

¿El ejército como policía? Correlación de la confianza pública en la policía, el sistema judicial y los militares

México en un contexto comparativo

John J. Bailey, Pablo Parás y Dinorah Vargas*

Resumen: Las respuestas más comunes al escalamiento percibido del crimen con violencia a través de la mayor parte de América Latina son el aumento del tamaño y los poderes de la policía local y —en la mayoría de los casos incrementar— la participación de las fuerzas armadas para confrontar tanto al crimen común como al organizado. La participación de las fuerzas armadas en la vigilancia doméstica, a su vez, ha generado debates en varios países acerca de los grandes riesgos incurridos, especialmente respecto a violaciones de los derechos humanos. En México el debate se ha visto agudizado por la extensa violencia vinculada a los conflictos entre organizaciones de narcotráfico y entre éstas y las fuerzas de seguridad del gobierno, en las cuales el ejército y la marina han desempeñado papeles importantes. Con base en la World Values Survey y datos del Barómetro de las Américas, examinamos tendencias de la confianza pública en la policía, el sistema judicial y las fuerzas armadas en México entre 1990 y 2010.

A partir de la encuesta LAPOP 2010 de la Universidad de Vanderbilt, comparamos niveles de confianza pública en varios actores sociales, políticos y de gobierno, colocando a México en el más extenso contexto de América Latina. Esta encuesta también plantea preguntas acerca de lo apropiado de la actuación militar como policía doméstica en la lucha contra el crimen. Aquí preguntamos: ¿Está difundido y generalizado a través de la muestra el apoyo público para emplear a los militares como policías? ¿O existen patrones de apoyo y oposición respecto a la opinión pública?

*John J. Bailey es profesor en el Department of Government y director de la School of Foreign Service, Mexico Project, del Center of Latin American Studies de Georgetown University. Georgetown University, 672 ICC, 37th and O Streets, N.W., Washington, D.C., 20057. Tel. 20 26 87 62 21. Correo electrónico: baileyjo@georgetown.edu. Pablo Parás es director general de Opinión Pública y Mercados (DATA OPM) y profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Heriberto Frías 1104-302, Del Valle, México, D.F. Tel. 52 (55) 55 75 12 50. Correo electrónico: pp@dataopm.net. Dinorah Vargas López es egresada de la licenciatura en Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y actualmente es subdirectora en la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Rfo Hondo 1, Col. Progreso Tizapán, México, D.F. Tel. 52 (55) 56 28 40 00. Correo electrónico: dinorah.vlpz@gmail.com.

Preparado para presentarse en el seminario “Desafíos de la política mexicana: Visiones desde el Barómetro de las Américas”, llevado a cabo en el CIDE, México D.F., el 28 de enero de 2011. Éste es un borrador preliminar para ser citado o mencionado textualmente sin permiso de los autores.

Artículo recibido en junio de 2011 y aceptado para su publicación en diciembre de 2012.

Nuestros hallazgos principales fueron: 1) que las fuerzas armadas clasificaron en primer lugar en relación con la confianza, mientras que la confianza en otras instituciones mexicanas tuvo una tendencia negativa entre 2008 y 2010, además la confianza en los militares aumentó ligeramente; 2) los encuestados respondieron que los militares respetan los derechos humanos más que el promedio y sustancialmente más que la policía o el gobierno en general; 3) el apoyo público para los militares en la lucha contra el crimen es fuerte y está distribuido de manera equitativa a través del espectro ideológico y de los grupos sociodemográficos, y 4) los patrones de apoyo surgen con mayor claridad respecto a percepciones, actitudes y juicios de desempeño.

A modo de conclusión consideramos algunas de las implicaciones políticas y de política de nuestros hallazgos.

Palabras clave: México, ejército, policía, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos, fuerzas de seguridad del gobierno.

Army as Police? Correlates of Public Confidence in the Police, Justice System, and the Military: Mexico in Comparative Context

Abstract: Typical responses to the perceived escalation of violent crime throughout most of Latin America are to increase the size and powers of the regular police and—in most cases—to expand the involvement by the armed forces to confront both common and organized crime. Participation by the armed forces in domestic policing, in turn, has sparked debates in several countries about the serious risks incurred, especially with respect to human rights violations. In Mexico the debate is sharpened by the extensive violence linked to conflicts among drug-trafficking organizations and between these and the government's security forces, in which the Army and Navy have played leading roles. Using World Values Survey and Americas Barometer data, we examine trends in public confidence in the police, justice system, and armed forces in Mexico over 1990-2010.

Using Vanderbilt University's 2010 LAPOP survey we compare levels of trust in various social, political, and government actors, locating Mexico in the broader Latin America context. That survey also poses questions about the appropriateness of the military acting as domestic police in fighting crime. Here we ask: Is public support for using the military as police widespread and generalized across the sample? Or are there patterns of support and opposition with respect to public opinion?

Our main findings are that: 1) the armed forces rank at the top regarding trust, and—while trust in other Mexican institutions tended to decline in 2008-2010—trust in the military increased slightly; 2) respondents indicate that the military respects human rights more than the average and substantially more than the police or government generally; 3) public support for the military in fighting crime is strong and distributed evenly across the ideological spectrum and across socio-demographic groups, and 4) patterns of support emerge more clearly with respect to perceptions, attitudes, and performance judgments.

By way of conclusion we consider some of the political and policy implications of our findings.

Keywords: Mexico, army, police, organized crime, human rights violations, government's security forces.

Introducción

Con base en los hallazgos de las encuestas LAPOP y el Barómetro de las Américas conducidas entre 2003 y 2008, “los ciudadanos ven el crimen como uno de los problemas más importantes de la América Latina contemporánea” (Mainwaring *et al.*, 2010, p. 31); aunque existen brechas entre la realidad y las percepciones de los ciudadanos, de hecho, el miedo de éstos tiene bases fundamentadas. Utilizando el homicidio como un *proxy* de medida del crimen violento, Mainwaring y sus colaboradores (2010, p. 32) informan que entre 1990 y 2000 las tasas de homicidio aumentaron en catorce de los diecinueve países examinados. Además, las preocupaciones acerca del crimen han seguido en aumento. El Latinobarómetro de 2010 informa que “desde el año 2004 la percepción de la delincuencia ha venido creciendo sin interrupción alguna como problema principal de la región, de 9 a 27 por ciento en 2010, el punto más alto que ha tenido desde que se empezó la medición” (Corporación Latinobarómetro, 2010, p. 12). Como se muestra en la gráfica 1, los encuestados ponen el crimen por encima del desempleo (27% y 19%) como el principal problema de la región.

Basombrío (2010) resume la variedad de respuestas a lo largo de la región sobre la percepción del aumento del crimen, tanto fuera de la ley (linchamientos, “limpieza social”) como dentro de la misma, esencialmente políticas de “mano dura”. Las respuestas legales incluyen expandir las fuerzas policíacas y mejorar tanto el entrenamiento como el equipo, endurecer las penas criminales, enfocarse en las bandas de jóvenes, reducir las edades mínimas para culpabilidad legal y encerrar a los criminales en las prisiones. Asimismo, una respuesta frecuente a través de la región es aumentar la participación de las fuerzas armadas, principalmente del ejército, en tareas de vigilancia en las ciudades.

Una mayor confianza en la participación de las fuerzas armadas en actividades propias de la policía, a su vez, genera controversia acerca del potencial para mayores abusos de los derechos humanos. Simplificando lo anterior, esto se debe a que los soldados son reclutados, entrenados y equipados para emplear y utilizar la violencia como medio principal para derrotar al enemigo.

