

## Reseñas

**César Cansino y Germán Molina Carrillo  
(coordinadores) (2011),**

*La guerra al narco y otras mentiras,*

Puebla,

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla,

Centro de Estudios de Política Comparada,

Grupo Editorial Mariel,

215 pp.

*La guerra al narco y otras mentiras*, de César Cansino y Germán Molina Carrillo, es sin duda una provocación, un desafío y una muestra de libertad intelectual. En primer lugar, porque presenta una postura política contundente y contraria frente al discurso oficial de la ahora ya no llamada guerra contra el narcotráfico. Este trabajo cuestiona y critica en aspectos económicos, políticos, culturales, filosóficos, históricos y de resultados (pero también de política pública) la estrategia presente. Sin duda, en el actual entorno nacional, donde existen movilizaciones sociales como la encabezada por Javier Sicilia, un trabajo que documenta y explica las razones del fracaso estatal resulta fundamental.

A propósito del tema de las víctimas colaterales de la guerra contra el narcotráfico, el texto de José Luis Piñeyro, escrito antes de que iniciara el referido movimiento de Javier Sicilia, lo antecede en el diagnóstico y preocupación por los muertos y desaparecidos. Las familias que se quedan sin alguno de sus miembros, a consecuencia de los conflictos relacionados con el narcotráfico, es uno de los sectores que fueron olvidados o desprotegidos, tanto en las

transformaciones jurídicas como en los operativos para combatir al narco. Piñeyro, al igual que Sicilia, urgen al gobierno respecto a la necesidad de que se genere un cambio de estrategia que involucre otro tipo de acciones contra las drogas, incluida la legalización de la marihuana.

*La guerra al narco y otras mentiras* es una notable muestra de libertad intelectual no sólo por la crítica al gobierno y su estrategia policial, sino por permitir la expresión de opiniones diversas, que incluso resultan contrastantes o encontradas, como la de César Cansino, Carlos Ramírez, Rubén Aguilar y Porfirio Muñoz Ledo. No deja de ser un hecho notable el cambio aparente de opinión de Rubén Aguilar, quien participó en un gobierno que de forma sistemática bloqueó cualquier intento por la legalización de las drogas, y que inauguró algunas de las políticas contra el crimen organizado, que ahora se le critican al régimen actual. Sin que esto demerite el trabajo en términos generales, genera suspicacias respecto al interés personal de Rubén Aguilar por este cambio tan radical en sus posturas.

El libro puede ser leído como un insumo para la construcción de políticas públicas. En otras palabras, contiene elementos que podrían colaborar en la construcción, discusión y análisis de programas, presupuestos, directivas y acciones de gobierno relativas a la seguridad y las drogas. Para poder verlo desde esta óptica, usaré la teoría de la construcción social de la población objetivo.

Dentro de las teorías para el análisis de las políticas públicas, existe un enfoque que ha procurado retomar elementos sociológicos en busca de entender un asunto fundamental para los analistas de este campo. ¿Quién y cómo se decide qué problemas serán atendidos prioritariamente por el gobierno? Para responder esta pregunta se generó como posible ayuda la teoría sobre la “construcción social de la población-objetivo”, impulsada por Schneider e Ingram (1993). El punto de partida de esta postura es que la realidad no se impone por sí misma. En otras palabras, los problemas sociales no están dados, sino que son ciertos actores sociales los que buscan convertirlos en los más importantes. Por ejemplo, la guerra contra el terrorismo era un problema mundial menor si lo comparamos con otros como las hambrunas o el cambio climático. Estos últimos, pueden tener implicaciones fatales para gran parte de la población mundial, sin

embargo el interés estadounidense por evitar otro posible ataque ha convertido al terrorismo en un tema central en diversas reuniones entre mandatarios. Esto ha obligado a que las agendas internacionales incluyan e incluso prioricen el terrorismo. En este sentido, el tema fue *construido* como prioridad.

