinado y determinado por una combinación de intereses políticos, recurre a la decisión entre los dos tipos de seguridad: el que representa el orgullo nacional y el que representa el progresismo. El orgullo nacional es ligeramente menos costoso políticamente (.98 por unidad versus el progresismo en 1 por unidad); por eso se empieza a rebatir sobre la implementación de este acuerdo y las nuevas formas de actuar. Esta vacilación se hace más aparente en el área donde hay menos regulación: el control de armas. La lógica de acción deja de ser técnica y se empieza a apoyar en la lógica política. Como resultado, las políticas públicas que se crean son pocas y descoordinadas y, para buscar métodos que ofrecen mejores resultados políticos y técnicos, los administradores públicos dejan de cooperar en los mecanismos de coordinación y buscan otras avenidas con mayor pago político, como la cooperación con Europa.

## **Discusión**

Axelrod y Keohane (1985) esperaban variación en el tipo de juego en situaciones de cooperación internacional debido a la gama de características que pueden aparecer en los acuerdos internacionales. En vista de los hallazgos de Axelrod, emprendieron un análisis cualitativo sobre la posibilidad de lograr la cooperación entre países y encontraron que existían cuatro factores principales que pueden afectar este suceso: la mutualidad de los intereses, el peso del futuro sobre las acciones en el presente, el número de actores y el rol de las percepciones en la toma de decisiones. Por los resultados arrojados por el análisis vemos que, en efecto, tres de estos cuatro factores han ejercido una influencia sobre las posibilidades de cooperación en este caso. Estos se abonan con la teoría de juegos anidados para ofrecernos algunas hipótesis sobre cómo el contexto internacional puede afectar las políticas públicas. Además, la conexión que se puede hacer entre el panorama internacional y la acción en la esfera doméstica sugiere que estas son variables importantes en la determinación de la utilidad de desarrollar políticas públicas sobre algún problema transnacional.

Estos tres factores claves son el rol de las percepciones, el número de actores y la mutualidad de los intereses. En primer lugar, las percepciones son claves en este caso. Pueden influir en el entendimiento de los intereses propios y, además, suelen formar la base sobre la cual se decide cómo actuar. De esta forma, las percepciones pueden representar una fuente de asimetrías de información. Este hallazgo también está reflejado en el trabajo de Tsebelis (1990), quien postula que las discrepancias en la racionalidad no son causadas por actores irracionales, sino observadores que no perciben todos los factores que influyen sobre la racionalidad del actor observado. Esto confirma la importancia de las asimetrías de información por que la creencia que se mantiene sobre el comportamiento del otro jugador puede influir la estrategia escogida (Tsebelis 1990). En este caso, cuando los Estados Unidos solo se enfocaron en el cumplimiento del contrato, como observador no pudo entender la racionalidad mexicana por completo. El incumplimiento del acuerdo por México fue percibido y no real; sin embargo, este incumplimiento percibido informaba la estrategia empleada por los Estados Unidos. Esto confundió a México al momento de determinar cuál estrategia emplearían los Estados Unidos y, por lo tanto, cual estrategia emplearía por su parte. En este sentido, las percepciones representaban una fuente de asimetría de información que afectó el diseño de la política internacional y, por tanto, la habilidad de emplear una estrategia de reciprocidad de forma

sustantiva en el momento de implementación. Como resultado, el bajo desarrollo de políticas públicas y el “escape” político a coordinar con otros países se volvían las estrategias prominentes para México.

Por otro lado, Axelrod y Keohane predicen que cuando crece el número de actores, se dificulta la cooperación debido a la dificultad de sancionar los actores que desertan; esta característica también se vincula con la forma anidada del juego. Esta forma permite el análisis de varios actores: existen tres escenas y cada uno con un conjunto diferente de personas y organizaciones que participan en la implementación de la política de cooperación. En este esquema, la participación de la legislatura, un segundo actor, redujo la utilidad de las estrategias de cooperación y detonó la falsa percepción de incumplimiento mexicano por parte de los Estados Unidos. Sin embargo, no es posible sancionar la legislatura, especialmente cuando está expresando el interés público. Por otra parte, México no tiene la opción de sancionar a los Estados Unidos debido a que el foco de la decisión no está en la administración pública: aunque la administración pública es el actor estadounidense que se comporta de forma agresiva, quien lo perciben inmediatamente (la administración pública mexicana) no tiene las facultades para responder. Esta aplicación inexacta de sanciones permitió la acción agresiva de la administración pública estadounidense mientras la mexicana tenía pocas opciones para ajustar adecuadamente su forma de actuar, lo cual al final afectó la implementación.