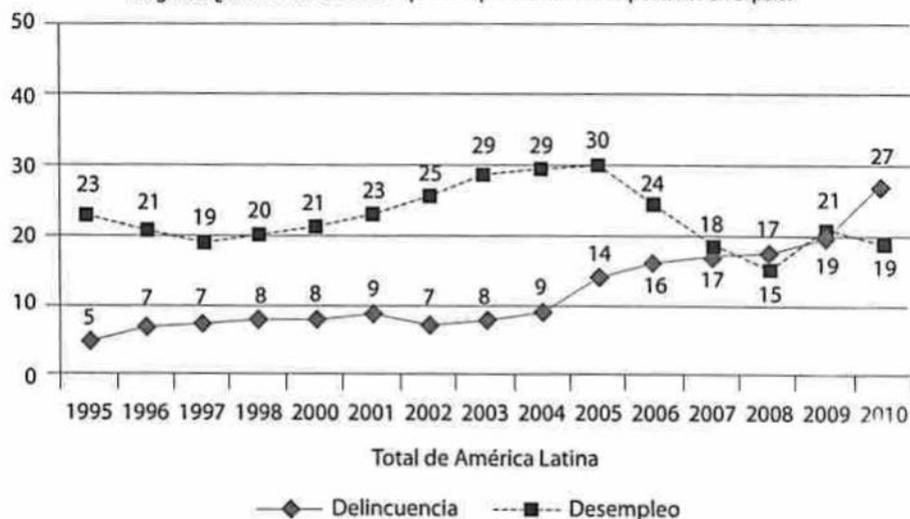
Normalmente el personal militar es acuartelado lejos de la población civil y desarrolla una subcultura de jerarquía, disciplina y obediencia. Las actividades propias de los policías, en contraste, involucran un contacto cercano con el público, así como la habilidad de controlar disputas con un mí-

nimo de violencia y con adherencia estricta a los derechos civiles y procesos legales. En la práctica, las fuerzas policíacas son a menudo extensiones de los militares (por ejemplo: Brasil, Chile, Colombia) u operan de forma altamente militarizada (por ejemplo: México y El Salvador). En general el personal militar está pobremente entrenado para conducir la búsqueda de criminales de manera adecuada, aprehender y cuestionar a los sujetos de estas organizaciones, así como operar los puntos de control de carreteras y recolectar el tipo de evidencia necesaria para prosecutions legales. A menudo los soldados utilizan demasiada fuerza y prestan muy poca atención a los derechos humanos y los procedimientos legales.

La preocupación pública acerca de los militares que ejercen como policías es especialmente grave en países que han experimentado gobiernos militares, en particular las variantes corporativistas-autoritarias de la década de los sesenta y hasta la de los ochenta, como Brasil, Argentina, Perú y Chile o en casos de guerras internas en las décadas de los setenta y los ochenta; por ejemplo, Perú, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Mientras que los gobiernos militares a menudo violaban los derechos humanos y civiles,

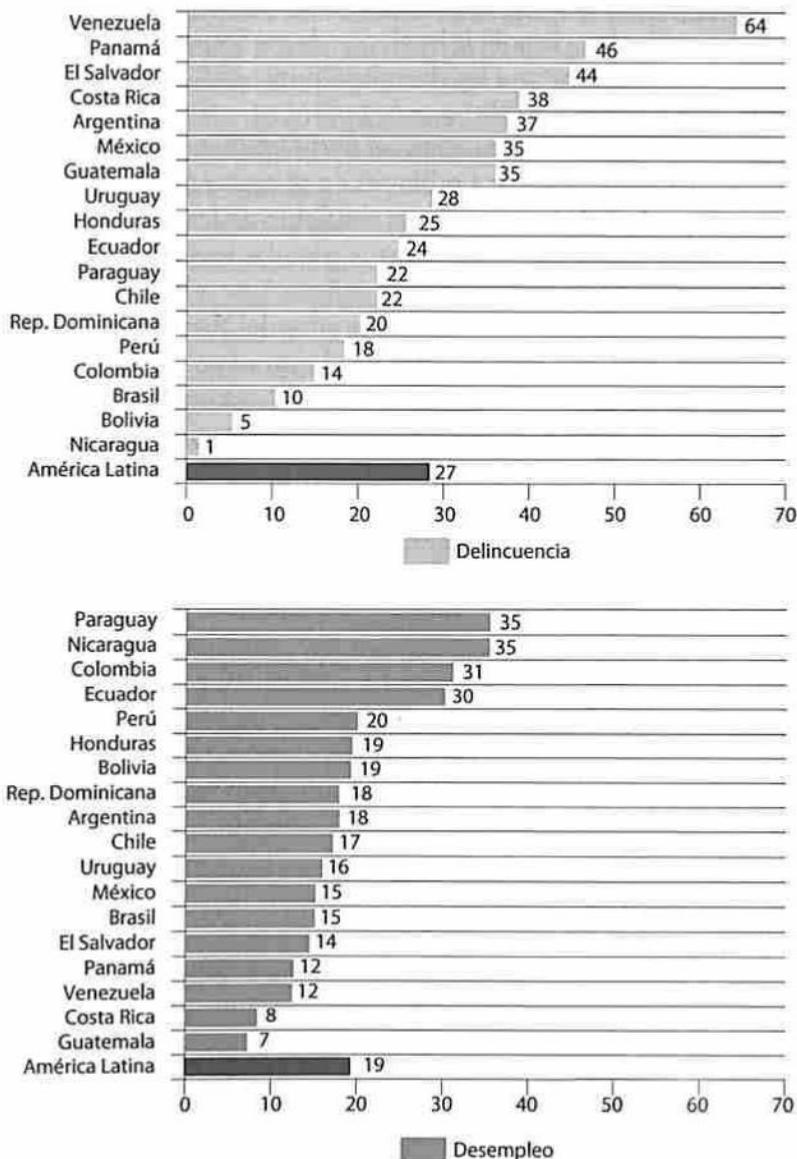
GRÁFICA 1. Problemas más importantes: delincuencia y desempleo

Total América Latina 1995-2010 – Totales por país 2010 para delincuencia y desempleo.
Pregunta: ¿Cuál considera usted que es el problema más importante en el país?



GRÁFICA 1. Problemas más importantes: delincuencia y desempleo (continuación)

Total América Latina 1995-2010 – Totales por país 2010 para delincuencia y desempleo.
Pregunta: ¿Cuál considera usted que es el problema más importante en el país?



Fuente: Latinobarómetro 1995-2010.

también eran supresores bastante efectivos del crimen. El regreso a los gobiernos civiles en la mayoría de los países de la región estuvo acompañado por la apariencia (y la realidad en muchos casos) de un aumento de la criminalidad. El resultado general es un dilema, el desafío de la inseguridad suele ser abrumador para la policía local, pero la participación de los militares trae consigo serios riesgos a los derechos humanos (Dammert y Bailey, 2005, 2007; Withers *et al.*, 2010).