La construcción social no significa la invención de algo falso, sino analizar la forma en que las organizaciones y las personas deciden selectivamente prestarle mayor atención a determinados elementos de su entorno o de sus procesos internos. Esto en el caso de políticas públicas puede tener consecuencias benéficas para los grupos considerados (por ejemplo sectores empobrecidos, como campesinos), pero también significa que ciertos problemas o grupos son menos atendidos, incluso algunos son vistos como negativos; entre ellos, los productores y distribuidores de drogas.

La construcción social de la población-objetivo recuerda que la definición de políticas públicas no obedece sólo a un cálculo racional, sino a una negociación de poder. En este caso, relacionada al peso e importancia que tienen las posturas e intereses de distintos grupos en su búsqueda por influir en la determinación de las prioridades de un gobierno. Otros elementos que desempeñan un rol importante en el establecimiento de las políticas son los marcos culturales, históricos y de recursos materiales. Éstos funcionan como los entornos estructurales que les proporcionan a las personas las definiciones y estereotipos, pero también principios éticos y culturales que justifican, exigen o condenan ciertos tipos de metas, acciones o grupos sociales; un ejemplo de esto es la forma en que se está criminalizando la inmigración de latinos en Estados Unidos, a partir de un conjunto de prejuicios raciales y culturales.

Entonces, la construcción social de la población-objetivo busca criticar las principales corrientes de análisis y elaborar políticas públicas, que suponían que con el uso de fuentes de datos mayores y más sofisticadas, modelos matemáticos complejos y la elaboración de modelos financieros podía generarse una política “objetiva” e imparcial. La construcción social de la población-objetivo trata de recordarnos que cada toma de decisiones se encuentra inmersa en una historia, política, cultura y sociedad que restringe y condiciona sus opciones.

Los autores de los capítulos del libro pretenden ilustrar, desde su punto de vista, el principal elemento que contribuyó a que el Estado mexicano considerara como imperiosa la necesidad de emprender una guerra contra los narcotraficantes. Los trabajos comparten una hipótesis: esta necesidad de generar una guerra contra el narco la forjó el Gobierno de Felipe Calderón, debido a las dudas en que se dio el proceso electoral. El combate frontal al narcotráfico era un elemento que daría legitimidad al nuevo gobierno, al defender a la población sobre un riesgo “construido”, lo que se supone era falso.

El trabajo de Rubén Aguilar, “La guerra fallida. Nuevas consideraciones”, muestra los orígenes y consecuencias de lo que él denomina “paradigma prohibicionista y punitivo en la lucha contra el narcotráfico”. Para ello ofrece cifras de que el consumo de drogas ha permanecido estable en Estados Unidos y Europa, y que ha aumentado el valor del mercado de drogas. Este primer trabajo ilustra con claridad que la estrategia seguida por los gobiernos mexicanos no sólo responde a un análisis de la realidad, sino a una definición sobre lo que resulta un riesgo para un Estado, a partir de una escala de valores particular. El único comentario sobre este ensayo es que, a diferencia del resto, carece de citas o fuentes, por lo que uno debe de confiar en la validez o confiabilidad de las cifras y afirmaciones. Además, el argumento presentado no tiene mayor sustento académico.

Por su parte, el trabajo de Luis Astorga, “Narcotráfico y violencia. Recuento de daños y escenarios”, explica uno de los puntos centrales de la teoría de la construcción social de la población-objetivo, al señalar que las decisiones actuales sobre combate al crimen organizado son parte de una tendencia histórica desde mediados de la década de 1980, de militarización de la policía. En este sentido, consecuencias como la falta de transparencia, violación de garantías individuales, muerte y encarcelamiento de civiles no relacionados con el narco son fenómenos que reproducen fallas sistémicas en el funcionamiento de las fuerzas armadas mexicanas. Entonces, la política actual resulta ser un seguimiento de decisiones que tienen ya larga data.