Por último, la falta de mutualidad de intereses tomó un papel importante en la obstaculización de las posibilidades de cooperar. En los juegos anidados, estos son los factores determinantes en el cambio de utilidad de una estrategia en particular. En el juego, esto apareció debido a las diferentes coaliciones en las que estaban involucrados los jefes de Estado, más bien, la coalición internacional y la coalición doméstica, representada por la legislatura. Los jefes de Estado, al firmar el acuerdo de la IM, formaron una coalición bajo ciertas expectativas de pago; sin embargo, cada uno pertenece a otra coalición, la cual es su público. En un sistema democrático, es imposible salir de la segunda coalición y, por tanto, ésta forma una restricción tajante sobre las decisiones del jefe de Estado. De esta forma, las coaliciones afectaron la mutualidad de intereses y, por tanto, el éxito del acuerdo. Cuando la cooperación se volvió inviable, fue a estos intereses conflictuados en que se basó la toma de decisiones en el ámbito administrativo. Esto es análogo a la acción de las estructuras sociales de las organizaciones que se incluyeron en la propuesta de Selznick (1948) y cómo interrumpen la racionalidad de la

organización. En este caso, intervinieron antes de la etapa de implementación, cambiaron la utilidad de las estrategias propuestas y, al final, motivaron un cambio de estrategia que resultó ser no óptimo.

Sin embargo, es importante reconocer los límites de este análisis. Basado en los hallazgos, se puede decir que existen ciertos factores en el contexto internacional que afectan la utilidad de crear políticas públicas y, por tanto, las estrategias escogidas por la administración pública al momento de enfrentar estos problemas. En efecto, esta dinámica afecta el diseño y la implementación racionales de las políticas públicas. No obstante, no toda política se desarrolla desde arriba hacia abajo (Pressman y Wildavsky 1984; Lipsky 2010) y muchas dinámicas organizacionales tienen poco que ver con el contexto (R. Cyert y March 1963; Simon 1997; Weick 1993; Crozier y Friedberg 1980). Existen vicios en el sistema que pueden representar otras fuentes de fallas (Aguirre, Casas, y Sánchez 2019) y la politización de la burocracia puede afectar el nivel de capacidad técnica y su alcance (Zuvanic 2010). Además, equivaler un gobierno a una empresa y utilizar esa equivalencia para cuantificar sus acciones es un acto simplificador, lo que puede distorsionar la realidad. Por la parte cuantitativa, el hecho de que se calculó con números simbólicos también puede causar variación en los resultados.

A pesar de estas limitaciones, este estudio puede ofrecer un punto de vista importante para entender no sólo *que* el contexto internacional afecta las políticas públicas, pero *cómo*. En suma, las percepciones limitaban las posibilidades estratégicas de la administración pública mexicana, el número de actores permitió que las acciones agresivas por parte de la administración pública estadounidense fueran sin sancionar y la mutualidad de intereses afectaba la elección de estrategias cuando la cooperación se volvió inviable. Lo anterior se hizo posible debido a la asimetría entre los actores, la cual facilitó la creación del juego de voluntario/dictador y entonces permitió que las anteriores tres variables resultaran en los problemas estratégicos descritos. Por consiguiente, la asimetría entre los Estados, combinado con los términos del acuerdo, creó un juego donde las percepciones imperfectas, el gran número de actores y la falta de mutualidad de intereses cambiaron las estrategias disponibles a la administración pública mexicana e impidieron la implementación de una política internacional de cooperación.

## **Conclusiones**

A través de la creación de una propuesta metodológica orientada a la incorporación de la asimetría internacional como una variable para el análisis del diseño e implementación de políticas internacionales, se pudo desenmarañar el mecanismo causal que une la esfera internacional con la doméstica. Se entendió el conjunto de actores, normativa e instituciones que surgen alrededor de la cooperación internacional como una organización con el propósito de crear políticas internacionales; dentro de este marco, los juegos anidados, una subteoría de la teoría de juegos, permitieron esclarecer la cadena de racionalidad que ocurre en el proceso de la cooperación internacional. Se encontró que la asimetría puede operar sobre la forma que toma el acuerdo (es decir, el diseño de la política) para repercutir adversamente sobre el proceso de implementación. Este proceso se lleva a cabo a través de las variables de percepción, el número de actores y la mutualidad de intereses: en los casos donde existe asimetría entre los países participantes, estas variables parecen tener un efecto negativo sobre la posibilidad de la cooperación exitosa.

Este primer paso no permite, todavía, profundizar sobre cuales acciones se pueden tomar desde la esfera doméstica. Sin embargo, se puede ofrecer algunas recomendaciones sobre la formación de acuerdos internacionales para amortiguar los efectos negativos sobre el diseño e implementación de políticas públicas. La primera de estas recomendaciones es que es importante establecer estrategias paralelas para evitar una estructura de pagos voluntario/dictador. Esta estructura de juego no permite la interdependencia, un factor clave en los juegos de dilema de prisionero. Segundo, es importante que los términos del acuerdo sean alcanzables. Al comprometerse a una meta imposible, se activan las estructuras sociales que impiden la racionalidad organizacional. Y tercero, es importante especificar los términos sobre los puntos débiles del socio para poder vigilar su acción apropiadamente y formar el mejor diseño posible.