En este contexto, México muestra un perfil bastante particular, lo que agrava el dilema sobre emplear a militares en tácticas policíacas. Los puntos clave son que la policía es la menos confiable de las instituciones públicas en México, mientras que las fuerzas armadas andan en o cerca de la cima en cuanto a la confianza pública se refiere. Los militares jugaron un papel secundario en el régimen de setenta años del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que confiaba más en el control político o, cuando era necesario, en fuerzas paramilitares conectadas al aparato interno de seguridad. Al igual que en otros países de la región, la situación de la seguridad en México parecía deteriorarse rápidamente a principios de la década de 2000, ya que con la transición a la democracia, el sistema judicial y la policía eran percibidos como incompetentes para responder de manera adecuada ante el aumento de los índices de criminalidad. Así, una de las principales amenazas en materia de seguridad eran los diferentes cárteles de drogas, los cuales estaban bien organizados y preparados. Dichos cárteles operaban de manera violenta, de tal forma que llegaron a sobrepasar a las policías municipales y estatales. En efecto, existían fuertes razones prácticas para utilizar a los militares (ejército y marina) como fuerza principal y como fuerza de choque en contra de las organizaciones criminales, especialmente en un contexto de profundo y amplio apoyo para las fuerzas armadas.

México es uno de los cinco países en la región cuya tasa de homicidios decreció en la década de 1990 y hasta principios de la de 2000: de 16.7 por cada 100 000 habitantes en 1991 a 11.3 en 2003 (Mainwaring *et al.*, 2010, p. 32); sin embargo, el país experimentó cada vez mayores conflictos violentos entre las bandas criminales, especialmente entre organizaciones de tráfico de drogas, más comúnmente conocidos como cárteles de droga y entre éstas y las fuerzas de seguridad del gobierno. La cantidad y la intensidad de la violencia entre bandas criminales aumentaron en forma dramática durante la administración del presidente Felipe Calderón (de diciembre de 2006 a diciembre de 2012). Existe una considerable controversia respecto a

que la violencia es resultado de la decisión del presidente Calderón de confiar más en las fuerzas armadas en la lucha contra las organizaciones de tráfico de drogas, o si la violencia fue resultado del aumento de la guerra entre bandas. Cualquiera que sea la mezcla de causas, un periódico de renombre estima que, de 2007 a 2010, un total de 25 157 personas fueron asesinadas con violencia relacionada con las bandas criminales y 10 022 más en los primeros nueve meses de 2011 (*Reforma*, 2011). Estas tendencias han encendido un acalorado debate nacional sobre las políticas apropiadas para promover la seguridad pública.

De manera inevitable, la violencia a esta escala ha tenido una repercusión adversa y sustancial en la tasa total de homicidios en México. Con datos sobre homicidios dolosos proporcionada por INEGI, Fernando Escalante Gonzalbo (2011) informa de un giro dramático en la tasa de homicidios en el ámbito nacional: “El movimiento de los últimos dos años, 2008 y 2009, es absolutamente improbable: rompe con una tendencia sostenida de veinte años, pero rompe con ella además de un modo violentísimo. En dos años la tasa nacional vuelve a los niveles de 1991 [19 por cada 100 000]. Sube 50 por ciento en 2008, y de nuevo 50 por ciento en 2009”.¹

Más adelante, el detallado análisis geográfico de Escalante Gonzalbo muestra una cercana coincidencia entre el despliegue de las fuerzas armadas contra los cárteles y el incremento en las tasas de homicidio, ampliando el debate en este sentido de manera preocupante.

Una complicación parcial en el debate nacional concierne a las disputadas elecciones presidenciales de 2006, en las cuales Felipe Calderón ganó por menos de uno por ciento de los votos emitidos. Los críticos sugieren que el presidente Calderón desplegó a los militares en una dramática ofensiva contra el crimen organizado, con el fin de distraer la atención pública de la controversia electoral y ayudar a obtener legitimidad como comandante en jefe de las fuerzas armadas.

Si estos niveles inaceptables de violencia son la primera llamada de atención hacia el dilema, el segundo es la magnitud de la amenaza presentada por las organizaciones criminales. Las organizaciones más importantes (los así llamados cárteles de Sinaloa y del Golfo, y los Zetas, por ejemplo) pueden movilizar personal y armamento con relativa disciplina para enfrentar violentamente no sólo a las fuerzas de la policía local y estatal, sino también

¹ El cuadro inferior de 1991 de 16.7 reportado por Mainwaring *et al.* (2010: 32) probablemente se debe a su fuente, la Organización Panamericana de Salud.

a las fuerzas federales de seguridad, incluyendo el ejército y la marina. Ante la debilidad de la policía, la corrupción dentro de los cuerpos policiacos y su complicidad con las organizaciones criminales —y debido al tiempo que requiere reformarla— no existe una alternativa fácil al uso continuado de las fuerzas armadas. Basombrío (2010, pp. 35-36) nota el problema particular que enfrenta México:

Para fines de este texto creo que es pertinente separar el caso de México—donde el presidente Calderón ha comprometido a 60 000 efectivos del ejército en el combate al crimen organizado— del resto de los otros países, no sólo por la historia particular de las fuerzas armadas de ese país, sino por las características del fenómeno criminal que allí enfrentan. No estoy sosteniendo que no haya un debate importante sobre si las fuerzas armadas deben participar—algo que a mí también me deja severas dudas—, sino que estamos ante un fenómeno atípico y diferente, propio de la región respecto al problema de la seguridad ciudadana.

En suma, los argumentos de grupos que promueven los derechos humanos y la administración de las leyes que se oponen al empleo de las fuerzas armadas en actividades policiacas enfrentan la realidad de un sistema político-judicial altamente menospreciado y una institución militar muy respetada. Sin embargo, éste fue el caso en los primeros años del involucramiento militar en actividades policiacas—principalmente patrullaje—. La pregunta clave es si la opinión pública continuará apoyando la injerencia de los militares si los abusos a los derechos humanos llegaran a manifestarse de manera abierta.

En una democracia, la opinión pública ejercerá algún grado de influencia en el desempeño de los militares para funciones policiacas. Un elemento del debate es que el gobierno pueda aducir que el crimen organizado representa una amenaza para la seguridad nacional, lo cual justifica (de hecho requiere) la participación continua de los militares.

Los factores a tomar en cuenta incluyen la confianza pública en actores e instituciones, especialmente el presidente, los militares, la policía y el sistema judicial, así como la evaluación pública acerca del respeto a los derechos humanos y la efectividad de los militares en las actividades propias de la policía. No tenemos datos específicos sobre la percepción ciudadana respecto de las organizaciones criminales como una amenaza nacional, pero los siguientes datos inferidos de la encuesta LAPOP 2010 describen un contexto en

el cual el mexicano promedio se siente de alguna forma amenazado. La mitad de la población adulta en general (47.1%) está muy o algo preocupada de que México pueda sufrir un ataque terrorista y 52.3 por ciento está muy o algo preocupada de que alguien en su familia pueda sufrir un ataque violento. Cuando se les pregunta qué tanto sienten que el actual nivel de delincuencia representa una amenaza para el futuro, 68.5 por ciento respondió “mucho” y 21.8 por ciento, simplemente “algo”. El porcentaje de mexicanos que respondió “mucho” en 2004 fue de 50.1, 18 puntos menos que en 2010. Cuatro de cada diez encuestados (44.4%) indicaron que su colonia está muy o algo afectada por actividades relacionadas con las pandillas.

En la siguiente sección examinamos primero los cambios en el tiempo de la confianza en varios tipos diferentes de actores sociales e instituciones políticas en México. Luego veremos el caso de México en un contexto comparativo de 2010.

Tendencias de confianza en instituciones a lo largo del tiempo y en el contexto regional

La gráfica 2 muestra el porcentaje de mexicanos que confiaba en las instituciones de 1990 a 2010, utilizando datos de dos diferentes fuentes: primero de World Value Survey (Encuesta Mundial de Valores; wvs, por sus siglas en inglés) con resultados para 1990, 1996 y 2000, y segundo, el Barómetro de las Américas (LAPOP), series con datos bianuales, empezando en 2004. Los datos nos ayudaron a valorar si la confianza en las instituciones en México aumentaba o disminuía.