Un punto básico en la propuesta de Schneider e Ingram es que toda decisión de política significa una elección y con ello una ex-

clusión. Esto en todos los casos significa un perjuicio para un determinado grupo, que es valorado de forma negativa por el gobierno, como los criminales o asesinos. A este respecto, uno de los trabajos más interesantes e ilustrativos es el de Alejandro Anaya Muñoz, “Seguridad, coerción y derechos humanos en tiempos de guerra”, quien muestra de forma contundente cómo las preferencias del Gobierno de Felipe Calderón por aumentar las capacidades coercitivas del Estado y la mayor injerencia del Ejército en tareas policiacas y de investigación significaron un desinterés por temas relativos a la protección de los derechos humanos, así como para la atención a las políticas de prevención o de combate financiero al narco.

De la misma forma, muestra cómo influyen las percepciones públicas sobre una creciente inseguridad para generar una cierta aprobación a este tipo de medidas, aunque en los hechos signifiquen una disminución de las garantías individuales. Este trabajo es útil para comprender la falta de entendimiento entre las posturas oficiales y las de los integrantes del movimiento de Javier Sicilia durante los diálogos que ambos grupos sostuvieron en el castillo de Chapultepec durante 2011; el gobierno tiene una construcción de prioridades que no le permite ver como fundamentales otros temas.

En una ampliación interesante de la manera en que puede analizarse la construcción de las políticas públicas a partir de elementos socioculturales, Samuel Schmidt, en su trabajo “Barreras estructurales en el combate al crimen organizado”, demuestra que la toma de decisiones para combatir al narco se ven constreñidas por lo que la sociología normalmente denominaría como instituciones o elementos estructurales. En este caso, Schmidt menciona la cultura de la ilegalidad, crisis de legitimidad, la negación de la realidad como estrategia comunicativa de los gobiernos, el manejo de los medios de comunicación y la relación con Estados Unidos. En otras palabras, la lucha contra el narco de Calderón encuentra barreras culturales e históricas que no fueron contempladas y que a menos que sean tratadas y cambiadas, se seguirá enfrentando el fracaso de los programas contra la delincuencia organizada. La corrupción, ejemplifica Schmidt, es un principio de funcionamiento organizacional de las policías mexicanas (desgraciadamente también del resto de la sociedad), por lo tanto, la mayor participación de estos grupos en el

combate al narcotráfico en lugar de generar una disminución de los delitos más bien ha significado un aumento en el involucramiento policial en delitos más graves como el secuestro o los asesinatos.

La propuesta original de la construcción social de la población-objetivo de Schneider e Ingram hablaba ya de la necesidad de analizar los supuestos no implícitos que orientaban la toma de decisiones en política pública. A este respecto, el trabajo de César Cansino resulta fundamental, porque propone diez mentiras sobre el combate al narcotráfico: a) la narcoviolenencia se desató a raíz de la declaratoria de guerra de Calderón; b) la guerra al narcotráfico constituye una estrategia de razón de Estado; c) la guerra contra el narco la va ganando el gobierno mexicano; d) el combate frontal al narco con las fuerzas del orden es la única estrategia posible para minarlo y derrotarlo; e) legalizar las drogas es una estrategia equivocada, que puede incrementar la violencia y el consumo interno; f) el gobierno combate a todos los cárteles por igual y sin distinción; g) la estrategia de apoyarse en el Ejército es una garantía para combatir al narco; h) Estados Unidos es el principal interesado en que acabe el narcotráfico; i) si se legaliza la droga en México, nuestras ciudades fronterizas del norte se llenarían de estadounidenses adictos y peligrosos y j) el combate al narcotráfico es una guerra del Estado contra el crimen organizado. A pesar de ser un artículo corto, y de que trata cada punto de forma muy breve, el autor logra presentar argumentos sugestivos y contundentes. La discusión de todos los elementos propuestos resulta indispensable para pensar un rediseño de la política contra el crimen, tanto federal como para los gobiernos de los estados.