En segundo lugar, se puede reflejar sobre el uso futuro de esta metodología. Aunque requiera refinamiento, es potente para observar la interacción entre la racionalidad y las presiones sociales, igual que las reglas formales e informales. Posiblemente se puede utilizar en comparación con otras teorías para comprobar la veracidad de las afirmaciones que se presentan en este trabajo. Además, se puede emplear en contextos variados para entender las políticas que surgen de la interacción entre dos entidades que tienen discrepancias ideológicas y estructurales,

algo que será de mucha utilidad para analizar otros acuerdos entre países asimétricos, la gobernanza colaborativa y otras relaciones sociales que demandan la cooperación entre dos actores que tienen puntos de desacuerdo. De esta forma, puede ser de mucha utilidad para desarrollar teoría sobre la variación en respuestas a la cooperación internacional y la variación burocrática.

## Referencias

- Aguilar, Luis F., ed. 2010. *Política pública*. Biblioteca básica de administración pública 01. México: Escuela de Administración Pública del DF, Secretaría de Educación del DF, Siglo Veintiuno Editores.
- Aguirre, Nayeli, Alberto Casas, y José Antonio Sánchez. 2019. “La corrupción como construcción socio-organizacional: Entre doblar la regla y romperla”. En *La resbaladilla de la corrupción: estudios sobre los procesos sociales y organizacionales de la corrupción colusiva en el sector público*, editado por David Arellano Gault y Manlio Felipe Castillo Salas, 47–80. Gobierno y políticas públicas. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Aguirre Quezada, Juan Pablo. 2020. “Armas de fuego en la sociedad mexicana. Riesgos para la paz y la seguridad pública”. *Mirada Legislativa*, núm. 193 (octubre): 1–16.
- American Friends Service Committee. 2016. “Where the Guns Go: U.S. Arms and the Crisis of Violence in Mexico”. <https://www.afsc.org/resource/report-where-guns-go>
- Ansell, C., y A. Gash. 2007. “Collaborative Governance in Theory and Practice”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543–71. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Arámbula Reyes, Alma. 2007. “Compendio Iniciativa Mérida”. SPE-A-CI-22-07. Subdirección de Política Exterior. Distrito Federal: Servicios de Investigación y Análisis.
- Arms Trade Treaty. s/f. “Treaty Status”. Consultado el 5 de marzo de 2021. <https://thearmstradetreaty.org/treaty-status.html?templateId=209883>.
- Axelrod, Robert, y Robert Owen Keohane. 1985. “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”. *World Politics* 38 (1): 226–54. <https://doi.org/10.2307/j.ctv39x84c>.
- Axelrod, Robert M. 1984a. “The Chronology of Cooperation”. En *The evolution of cooperation*, 55–72. New York: Basic Books.
- . 1984b. “The Success of TIT FOR TAT in Computer Tournaments”. En *The evolution of cooperation*, 27–54. New York: Basic Books.
- Baumgartner, Frank R., Bryan D. Jones, y Peter B. Mortensen. 2018. “Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking”. En *Theories of the policy process*, 55–101.

- Becerril, Sergio, y Raquel Martínez. 2008. “Reforma Constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública”. Proceso Legislativo SAD-07-08. Cuaderno de Apoyo. Distrito Federal, México: Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- Bieber, Tonia. 2016. “Education in Transition: An Empirical Puzzle”. En *Soft Governance, International Organizations and Education Policy Convergence*, de Tonia Bieber, 3–24. London: Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-47695-1\\_1](https://doi.org/10.1057/978-1-137-47695-1_1).
- Brady Handgun Violence Prevention Act of 1993, Pub. L. 103–159, 107 Stat. 1536 (1993).
- Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives. s/f. “ATF History Timeline”. Consultado el 23 de febrero de 2021. <https://www.atf.gov/our-history/atf-history-timeline>.
- Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives. s/f. “Regulations for Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives”. Consultado el 25 de febrero de 2021. <https://www.atf.gov/rules-and-regulations/regulations-alcohol-tobacco-firearms-and-explosives>.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 1997. *Del Administrador al gerente público: un análisis de la evolución y cambio de la administración pública, y del perfil de dirigentes de organizaciones gubernamentales*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- California Penal Code, Handgun Safety Certificate, 6 §§ 31615 - 31620 (2012).
- Cámara de Diputados. 2004. *Partidos políticos en México*. Distrito Federal, México: Los Sentimientos de la Nación, Museo Legislativo.
- . 2008. “Boletín No. 2992”. Cámara de Diputados. [http://www3.diputados.gob.mx/camara/005\\_comunicacion/a\\_boletines/2008\\_2008/009\\_septiembre/11\\_11/2992\\_discutio\\_el\\_pleno\\_la\\_politica\\_exterior\\_de\\_mexico\\_en\\_la\\_glosa\\_del\\_segundo\\_informe\\_de\\_gobierno](http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2008_2008/009_septiembre/11_11/2992_discutio_el_pleno_la_politica_exterior_de_mexico_en_la_glosa_del_segundo_informe_de_gobierno).
- . 2019. “Boletín No. 2872”. Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Diciembre/05/2872-La-campana-de-canje-de-armas-y-desarme-voluntario-debe-ser-permanente>.
- . s/f. “LX Legislatura: Listado de Diputados por Grupo Parlamentario”. Consultado el 27 de mayo de 2021. [http://sitlxx.diputados.gob.mx/listado\\_diputados\\_gnpn.php?tipot=TOTAL](http://sitlxx.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL).