Los principales patrones de estas dos series, que utilizan preguntas similares —pero no necesariamente comparables—, se analizarán por separado. El wvs utiliza una escala de cuatro puntos para capturar el grado de confianza en cada institución como sigue: mucho, bastante, no mucho, nada. La gráfica 2 muestra las dos primeras respuestas.² LAPOP utiliza un *continuum* de siete puntos y el encuestado sabe que el número más alto de la escala significa “mucho” confianza y el más bajo “ninguna”. La diferencia de las escalas es la razón principal por la que evitamos comparaciones *entre* encuestas y enfocamos nuestro análisis en la consistencia *dentro* de cada serie. Otra diferencia importante es la redacción utilizada en cada en-

² Este es un método convencional para agrupar respuestas. Moreno (2011) proporciona un análisis útil de los riesgos de utilizar este método.

cuesta; por ejemplo, en una encuesta se preguntaba por la confianza en “las fuerzas armadas” y en la otra se usaba la palabra “ejército”.³

Ambas series clasifican a las mismas instituciones. Como se documenta en las encuestas a través del tiempo, la Iglesia Católica y los militares son las instituciones que dan más confianza en México, y lo inverso es verdadero para la policía y los partidos políticos, que han compartido históricamente lo más bajo del espectro. Entre este piso y este techo, encontramos el resto de las instituciones.

Adicionalmente, ambas series cuentan una historia similar: la confianza en las instituciones en México está disminuyendo. En la serie wvs las instituciones muestran un aumento significativo de 1990 a 1996, pero luego una disminución en 2000. Para algunas instituciones el punto de 2000 está por debajo del de 2004 (prensa, Congreso, policía y partidos políticos) y para otros está por encima (Iglesia, fuerzas armadas y gobierno). La Iglesia Católica es la excepción y muestra un ligero incremento en la serie wvs y una tendencia más estable. El sistema judicial también decae (en vez de aumentar) de 1990 a 1996; desgraciadamente, no fue incluido en la conclusión de wvs, de modo que no podemos valorar su tendencia.

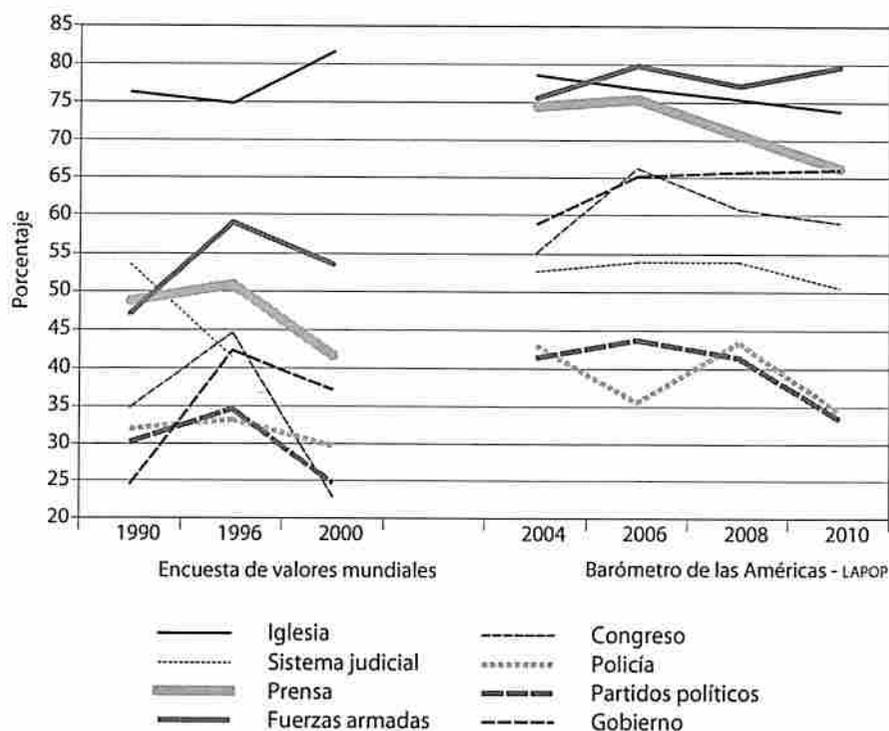
Para la serie de LAPOP observamos un patrón similar: cambios erráticos de 2004 a 2006, pero disminuciones constantes y pequeñas de la confianza posteriormente. Este es el caso del sistema judicial, con una caída más pronunciada en la confianza en la policía. En contraste, la confianza en las fuerzas armadas, conjuntamente con la confianza en el gobierno, son excepciones, ya que ambos muestran cambios positivos si comparamos 2004 con 2010. La confianza relativamente alta en la prensa es significativa y jugará un papel interesante en la historia que contemos en la segunda parte de este trabajo.

¿Es la confianza institucional en México alta o baja en comparación con la de otros países del hemisferio? La gráfica 3 muestra los índices de con-

³ La redacción del LAPOP es: En esta tarjeta hay escalones numerados del uno al siete, en donde el 1 es el escalón más bajo y significa NADA, y el 7 es el escalón más alto y significa MUCHO. Por ejemplo, si se le preguntara hasta qué punto le gusta ver televisión, si a usted no le gusta ver nada, elegiría un puntaje de 1. Si, por el contrario, le gusta mucho ver televisión, diría el número 7. Si su opinión está entre nada y mucho, elegiría un puntaje intermedio. ¿Entonces, hasta qué punto le gusta a usted ver televisión? Léame el número [Asegúrese de que el entrevistado escucha la pregunta correctamente.] B12. ¿Hasta qué punto tiene confianza usted en las fuerzas armadas?

La redacción The wvs: Por cada ítem enlistado, ¿cuánta confianza tiene usted en él: es mucho, bastante, no mucho o nada? Las fuerzas armadas.