Rosana Reguillo, en “Narco, miedos y violencias expresivas en el México contemporáneo”, intenta dar una explicación sobre la actual violencia que vive el país, desde la antropología y la filosofía. Presenta la hipótesis de que se trata no de un elemento pasajero y permanente, sino que la violencia constituye una especie de frontera entre un nuevo orden social y el anterior, que no desaparece. La violencia constituiría entonces una parte de las nuevas reglas de operación de este nuevo arreglo social. Esta explicación resulta fundamental, pues es uno de los primeros intentos por salir de una lógica explicativa única del narco como fenómeno delictivo, y tra-

tar de entenderlo como un resultado de transformaciones sociales más generales que han ocurrido en México en las últimas décadas. Negar las dimensiones culturales, sociales, económicas y políticas generales de México, que permiten entender el fenómeno del narcotráfico, es uno de los errores fundamentales de la actual política del gobierno federal sobre esta materia.

Una de las hipótesis centrales que recorre *La guerra al narco y otras mentiras* es el alto costo que tiene para la sociedad mexicana la continuidad de una serie de políticas públicas de inseguridad y narcotráfico. Aunque de una u otra forma dicha idea está presente en la mayoría de los textos, en dos de ellos se ilustra de manera concreta: “Génesis del exterminio. El caso de Chihuahua”, de Ignacio Alvarado Álvarez, y “La guerra perdida. Ciudad Juárez entre la violencia y el miedo”, de Carlos Murillo González. Mediante cifras tan contundentes como un desproporcionado crecimiento de los homicidios desde que se iniciaron los operativos contra el narcotráfico, se demuestran las grandes deficiencias de la política federal. La relación casi directa entre las acciones que son punta de lanza de los operativos gubernamentales contra el narco y el crecimiento del crimen organizado no pueden seguir siendo ignorados como efectos “colaterales”, como lo argumentan estos trabajos.

Sin embargo, *La guerra al narco y otras mentiras* presenta posturas que resultan contrarias a las mismas tesis argumentativas que parecían seguir todos los trabajos. El caso más significativo es el de Carlos Ramírez con “Narcotráfico y violencia. Vidas paralelas,” quien si bien responsabiliza directamente a las autoridades de la situación actual, es el único que confiere una cierta responsabilidad a la ciudadanía. Así, para explicar el incremento de la violencia y el narcotráfico en el caso de Chihuahua, el autor sostiene que esto sería imposible sin cierto grado de aceptación e incluso aceptación de ello por parte de varios pobladores. Entonces, para Carlos Ramírez la población: “[...] aceptó la presencia del crimen organizado. Paulatinamente, las bandas se apoderaron de los espacios sociales de convivencia. Y los males se socializaron [...]” (p. 126).

El último artículo es el de Porfirio Muñoz Ledo, “¿Cómo combatir al narco? Consideraciones críticas”. Este documento tiene una hechura muy diferente al resto, se acerca más a un ensayo o incluso

a una especie de entrevista que fue transcrita; presenta una serie de recuerdos o puntos de vista de un político que ha podido ver desde distintos cargos y puestos de representación popular la política mexicana contra el narco. Sin embargo, existe un punto que resulta fundamental, que la política mexicana sobre el tráfico de drogas y el crimen organizado ha sido moldeada, durante los últimos veinte años, por presiones del gobierno estadounidense hacia México. En términos de Muñoz Ledo, la disminución de capacidades jurídicas y de soberanía son dos de los elementos de poder que están detrás de los problemas relacionados con el narcotráfico.

Mario Alberto Velázquez García\*

## Bibliografía

Shneider, Anne y Helen Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review* 87 (2): 334-347.

\* Centro de Estudios de América del Norte de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: [mvelazquez@colson.edu.mx](mailto:mvelazquez@colson.edu.mx)