- . 2008. “Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia”. [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/hcd/lx/refcons\\_segjus\\_gc.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/hcd/lx/refcons_segjus_gc.pdf)
- Canizalez, Yair. 2017. “El tráfico de armas en México”. *El Universal*. 10 de noviembre de 2017. <https://www.eluniversal.com.mx/observatorio-nacional-ciudadano/el-trafico-de-armas-en-mexico>.
- Cardona Benavides, Cuauhtémoc. 2008. “D.G.P.L. 60-II-3-1907”. 26 de noviembre de 2008. CDMX, Secretaría de Gobierno de la. s/f. “Sí al desarme, sí a la paz”. Secretaría de Gobierno de la CDMX. Consultado el 22 de febrero de 2021. <https://www.secgob.cdmx.gob.mx/acciones-institucionales/si-al-desarme-si-la-paz>.
- Chairman. 2006. “Joint Publication 5-0: Joint Operations Planning”. Washington, DC: U.S. Joint Chiefs of Staff.
- Chalkiadakis, Georgios, Edith Elkind, y Michael Wooldridge. 2012. *Computational Aspects of Cooperative Game Theory*. Synthesis Lectures on Artificial Intelligence and Machine Learning 16. Morgan & Claypool Publishers.
- Código Nacional de Procedimientos Penales [CNPP], Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-03-2014, últimas reformas DOF 19-02-2021 (Mex.).
- Código Penal Federal [CPF], Diario Oficial de la Federación [DOF] 14-08-1931, últimas reformas DOF 01-06-2021 (Mex.).
- Cohen, Michael D., James G. March, y Johan P. Olsen. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>.
- Cong. Rsch. Serv. s/f. “The Necessary and Proper Clause Doctrine: Modern Doctrine (Twentieth Century to Present)”. Constitution of the United States: Analysis and Interpretation. Consultado el 23 de febrero de 2021a. <https://constitution.congress.gov>.
- . s/f. “The Necessary and Proper Clause Doctrine: Overview”. Constitution of the United States: Analysis and Interpretation. Consultado el 23 de febrero de 2021b. <https://constitution.congress.gov>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 07-06-2021 (Mex.).

- Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados [CIFTA], *aprobada* 13 nov. 1997, A-63.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, *entró en vigor* 29 sep. 2003, 2225 U.N.T.S. 209.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, *entró en vigor* 3 jul. 2003, 2326 U.N.T.S. 208.
- Cook, Colleen W., Rebecca G. Rush, y Clare Ribando Seelke. 2008. “Mérida Initiative: Background and Funding”. CRS Report for Congress RS22837. Congressional Research Service.
- Crozier, Michel, y Erhard Friedberg. 1980. *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cyert, Richard, y James March. 1963. “Organizational Goals”. En *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Cyert, Richard Michael, y James G. March. 1992. *A behavioral theory of the firm*. 2nd ed. Cambridge, Mass., USA: Blackwell Business.
- Departamento de Derecho Internacional, OEA. s/f. “A-63: Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados”. Consultado el 5 de marzo 2021. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-63.html>
- Déziga, Pilar. 2020. “Tráfico de armas: una historia de éxito”. *Animal Político* (blog). 12 de febrero de 2020. <https://www.animalpolitico.com/el-blog-de-causa-en-comun/trafico-de-arms-una-historia-de-exito/>.
- Díaz Briseño, José. “Prohibe EU usar fondos para militarizar seguridad en México”. *Reforma*, 01 julio 2021. <https://www.reforma.com/prohibe-eu-usar-fondos-para-militarizar-seguridad-en-mexico/ar2213629?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a-->.

- Durazo, Alfonso. 2020. “Enfrentar el tráfico de armas hacia México”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial: 193–96.
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989. “Agency Theory: An Assessment and Review”. *Academy of Management Review* 14 (1): 57–74.
- Emerson, Kirk, y Peter Murchie. 2010. “Collaborative Governance and Climate Change: Opportunities for Public Administration”. En *The future of public administration around the world: the Minnowbrook perspective*, editado por Rosemary O’Leary, David Van Slyke, y Soonhee Kim, 141–54. Public management and change series. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Estrategia Nacional de Seguridad Pública [ENSP], Diario Oficial de la Federación [DOF] 16-05-2019 (Mex.).
- Expansión*. 2007. “México, productor de municiones”. 14 de marzo de 2007. <https://expansion.mx/negocios/2007/3/14/mexico-productor-de-municiones>.
- Ezequiel Cruz, Adrián Montiel. 2018. “Se dispara uso de armas hechizas”. *NTR Guadalajara*, 23 de diciembre de 2018. [https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_notas=115582](https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=115582).
- Fung, Archon. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance”. *Public Administration Review* 66 (s1): 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>.
- Guala, Francisco y Luigi Mittone. 2010. “Paradigmatic experiments: the dictator game”. *The Journal of Socioeconomics*, 39(5): 578-584.
- Gulick, Luther. 2005. “Notes on the Theory of Organization”. En *Classics of organization theory*, editado por Jay M Shafritz, J. Steven Ott, y Yong Suk Jang, 3a ed., 87–95. Boston: Wadsworth.
- Gun Control Act of 1968, Pub. L. 90-618, 82 Stat. 1213-2 (1986). Herman Peck, Sarah, y William J. Krouse. 2018. “U.S. Gun Policy: Framework and Major Issues”. Congressional Research Service. <http://www.crs.gov>.
- Hernández, Saúl. 2021. “Iniciativa Mérida: La 4T Recibió 320.5 Mdd Del Gobierno de Trump”. *El Sol de México*, 15 de enero de 2021. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/iniciativa-merida-la-4t-recibio-320.5-mdd-del-gobierno-de-trump-amlo-combate-narcotrafico-crimen-organizado-6244876.html>.