GRÁFICA 2. Confianza institucional en México, 1990-2010



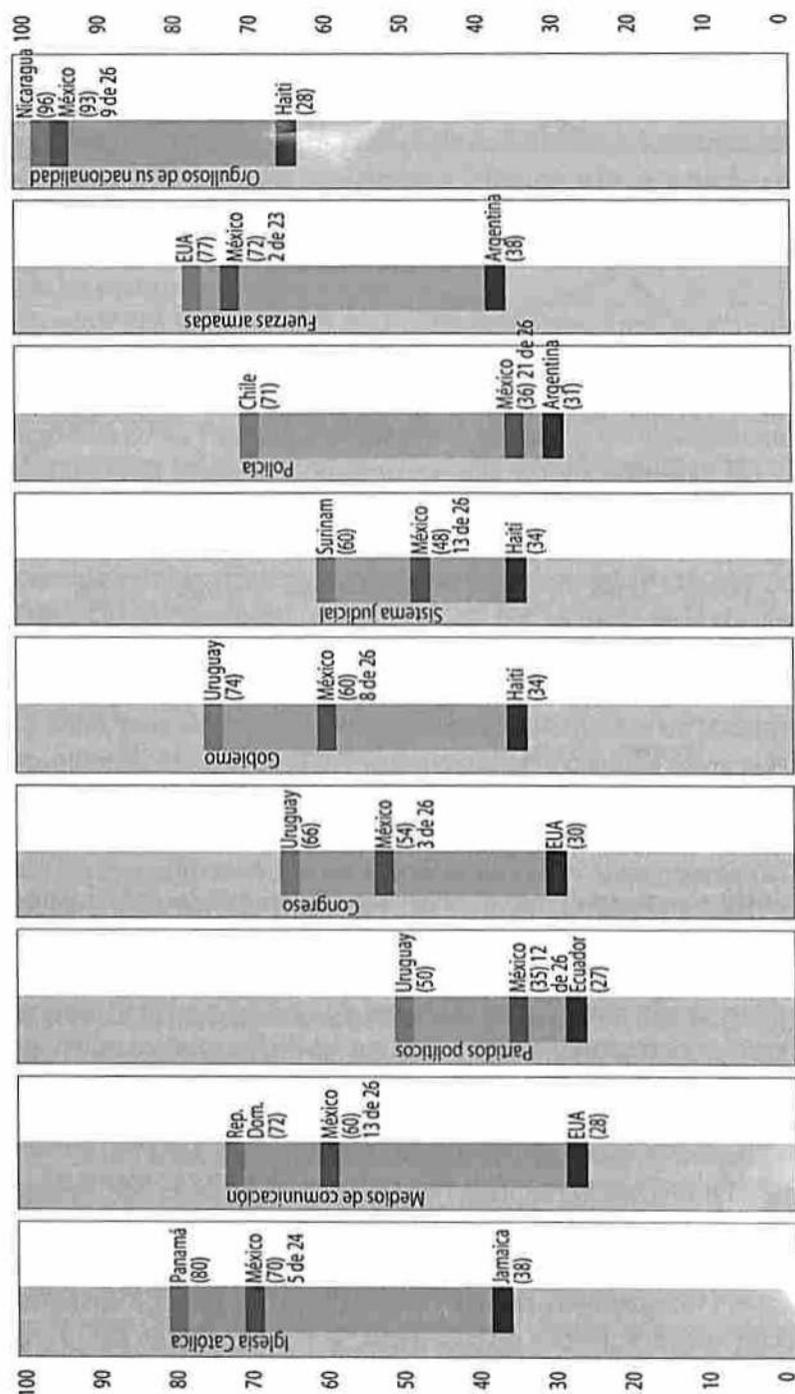
Fuente: Elaboración propia con los datos del Barómetro de las Américas - LAPOP 2010.

fianza institucional en el hemisferio. Para cada una de las ocho instituciones presentadas, mostramos el país con la mayor confianza, así como aquel con la menor, la diferencia entre la confianza más alta y más baja representa el rango de variación entre países. El rango de variación en el sistema judicial, por ejemplo, es pequeño comparado con el de los medios masivos de comunicación (26 versus 44). Debido a que la escala va de 0 a 100, la ubicación de los países también nos proporciona una idea general de si la confianza en una institución en particular es relativamente baja, media o alta.

En azul mostramos la cantidad y el rango de confianza por institución en México.

En términos comparativos, México se sitúa alto en la confianza en el ejército, el Congreso y la Iglesia Católica, ya que aparece entre los cinco países con mayores niveles de confianza. Se sitúa en medio por la confianza en el gobierno, partidos políticos, medios de comunicación y el sistema ju-

GRÁFICA 3. Índices de confianza institucional en América



Fuente: Elaboración propia con los datos del Barómetro de las Américas - LAPOP 2010.

dicial, y bajo para la confianza en la policía. En términos generales y con la excepción de la policía y de los partidos políticos, el nivel de confianza institucional en México está más cerca de lo alto de la escala, definida por el país con mayor confianza en cada institución. Otro hecho interesante es que en México el ejército es la única de las instituciones público/políticas que posee mayores niveles de confianza que otras instituciones no públicas, como la Iglesia Católica y los medios de comunicación.

El uso de las fuerzas armadas mexicanas como policías en las calles

Ante la decisión del gobierno federal de desplazar a las fuerzas armadas a regiones específicas que están amenazadas por el crimen organizado, la pregunta central es si la opinión pública cree que los militares deben involucrarse en actividades policíacas a lo largo y ancho del país. Dos temas específicos en la encuesta LAPOP 2010 en México hablan de este hecho: 1) ¿hasta qué punto concuerda usted o no en que el ejército nacional debe apoyar a la policía en labores de seguridad pública?; 2) ¿hasta qué punto está usted a favor o en contra de que los militares patrullen las calles de la ciudad para luchar contra el crimen?⁴ Los resultados de la gráfica 4 muestran en forma clara que la opinión pública favorece decididamente un papel activo del ejército y la marina en materia de seguridad pública. Las preguntas utilizan una escala de siete puntos y se agrupan en tres categorías: de acuerdo/a favor de las tres respuestas en lo alto de la escala, neutral por el punto intermedio y en desacuerdo/contra las tres respuestas al final de la escala. Mientras que casi nueve de cada diez mexicanos (86.3%) están de acuerdo en que el ejército apoye a la policía en labores de seguridad pública, un igualmente impresionante 81.2 por ciento indica que los militares deben patrullar las calles de la ciudad para luchar contra el crimen.

El apoyo al ejército en las actividades policíacas es consistente con un tema adicional que muestra que los mexicanos perciben al ejército como una estrategia efectiva en la lucha contra el crimen organizado. La pregunta planteada fue: ¿Qué tan efectivo piensa usted que resulta utilizar al ejército para luchar contra el crimen?⁵ Aquí las opiniones son aun positivas y fuertes, si de nuevo

⁴ MEX3 "¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con que el ejército nacional apoye a la policía en las labores de seguridad pública?"; MEX6 "¿Hasta qué punto está a favor o en contra de que los militares patrullen las calles de las ciudades para combatir a la delincuencia?"

⁵ MEX7 "¿Qué tan efectivo considera usted que es el uso de los militares para combatir la delincuencia, muy efectivo, algo efectivo, poco efectivo o nada efectivo?"

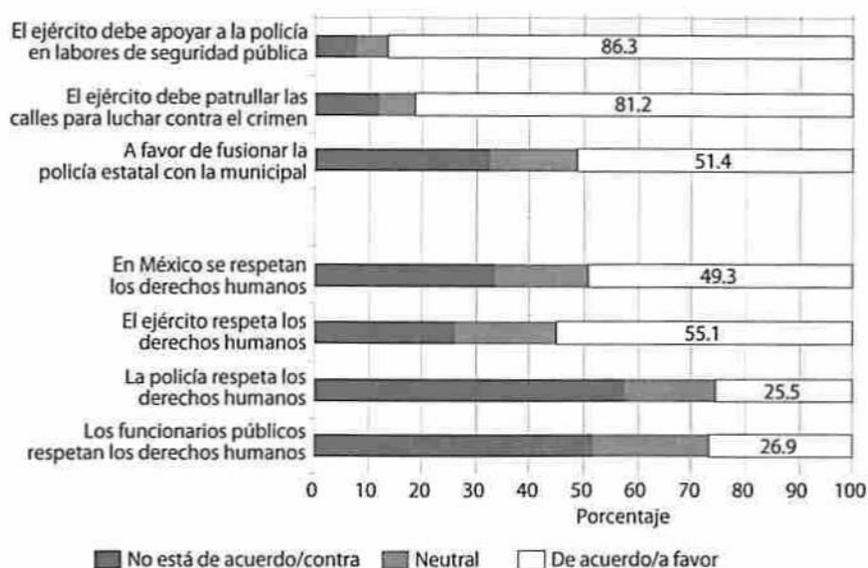
agrupamos las categorías: 41.8 por ciento indica que es muy efectivo; 39.5 por ciento algo efectivo; 15.1 por ciento ligeramente efectivo y sólo 3.5 por ciento nada efectivo. En suma, en febrero de 2010, cuando fue aplicada la encuesta, la mayoría de los mexicanos apoyaba el uso del ejército como policía, un pilar central de la estrategia anticrimen del presidente Felipe Calderón.