- Homeland Security Act of 2002, 6 U.S.C. §§ 101 – 674 (2002).
- Jackson, Michael C. 1991. “Organizations as Systems”. En *Systems methodology for the management sciences*, 41–72. Contemporary systems thinking. New York: Plenum Press.
- Jaime, Edna. 2019. “Tenemos que hablar de armas”. *México Evalúa* (blog). 7 de junio de 2019. <https://www.mexicoevalua.org/tenemos-hablar-armas/>.
- Joe Biden for President: Official Campaign Website. s/f. “Joe Biden’s Plan to End Gun Violence”. Consultado el 25 de enero de 2021. <https://joebiden.com/gunsafety/>.
- Joint Committee on Printing. U.S. Congress, Jill Baylor, Evangeline Brown, Arlene Fialkoff, y Robert Wilmer. 2007. *Official Congressional Directory: 110th Congress*. Washington, D.C.: U.S. G.P.O.
- Keohane, Robert Owen. 1986. “Realism, Neorealism and the Study of World Politics”. En *Neorealism and its Critics*, editado por Robert Owen Keohane, 1–26. New York: Columbia University Press.
- . 2005. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kreps, David M. 1990. *A course in microeconomic theory*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Krueger, Joachim. 2019. “The Vexing Volunteer’s Dilemma”. *Current Directions in Psychological Science*, 28(1): 53-58. <https://doi.org/10.1177/0963721418807709>
- Lasswell, Harold D. 1994. “La orientación hacia las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis F Aguilar Villanueva, traducido por María del Carmen Roqueñí, 79–103. México, D.F.: Porrúa.
- Le Galès, Patrick. 2001. “Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study”. *Public Administration* 79 (1): 167–84. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00251>.
- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos [LFAFE], Diario Oficial de la Federación [DOF] 11-01-1972, últimas reformas DOF 09-02-2021 (Mex.).
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública [LGSNSP], Diario Oficial de la Federación [DOF] 02-01-2009, últimas reformas DOF 20-05-2021 (Mex.).

- Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República [LOFGR], Diario Oficial de la Federación [DOF] 14-12-2018, últimas reformas DOF 13-04-2020, abrogada DOF 20-05-2021 (Mex.).
- Ley de Seguridad Interior [LSI], Diario Oficial de la Federación [DOF] 21-12-2017, declaración de invalidez total publicada DOF 30-05-2019 (Mex.).
- Ley de Seguridad Nacional [LSN], Diario Oficial de la Federación [DOF] 31-01-2005, últimas reformas DOF 20-05-2021 (Mex.).
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation.
- MacMillian, John. 2007. “Liberal internationalism”. En *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*, editado por Martin Griffiths, 21–34. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203939031>.
- Manin, Bernard. 2017. “El Triunfo de la Elección”. En *Los principios del gobierno representativo*, traducido por Fernando Vallespín Oña, 31–64. Madrid: Alianza.
- Mankiw, N. Gregory. 2009. *Macroeconomics*. 7th ed. New York, NY: Worth Publishers.
- May, Peter J. 2003. “Policy Design and Implementation”. En *Handbook of Public Administration*, 223–33. London, United Kingdom: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608214.n18>.
- McCain, Roger. 2015. *Game Theory and Public Policy*. 2nd ed. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784710903>.
- McGuire, Michael, Jeffrey L. Brudney, y Beth Gazley. 2010. “The ‘New Emergency Management’: Applying the Lessons of Collaborative Governance to Twenty-First-Century Emergency Planning”. En *The future of public administration around the world: the Minnowbrook perspective*, editado por Rosemary O’Leary, David Van Slyke, y Soonhee Kim, 117–29. Public management and change series. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Medina, Fabián. 2020a. “Radiografía del tráfico ilícito de armas en México”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 2020 (número especial): 12.
- . 2020b. “Rumbo a una estrategia global contra el tráfico ilícito de armas”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 2020 (número especial): 262–67.