Otro pilar central de la estrategia anticrimen es la reforma de la policía, que incluye fusionar la policía estatal con la municipal. No existe un fuerte apoyo cuando a los encuestados se les pregunta acerca de fusionar la policía municipal y estatal, tan sólo la mitad están en favor de esta medida, mientras que la otra mitad es neutral o contraria a esta política.

Como se observó en la introducción, un elemento central del debate acerca de utilizar a las fuerzas armadas como policía concierne a las potenciales violaciones a los derechos humanos que esto puede implicar. Cuatro temas fueron incluidos en la encuesta LAPOP 2010 sobre el respeto de los derechos humanos en México: uno es general respecto a la situación percibida y tres hacen referencia a actores específicos. Como muestra la gráfica 4, los mexicanos están divididos en sus percepciones; la mitad está de acuerdo con la frase: “En México, los derechos humanos son respetados”, pero la otra mitad no está de acuerdo o expresa una posición neutral. Lo que resulta interesante notar es que hay diferencia significativa en la percepción, dependiendo de los actores en cuestión, el ejército, la policía y los funcionarios públicos en general. Consistente con los altos niveles de confianza percibidos —analizados con anterioridad—, el ejército cuenta con casi seis puntos más en la percepción general de que los derechos humanos son respetados y de que es mucho mejor que los otros dos actores. Mientras que 55 por ciento de los encuestados está de acuerdo con que el ejército respeta los derechos humanos, tan sólo una cuarta parte expresa una opinión similar acerca de la policía y los funcionarios públicos. La simple correlación entre el desempeño en los derechos humanos del ejército y el papel que deberían desempeñar en apoyar a la policía o al patrullar las calles es mediana/pequeña y estadísticamente significativa (0.294 y 0.299, respectivamente). Exploramos esta relación con mayor detalle más adelante.

Un hecho particularmente delicado involucra el control civil de los militares, uno de los logros más importantes de la Revolución Mexicana. La importancia que el público mexicano atribuye a los temas del crimen y la corrupción afecta su percepción del papel potencial del ejército en el sistema político más amplio. A los encuestados se les presentaron tres escena-

GRÁFICA 4. Opinión pública sobre el ejército y la marina en materia de seguridad pública

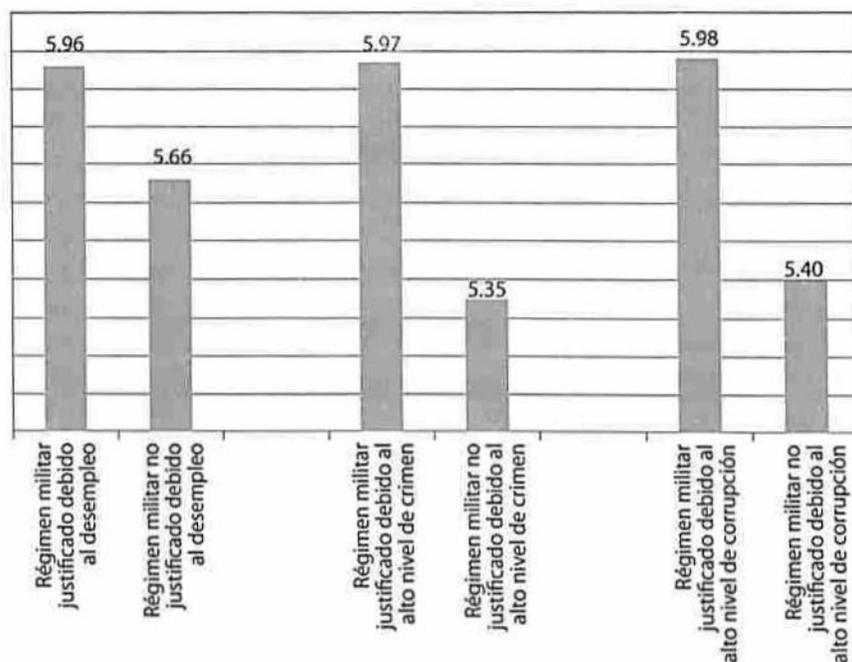


Fuente: Elaboración propia con los datos del Barómetro de las Américas - LAPOP 2010.

rios y se les preguntó en cada uno de ellos si se justificaría o no un golpe de Estado. Los mexicanos no expresan apoyo al gobierno militar por razones económicas, pero sí lo hacen debido a los altos niveles de crimen y corrupción. Mientras que sólo 22.5 por ciento indicó que un golpe de Estado podría justificarse por los altos niveles de desempleo, 60.5 por ciento dijo que se justificaría por un elevado grado de criminalidad, y 57 por ciento por un alto nivel de corrupción. Como muestra la gráfica 5, el apoyo promedio para que el ejército patrulle las calles de la ciudad es consistentemente más alto entre aquellos que apoyan el gobierno militar en cualquiera de los tres escenarios, lo que demuestra una correlación entre estas dos actitudes.

Tres puntos en LAPOP 2010 abordan de manera directa nuestro interés en las actitudes públicas hacia el involucramiento del ejército y la marina en actividades propias de la policía. El primero (MEX3) pregunta de manera general si la gente está de acuerdo o en desacuerdo con que el ejército apoye a la policía en tareas de seguridad pública; el segundo (MEX6) es más específico, al preguntar acerca del grado de apoyo u oposición a que los militares patrullen las calles para luchar contra el crimen, y el tercero

GRÁFICA 5. Puntaje promedio del apoyo al ejército al patrullar las calles para luchar contra el crimen (escala de 1 a 7)



Fuente: Elaboración propia con los datos del Barómetro de las Américas - LAPOP 2010.

(MEX7) pide una evaluación de la efectividad de los militares en la lucha contra el crimen.⁶

Nos referiremos a éstos respectivamente como apoyo general, apoyo específico y evaluación de la efectividad. La frecuencia de estos tres puntos fue analizada anteriormente en este trabajo y ahora los utilizamos como variables dependientes en las regresiones logísticas ordenadas reportadas en los cuadros 1, 2 y 3. Si generalizamos, las variables ideológicas y sociodemográficas son estadísticamente no significativas en los tres puntos. Puesto de otro modo, la confianza tan grande que se tiene en el ejército, tanto en un papel general como en uno específico, así como una evaluación positiva, están distribuidas de manera uniforme a través del espectro izquierdo-derecho, y a lo largo de todos los grupos sociodemográficos probados en el

⁶ Véase la nota a pie 3. Sólo podemos especular sobre las implicaciones de mezclar los términos “el ejército” y “los militares” en esta serie de puntos.

CUADRO 1. Apoyo a que el ejército colabore con la policía en las labores de seguridad pública, México 2010
(MEX3: “¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo en que el ejército nacional apoye a la policía en las labores de seguridad pública?”)