- Monroy, Jorge. 2019. “Armas: producción nacional”. *El Economista*, 3 de septiembre de 2019. <https://www.economista.com.mx/politica/Armas-produccion-nacional-20190903-0002.html>.
- Moore, Mark H. 1995. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Mugs Noticias. 2019. “Inició el programa ‘Canje de Armas 2019’ en el Estado de México”. 6 de agosto de 2019, sec. Seguridad. <https://www.mugsnoticias.com.mx/noticias-del-dia/inicio-el-programa-canje-de-armas-2019-en-el-estado-de-mexico/>.
- National Firearms Act of 1934, 26 U.S.C. §§ 5801 – 5872 (1934).
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge; New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- NRA-ILA. s/f. “Arizona Gun Laws” Consultado el 8 de diciembre de 2020. <https://www.nraila.org/gun-laws/state-gun-laws/arizona/>.
- NRA-ILA. s/f. “Texas Gun Laws”. Consultado el 8 de diciembre de 2020. <https://www.nraila.org/gun-laws/state-gun-laws/texas/>.
- Office of the Inspector General. 2012. “A Review of ATF’s Operation Fast and Furious and Related Matters”. U.S. Department of Justice.
- Olson, Eric L. 2017. “The Mérida Initiative and Shared Responsibility in U.S.-Mexico Security Relations”. *Wilson Quarterly* 41 (1): 15.
- Olson, Mancur. 2003. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard Economic Studies 124. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.
- Osborne, Martin J., y Ariel Rubinstein. 1994. *A Course in Game Theory*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Pardo, Theresa A., J. Ramon Gil-Garcia, y Luis F. Luna-Reyes. 2010. “Collaborative Governance and Cross-Boundary Information Sharing: Envisioning a Networked and IT-Enabled Public Administration”. En *The future of public administration around the world: the Minnowbrook perspective*, editado por Rosemary O’Leary, David Van Slyke, y Soonhee Kim, 129–40. Public management and change series. Washington D.C: Georgetown University Press.

- Pérez, Maritza. 2020. “Estiman que 15 millones de armas circulan en el país”. *El Economista*, 10 de julio de 2020. <https://www.economista.com.mx/politica/Estiman-que-15-millones-de-armas-circulan-en-el-pais-20200710-0006.html>.
- Perrow, Charles N, y Benjamín González Rodríguez. 1998. “Ideologías de la dirección y los orígenes del movimiento de las relaciones humanas”. En *Sociología de las organizaciones*, 60–95. Madrid: McGraw-Hill.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [PND 2013-2018], Diario Oficial de la Federación [DOF] 20-05-2013 (Mex.).
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 [PND 2019-2024], Diario Oficial de la Federación [DOF] 12-07-2019 (Mex.).
- Pollack, Mark A. 2000. “International Relations Theory and European Integration”. RSC No. 2000/55. EUI Working Paper. Italia: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Pressman, Jeffrey Leonard, y Aaron B. Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. 3rd ed. Oakland Project Series. Berkeley: Univ. of California Press.
- Programa Nacional de Seguridad Pública [PNSP], Diario Oficial de la Federación [DOF] 30-04-2014 (Mex.).
- Putnam, Robert D. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Ramos, José María, y David A Shirk. s/f. “Binational Collaboration in Law Enforcement and Public Security Issues on the U.S.-Mexican Border”, presentado en la conferencia "Reforming Administrative Justice in Mexico", La Jolla, CA, mayo 2003.
- Ray, Debraj. 2007. *A Game-Theoretic Perspective on Coalition Formation*. The Lipsey Lectures. Oxford: Oxford Univ. Press. 10.1093/acprof:oso/9780199207954.001.0001.
- Ribando Seelke, Clare. 2021. “Mexico: Evolution of the Mérida Initiative, 2007-2021”. IF 10578. Washington, DC: Congressional Research Service. <http://crsreports.congress.gov>.
- Rosenau, James N. 1995. “Governance in the Twenty-First Century”. *Global Governance* 1 (1): 13–43.

- Ruggie, John Gerard. 1986. "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis". En *Neorealism and its Critics*, editado por Robert Owen Keohane, 131–57. New York: Columbia University Press.
- Selznick, Philip. 1948. "Foundations of the Theory of Organization". *American Sociological Review* 13 (1): 25–35.
- Senado de la República. s/f. "LX-LXI Legislatura: Integrantes, Iniciativas, Puntos de Acuerdo y Comunicaciones". Legislaturas Anteriores. Consultado el 27 de mayo de 2021. [https://www.senado.gob.mx/64/informacion\\_historica/LX\\_LXI/integrantes](https://www.senado.gob.mx/64/informacion_historica/LX_LXI/integrantes).
- Shepsle, Kenneth A. 2010. "Bureaucracy and Intergovernmental Relations". En *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*, 2nd ed, 407–44. The new institutionalism in American politics series. New York: W.W. Norton.
- Simon, Herbert A. 1997. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. 4th ed. New York: Free Press.
- Skelcher, Chris, Navdeep Mathur, y Mike Smith. 2005. "The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy". *Public Administration* 83 (3): 573–96. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00463.x>.
- Soonhee, Kim. 2010. "Collaborative Leadership and Local Governance". En *The future of public administration around the world: the Minnowbrook perspective*, editado por Rosemary O'Leary, David Van Slyke, y Soonhee Kim, 111–16. Public management and change series. Washington D.C: Georgetown University Press.
- State Power Index 2017. s/f. "State Power Index". Consultado el 12 de abril de 2021. <http://index.ineuropa.pl/en/state-power-index/>.
- Texas Government Code. License to Carry a Handgun, 4 §§ 411.171 – 411.1882 (2019).
- Tratado sobre el Comercio de Armas, *entró en vigor* 24 dic. 2014, 3013 U.N.T.S.
- Tsebelis, George. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. California Series on Social Choice and Political Economy 18. Berkeley: Univ. of California Press.
- United Nations Treaty Collection. s/f. "United Nations Convention against Transnational Organized Crime". Consultado el 5 de marzo de 2021. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en).

- United Nations Treaty Collection. s/f. “Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition”. Consultado el 5 de marzo de 2021. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XVIII-12-c&chapter=18&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&clang=_en).
- USAID. 2021. “Our Work”. Última actualización 22 de marzo de 2021. <https://www.usaid.gov/mexico/our-work>.
- U.S. Constitution [U.S. Const.], 17 sep. 1787, últimas reformas 18 mayo 1992, (U.S.A.).
- U.S. Customs and Border Protection. s/f. “CBP Attaches”. Consultado el 4 de marzo de 2021. <https://www.cbp.gov/border-security/international-initiatives/cbp-attaches>.
- U.S. Department of Justice. 2021. “Western Hemisphere”. Última actualización el 13 de mayo de 2021. <https://www.justice.gov/criminal-opdat/worldwide-activities/western-hemisphere>.
- U.S. Department of Justice. 2020. “Western Hemisphere Programs”. Última actualización el 24 de noviembre del 2020. <https://www.justice.gov/criminal-icitap/western-hemisphere-programs>.
- U. S. Department of State. s/f. “Arms Control and Nonproliferation”. Consultado el 24 de febrero de 2021. <https://www.state.gov/policy-issues/arms-control-and-nonproliferation/>.
- U.S. Department of State. s/f. “Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Mexico Summary”. Consultado el 5 de marzo de 2021. <https://www.state.gov/bureau-of-international-narcotics-and-law-enforcement-affairs-work-by-country/mexico-summary/>.
- U.S. Department of State. 2015. “Fact Sheet: The Merida Initiative - An Overview”.
- U.S. Embassy & Consulates in Mexico. s/f. “The Merida Initiative”. Consultado el 4 de marzo de 2021. <http://mx.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/the-merida-initiative/>.
- U.S. Embassy & Consulates in Mexico. s/f. “Sections & Offices”. Consultado el 4 de marzo de 2021. <http://mx.usembassy.gov/embassy-consulates/embassy/sections-offices/>.
- U.S.-Mexico Security Cooperation Taskforce. 2018. “U.S.-Mexico Security Cooperation 2018-2024”. San Diego, CA.

- Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra, y Heidi Maurer. 2010. "Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy: The State of the Art". *European Integration Online Papers* 14 (Special Issue 1). <https://doi.org/10.1695/2010004>.
- Varian, Hal R. 2010. *Intermediate Microeconomics: A Modern Approach*. 8th ed. New York: W.W. Norton & Co.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliances*. Cornell studies in security affairs. Ithaca: Cornell University Press.
- Weick, Karl E. 1993. "The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster". *Administrative Science Quarterly* 38 (4): 628. <https://doi.org/10.2307/2393339>.
- Wikipedia. "LX Legislatura del Congreso de la Unión de México". Consultado el 27 de mayo. [https://es.wikipedia.org/wiki/LX\\_Legislatura\\_del\\_Congreso\\_de\\_la\\_Uni%C3%B3n\\_de\\_M%C3%A9xico](https://es.wikipedia.org/wiki/LX_Legislatura_del_Congreso_de_la_Uni%C3%B3n_de_M%C3%A9xico).
- Welch, Eric, y Wilson Wong. 1998. "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations". *Public Administration Review* 58 (1): 40. <https://doi.org/10.2307/976888>.
- Zuñanic, Laura. 2010. "La burocracia en América Latina". *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* 58-59: 9-41.

## Anexo I

Se pudo utilizar técnicas de algebra matricial para resolver un problema de equilibrio general en un mercado de dos bienes, orgullo nacional y progresismo. En un mercado, cada actor intercambia los bienes que están en su posesión por los bienes de otro actor para lograr su utilidad óptima; por tanto, el equilibrio general, si hay, se determinará a través de una relación entre las dotaciones previas y las funciones de utilidad.