	2010
<i>Percepciones</i>	
Inseguridad en el ámbito local	-0.002
Delincuencia como amenaza para el futuro	0.297***
En México se respetan los derechos humanos	0.113*
En México los militares respetan los derechos humanos	0.347***
En México la policía respeta los derechos humanos	-0.230***
<i>Experiencia</i>	
Victimización	-0.004*
Extorsión por agente de policía	0.001
<i>Actitudes</i>	
Confianza interpersonal en el ámbito local	-0.002
Confianza en la policía	0.007*
Confianza en el ejército	0.011***
Confianza en el gobierno federal	-0.001
Confianza en el gobierno municipal	-0.005
Confianza en los medios de comunicación	0.006*
Respeto por las instituciones políticas nacionales	0.004
Orgullo de vivir bajo el sistema político mexicano	-0.002
Interés en la política	-0.003
Satisfacción con la democracia	-0.005
Apoyo a la democracia	0.007**
En México hace falta un gobierno de mano dura	0.239
Justificación de golpe de Estado por mucha delincuencia	0.005**
Justificación de golpe de Estado por mucha corrupción	0.002
<i>Desempeño</i>	
Desempeño del sistema de justicia	-0.206**
Desempeño económico	-0.147
Satisfacción con el desempeño del presidente actual	0.010**

CUADRO 1. Apoyo a que el ejército colabore con la policía en las labores de seguridad pública, México 2010
(MEX3: “¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo en que el ejército nacional apoye a la policía en las labores de seguridad pública?”)
(continuación)

	2010
<i>Ideología</i>	
Ideología izquierda-derecha	0.031
<i>Sociodemográficos</i>	
Edad	0.009
Edad ²	-0.000
Escolaridad	0.028
Urbano/Rural	0.098
Género	-0.258
Ingreso	0.004
Pseudo R²	0.092

Fuente: LAPOP (2010). Nota: Modelo de regresión logística ordinal. Niveles de significación estadística:

• p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001.

CUADRO 2. Apoyo a patrullaje militar en ciudades, México 2010
(MEX6: “¿Hasta qué punto está a favor o en contra de que los militares patrullen las calles de las ciudades para combatir a la delincuencia?”)

	2010
<i>Percepciones</i>	
Inseguridad en el ámbito local	-0.002
Delincuencia como amenaza para el futuro	0.125
En México se respetan los derechos humanos	0.096*
En México los militares respetan los derechos humanos	0.292***
En México la policía respeta los derechos humanos	-0.147**
<i>Experiencia</i>	
Victimización	-0.002
Extorsión por agente de policía	0.001
<i>Actitudes</i>	
Confianza interpersonal en el ámbito local	0.001

CUADRO 2. Apoyo a patrullaje militar en ciudades, México 2010
(MEX6: “¿Hasta qué punto está a favor o en contra de que los militares patrullen las calles de las ciudades para combatir a la delincuencia?”)
(continuación)

	2010
Confianza en la policía	-0.004
Confianza en el ejército	0.011***
Confianza en el gobierno federal	0.001
Confianza en el gobierno municipal	-0.006*
Confianza en los medios de comunicación	0.009***
Respeto por las instituciones políticas nacionales	0.005
Orgullo de vivir bajo el sistema político mexicano	-0.001
Interés en la política	-0.003
Satisfacción con la democracia	-0.006*
Apoyo a la democracia	0.005*
En México hace falta un gobierno de mano dura	0.422**
Justificación de golpe de Estado por mucha delincuencia	0.003*
Justificación de golpe de Estado por mucha corrupción	0.002
<i>Desempeño</i>	
Desempeño del sistema de justicia	-0.032
Desempeño económico	-0.163*
Satisfacción con el desempeño del presidente actual	0.010**
<i>Ideología</i>	
Ideología izquierda-derecha	0.037
<i>Sociodemográficos</i>	
Edad	0.010
Edad ²	-0.000
Escolaridad	-0.007
Urbano/Rural	-0.068
Género	-0.064
Ingreso	-0.038
Pseudo R²	0.081

Fuente: LAPOP (2010). *Nota:* Modelo de regresión logística ordinal. Niveles de significación estadística:

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

CUADRO 3. Percepción sobre la efectividad del uso de los militares para combatir la delincuencia, México 2010
(MEX7: “¿Qué tan efectivo considera usted que es el uso de los militares para combatir la delincuencia, muy efectivo, algo efectivo, poco efectivo o nada efectivo?”)

	2010
<i>Percepciones</i>	
Inseguridad en el ámbito local	-0.005*
Delincuencia como amenaza para el futuro	0.178*
En México se respetan los derechos humanos	0.001
En México los militares respetan los derechos humanos	0.357***
En México la policía respeta los derechos humanos	-0.123*
<i>Experiencia</i>	
Victimización	0.001
Extorsión por agente de policía	-0.001
<i>Actitudes</i>	
Confianza interpersonal en el ámbito local	0.002
Confianza en la policía	-0.005
Confianza en el ejército	0.013***
Confianza en el gobierno federal	-0.001
Confianza en el gobierno municipal	-0.002
Confianza en los medios de comunicación	0.008***
Respeto por las instituciones políticas nacionales	0.002
Orgullo de vivir bajo el sistema político mexicano	-0.001
Interés en la política	0.000
Satisfacción con la democracia	-0.003
Apoyo a la democracia	0.003
En México hace falta un gobierno de mano dura	0.066
Justificación de golpe de Estado por mucha delincuencia	0.002
Justificación de golpe de Estado por mucha corrupción	0.001
<i>Desempeño</i>	
Desempeño del sistema de justicia	0.094
Desempeño económico	-0.165
Satisfacción con el desempeño del presidente actual	0.011***

CUADRO 3. Percepción sobre la efectividad del uso de los militares para combatir la delincuencia, México 2010
(MEX7: “¿Qué tan efectivo considera usted que es el uso de los militares para combatir la delincuencia, muy efectivo, algo efectivo, poco efectivo o nada efectivo?”) (continuación)

	2010
<i>Ideología</i>	
Ideología izquierda-derecha	-0.035
<i>Sociodemográficos</i>	
Edad	0.017
Edad ²	-0.000
Escolaridad	-0.031
Urbano/Rural	-0.165
Género	-0.199
Ingreso	0.051
Pseudo R²	0.106

Fuente: LAPOP (2010). *Nota:* Modelo de regresión logística ordinal. Niveles de significación estadística:

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

modelo. Dicho esto, parece que los que se inclinan a la derecha apoyan más la función policial del ejército pero aun así son más escépticos sobre su efectividad. Por otra parte, las mujeres apoyan menos al ejército y son más escépticas sobre su funcionamiento, pero la gente mayor parece responder en la dirección contraria. Estas son cuestiones simbólicas, pero no de manera significativa.

De igual manera, las variables relacionadas con la experiencia (victimización o extorsión policial) no nos dicen mucho. La excepción es una relación negativa y contraintuitiva entre la victimización del crimen y el apoyo por una función general y otras específicas del ejército, pero a la vez las víctimas tienen la tendencia a confiar en la efectividad de los militares. Saber por qué una víctima del crimen sería menos propensa a apoyar un papel general o específico del ejército no resulta obvio, pero menos obvio resulta por qué —a pesar de no apoyar una participación activa— las víctimas creen que el ejército es efectivo combatiendo el crimen. No obstante, una historia más interesante aparece en las categorías de las percepciones, las actitudes y el desempeño.

Respecto a las percepciones de la gente, se hace más fuerte la creencia de que los militares respetan los derechos humanos, el apoyo tanto para las funciones generales como las específicas en las actividades policiacas, así como la evaluación favorable aumentan. Además, en la medida en que la percepción de que el respeto a los derechos humanos de la policía disminuye, el apoyo al papel del ejército y una evaluación favorable disminuyen. En efecto, parece haber una relación significativa entre el escepticismo acerca de la policía y el apoyo hacia el ejército respecto a los derechos humanos. Además, la preocupación acerca del crimen como un problema a largo plazo es positiva y significativa para el apoyo general (mas no específico) y para una evaluación positiva. La percepción de inseguridad en el ámbito local está relacionada de forma negativa en un nivel significativo, respecto a la evaluación de la efectividad del ejército, lo cual era un resultado esperado, como puede verse, como una evaluación de desempeño.