El orgullo nacional y progresismo se intercambian entre ocho actores—es decir, cada uno de los grupos parlamentarios—y cada uno de los actores tiene una dotación previa diferente que depende de su tamaño (número de miembros) y los valores del partido, caracterizados por su descripción en el libro *Partidos Políticos en México: los Sentimientos de la Nación*, emitido por el Museo Legislativo (2004). Por lo anterior, participan  $n = 8$  actores que intercambian  $g = 2$  bienes con las dotaciones previas establecidas en la Tabla 6, la cual se repite aquí para la referencia del lector:

Grupo Parlamentario	Dotación previa ( $Q_{MX}$ , $Q_{CO}$ )	Función de utilidad
PAN	(100, 158)	$Q_{MX}^{0.2} Q_{CO}^{0.8}$
PRI	(100, 39)	$Q_{MX}^{0.6} Q_{CO}^{0.4}$
PRD	(75, 78)	$Q_{MX}^{0.66} Q_{CO}^{0.33}$
PVEM	(10, 13)	$Q_{MX}^{0.8} Q_{CO}^{0.1}$
Convergencia	(8, 15)	$Q_{MX}^{0.8} Q_{CO}^{0.1}$
PT	(14, 2)	$Q_{MX}^{0.9} Q_{CO}^{0.1}$
Nueva Alianza	(2, 8)	$Q_{MX}^{0.9} Q_{CO}^{0.1}$
Alternativa	(1, 5)	$Q_{MX}^{0.8} Q_{CO}^{0.1}$

Fuente: elaboración propia.

Debido a que las funciones de utilidad están en la familia Cobb-Douglas, la utilidad que recibe un actor por algún bien está representada por

$$\prod_{g=1}^G x_{n,g}^{\alpha_{n,g}}$$

donde  $x$  es el consumo del bien y  $\alpha$  es el exponente que determina su valor relativo a otros bienes.

Para calcular el equilibrio general del mercado, primero hay que determinar los precios con los cuales sucede el intercambio óptimo de bienes. Para este fin, se creó una matriz  $B$  con dimensiones  $2 \times 2$ , en la cual cada término se representa por

$$b_{gi} = \frac{\sum_{n=1}^N y_{n,i} \alpha_{n,g}}{\sum_{n=1}^N y_{n,g}}$$

para los dos bienes de orgullo nacional y progresismo.  $b_{gi}$  es el término de  $B$  que representa una matriz de orgullo nacional y progresismo. Para cada actor  $n$ ,  $\alpha_{n,g}$  es el exponente del bien  $g$  en su función Cobb-Douglas e  $y_{n,g}$  es la dotación previa del bien  $g$ , mientras  $y_{n,i}$  es la dotación previa del bien  $i$ . Entonces, cada término representa la razón entre la suma de la dotación previa del bien  $i$  multiplicada por el exponente Cobb-Douglas del bien  $g$  para todos los actores, y la suma de la dotación previa del bien  $g$  para todos los actores. Este cálculo arroja la siguiente matriz  $B$ :

$$B = \begin{bmatrix} \text{orgullo } x \text{ orgullo} & \text{orgullo } x \text{ progresismo} \\ \text{progresismo } x \text{ orgullo} & \text{progresismo } x \text{ progresismo} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0.51 & 0.46 \\ 0.47 & 0.54 \end{bmatrix}$$

Para encontrar el vector de precios, hay que resolver la siguiente ecuación por  $p$

$$(I\lambda - B)p = 0$$

donde  $B$  es la matriz descrita arriba,  $\lambda$  es su eigenvalor e  $I$  es la matriz de identidad correspondiente.

Dado que los exponentes de las funciones de utilidad no siempre suman a 1, esta matriz no es simétrica ni tiene un eigenvalor único. Los eigenvalores son  $\lambda_1 \approx 0.990215$  y  $\lambda_2 \approx 0.059785$ . Sin embargo, el teorema Perron-Frobenius asevera que  $\lambda$  es el mayor eigenvalor de la matriz; por lo tanto, en este caso se puede eliminar el segundo eigenvalor como posibilidad para el análisis. Al sustituir  $\lambda$  en la ecuación, se da cuenta que el vector de precios en realidad es el eigenvector asociado con la  $\lambda$  escogida. Por lo tanto,  $p = v \approx (0.978728, 1)$  y el orgullo nacional tiene un precio de 0.98 mientras el progresismo se ubica en el precio unitario.

Para encontrar la demanda de cada bien, los precios se sustituyeron en la ecuación

$$X_{g_i} = \sum_{n=1}^N \frac{\alpha_{n,g_i} W_n}{p_{g_i}}$$

donde  $X_{g_i}$  es la demanda total por bien  $g_i$ ,  $\alpha_{n,g_i}$  es el exponente de la función de utilidad para cada actor para ese bien,  $W_n$  es la riqueza o dotación previa de cada actor y  $p_{g_i}$  es el precio de ese bien. Al sustituir los valores relevantes y suponer que  $g_1$  es orgullo nacional y  $g_2$  es progresismo, tenemos

$$X_{g_1} = 162.35$$

$$X_{g_2} = 172.04$$

un intercambio casi perfectamente equilibrado entre los dos bienes.