Respecto a las actitudes, la confianza en el ejército tiene una repercusión significativa, fuerte y positiva, en el apoyo a sus funciones en actividades policiacas y a su evaluación de efectividad.

Otra variable importante es la confianza en los medios de comunicación: mientras más se confíe en los medios, más grande será el apoyo a las funciones generales y específicas para el ejército y una percepción positiva de efectividad. Otras variables se comportan de manera errática. La confianza en la policía es positiva y significativa sólo respecto al papel general del ejército, el apoyo a la democracia se muestra positivo en lo general y significativo respecto a funciones generales y específicas. El acuerdo de que un alto grado de criminalidad justifica un golpe de Estado es positivo y significativo respecto a las funciones específicas y generales del ejército, pero no con la efectividad percibida.

Por último, respecto al desempeño, una valoración positiva del presidente titular resulta positiva y significativa por lo general, en especial sobre la percepción de efectividad. Otras variables son menos consistentes. Una valoración del desempeño del sistema judicial tiene un efecto negativo en el apoyo para un papel general del ejército en actividades policiacas, lo que quiere decir que mientras más bajo se estime el desempeño del sistema judicial, mayor será el apoyo del ejército como policía. Una valoración negativa de la economía produce un resultado significativo y positivo para el papel específico del ejército en el patrullaje de las calles.

En suma, las variables ideológicas y sociodemográficas nos dicen que el apoyo para las funciones específicas y generales del ejército está extendido

a lo largo de varias categorías. El apoyo de otras variables; por ejemplo, de un golpe de Estado en respuesta a altos niveles de criminalidad, o el apoyo a la democracia, proporcionan claves para comprender el apoyo al ejército en las actividades policíacas. Pero las variables más importantes parecen ser: la confianza en el ejército, la percepción positiva de que el ejército respeta los derechos humanos; la percepción negativa de que la policía respeta los derechos humanos; la confianza en los medios de comunicación, y una positiva valoración del desempeño del presidente titular. ¿Cuáles son algunas de las implicaciones políticas y de las políticas de nuestros descubrimientos?

Implicaciones políticas y de las políticas de los patrones de confianza y desconfianza

Respecto a las políticas, parecería que el presidente Calderón puede recurrir a un amplio y profundo depósito de apoyo por utilizar a los militares en actividades domésticas —propias de la policía—, al menos hasta el presente. Los principales torrentes de información que alimentan el depósito de preocupaciones acerca del crimen, una fuerte confianza en los militares, percepciones de que las fuerzas armadas son efectivas en la lucha contra el crimen y que respetan los derechos humanos, de manera conjunta con percepciones generalmente negativas de la policía. La valoración positiva del desempeño del trabajo del presidente Calderón parecería tener algún beneficio también. Menos claro es el papel de los medios de comunicación. A pesar de un rango de puntos de vista en los medios impresos, incluyendo valoraciones bastante críticas, puede ser que los medios electrónicos convencionales, en especial la televisión, reflejen el papel de los militares en forma más positiva. El hecho de que la mayoría de los mexicanos obtengan su información política de la televisión y que dos canales dominen virtualmente el mercado, invita a una mayor investigación sobre este punto. En términos de la política, nuestros hallazgos son consistentes con la interpretación de que la confianza cercana del presidente en los militares probablemente fortalezca su prestigio entre el público.

Al mismo tiempo estamos presenciando un acalorado debate nacional acerca de la violencia, la violación a los derechos humanos y el uso de los militares en las actividades de la policía. Una posibilidad es que el apoyo a los militares continúe estando en un alto nivel a pesar de la controversia. Otra posibilidad es que el debate y la oposición estén concentrados regio-

nalmente, en especial donde las fuerzas militares estén desplegadas y el tamaño de la muestra en este caso es demasiado pequeña para detectarlo. O bien, que los debates estén concentrados en grupos de élite, líderes de opinión y líderes partidistas (la mayoría en la oposición, pero también en el partido del presidente) y la masa de público ignore o rechace la controversia (recuérdese el bajo nivel de los partidos políticos en términos de confianza). Una consecuencia política es que los candidatos a ocupar cargos de gobierno que se oponen al empleo de los militares como policías deberán ser cautelosos a la hora de exponer sus argumentos. Esto resulta significativo porque el tema del crimen figuraría de manera importante en las campañas conducentes a la elección presidencial de 2012.

Respecto a las políticas institucionales, es probable que un papel prominente para los militares en combatir el crimen presente más riesgos que oportunidades. En el corto plazo, los militares ganan un flujo de recursos en términos de paga, beneficios, equipo, entrenamiento, etc. Un escenario positivo incluye un declive en la violencia y una percepción general de que los militares actuaron de manera efectiva mientras protegían los derechos humanos. Un escenario negativo sugiere una continuación (o elevación) de la violencia, escándalos de corrupción o serias violaciones a los derechos humanos, y la percepción de que los militares no son efectivos. \square

Referencias bibliográficas

- Basombrío Iglesias, Carlos (2010), “¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delictiva en América Latina”, para el proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas. Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, diciembre.
- Corporación Latinobarómetro (2010), *Informe*, Santiago, disponible en: http://www.infoamerica.org/primeralatinobarometro_2010.pdf.
- Cruz, José Miguel (2009), “Abuso policiaco en Latinoamérica”, *Americas Barometer Insights*, 11.
- _____ (2009), “¿Deben las autoridades respetar la ley cuando luchan contra el crimen?”, *Americas Barometer Insights*, 19.
- _____ (2010), “Mala conducta policial y democracia en América Latina”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 33.
- Dammert, Lucía y John J. Bailey (2005), “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América

- Latina”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19 (1), pp. 133-152.
- _____ (2007), “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, 7 (2), pp. 61-70, disponible en: <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=8624> [fecha de consulta: 5 de enero de 2011].
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011), “Homicidios 2008-2009: La muerte tiene permiso”, *Nexos* en línea, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&print&Article=1943189> [fecha de consulta: 3 de enero de 2011].
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project) (2010), “The Americas Barometer”, disponible en: www.LapopSurveys.org.
- Mainwaring, Scott, Timothy R. Scully y Jorge Vargas Cullel (2010), “Midiendo el éxito en el gobierno democrático”, en Mainwaring y R. Scully (eds.), *Democratic Governance in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, pp. 11-51.
- Montalvo, Daniel (2009), “¿Confía usted en sus Fuerzas Armadas?”, *Americas Barometer Insights*, 27.
- _____ (2011), “¿Qué determina la confianza en la Corte Suprema en Latinoamérica y el Caribe?”, *Americas Barometer Insights*, 54.
- Moreno, Alejandro (2010), “Introducción”, en *Confianza en las instituciones: México en perspectiva comparada*, México, CESOP-Cámara de Diputados-LXI Legislatura, pp. 11-62.
- Orces, Diana (2008), “Corrupción y victimización por la policía”, *Americas Barometer Insights*, 3.
- Reforma* (2011), nota de Henia Prado y Héctor Guerrero, 8 de octubre, primera sección.
- Withers, George, Lucila Santos y Adam Isacson (2010), *Preach What You Practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, Washington, D.C., noviembre.
- Zizumbo-Colunga, Daniel (2010), “Explicando el apoyo a la justicia vigilante en México”, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 39.