



CENTER FOR HEMISPHERIC DEFENSE STUDIES
2011 EDITION, No. 2 (OCTOBER 1)

REGIONAL INSIGHTS

EN ESPAÑOL

EL FACTOR HUMANO EN LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

Por Julio Hang, CHDS profesor visitante.

Abstracto: *En todos los países los recursos humanos que nutren a las fuerzas de seguridad son el elemento esencial de la seguridad misma, tienen que provenir de la misma sociedad que sufre la inseguridad, y son parte importante de la solución buscada. Sin la participación activa de la sociedad, con un énfasis particular en la entrega de los recursos humanos necesarios y el apoyo a la labor infaltable y eficiente, la seguridad que se reclama enfrentará problemas cada vez más graves.*

Introducción

Es ampliamente conocido que la principal demanda común de los pueblos latinoamericanos es la motivada por la inseguridad.¹ Inseguridad que se manifiesta en mayor grado en las grandes ciudades, pero que no está ausente de las pequeñas y medianas ciudades, en particular en las zonas fronterizas y sobre los corredores de la acción criminal. Este reclamo que pudiera dirigirse a los gobiernos, responsables del ejercicio del monopolio de la violencia y de la imposición de la ley, encuentra a las fuerzas de seguridad como las responsables sobre las que pesa la angustia, el enojo, la sospecha o la acusación directa por la falta de acción, por los errores en la represión, por la corrupción, por la participación criminal, en fin por muchas de las razones que evidencian la falta de eficacia en la seguridad. La participación de la sociedad en la búsqueda de la solución a estos problemas toma diversas formas, en general de organización para el reclamo de justicia, en casos de supervisión y control de las fuerzas de seguridad y, en muy pocos, de activa participación en cooperación con ellas. Pero en todos los casos los recursos humanos que nutren a las fuerzas de seguridad son el elemento esencial de la seguridad, provienen de la misma sociedad que sufre la inseguridad y son parte importante de la solución que se anhela. Dice Andersen: “Es imposible hablar de seguridad pública en una sociedad democrática sin poder contar con la policía como aliado infaltable y seguro.”²

¹ OEA. Declaración de San Salvador sobre Seguridad en las Américas (Proyecto), Art. 1, 2, Pág. 1, marzo 2011.

² Andersen, Martín E. “La Policía,” Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2002; Pág. 360.

CHDS *Regional Insights en español* publica información original sobre defensa y seguridad en el Hemisferio Occidental. Las opiniones, conclusiones y recomendaciones expresadas o implícitas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas del Departamento de Defensa ni de ninguna otra agencia del gobierno de EE.UU. Las publicaciones del CHDS no están sujetas a derecho de autor: las copias se publican en el sitio web del CHDS y están disponibles en forma gratuita en dicho sitio: <http://www.ndu.edu/chds>.

El escenario de la seguridad interior

La globalización alcanza no solo las actividades lícitas, sino que las ilícitas hacen de esta situación un aprovechamiento que—al no tener límites normativos—se expresa con una creatividad y violencia que sorprende a los mejores analistas. Así, el crimen organizado, sus mafias y carteles, el narcotráfico como su mayor expresión, el contrabando, la piratería, la trata de seres humanos, el comercio ilegal de armas, y el terrorismo, son solo una incompleta lista de agresiones globalizadas a la sociedad. Verdaderas *corporaciones criminales internacionales*, que cuentan con contactos y enlaces en los más diversos estratos de la sociedad y del crimen, que incluyen facilidades que van desde el lavado de dinero hasta sitios de publicidad de sus propias actividades criminales. Suman a estas capacidades la adquisición de arsenales de equipos que superan las capacidades de muchas fuerzas legales. Frente a ellas, las organizaciones internacionales de fuerzas de seguridad son una empresa en defensiva. INTERPOL la más conocida y activa, se une a otras regionales menos conocidas, pero que tratan de encontrar respuestas comunes a la agresión criminal (AMERIPOL- Comunidad de policías de América,³ las Conferencias de Policías regionales; IACP- la Asociación Internacional de Jefes de Policía; OIPU- la Organización Internacional de Policías Uniformadas; IPA- la International Police Association y muchas más).

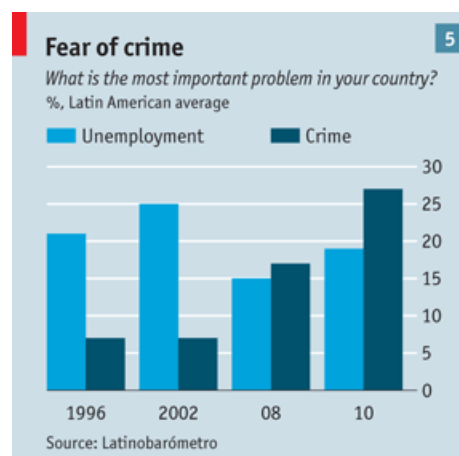
Persisten y se incrementan las organizaciones criminales locales, donde el robo en todas sus formas y el secuestro—muchas veces acompañados por asesinatos—el juego y la prostitución constituyen los delitos clásicos, a los que la evolución tecnológica ha incorporado los relacionados con el crimen cibernético. Confluyen en este marco las condiciones de necesidad flagrante, la pobreza y la indigencia, a las que el desempleo incorpora el mayor obstáculo para dar un horizonte de esperanza. Es en particular en las grandes ciudades, donde la inequidad en la distribución de la riqueza alcanza su mayor expresión y donde la tasa de asesinatos se agranda.

América Latina es la región con mayor inequidad en la distribución de la riqueza y también es la región que ostenta la más alta cantidad de asesinatos por cada 100.000 habitantes.⁴ Los asesinatos ocasionados por el narcotráfico en México y en Colombia, los de las “maras” en Centro América y los que se producen en Venezuela, encabezan las estadísticas de la región.

Pensando en el futuro, para el 2050 la población mundial habrá crecido en más 2.000 millones de personas, la gran mayoría ubicadas en países en desarrollo. A la vez, la población urbana habrá pasado del 51% actual a más del 70%. Las grandes ciudades de América Latina, entre las que México D.F., Sao Paulo y Buenos Aires se destacan entre las 12 más pobladas del mundo, habrán aumentado sus poblaciones generando mayores problemas a la seguridad. Aunque el envejecimiento de las poblaciones parece

coincidir con menores tasas de violencia, América Latina contará en el 2050 con un 20% de población de más de 60 años, frente a un porcentaje de casi 50% a nivel mundial.⁵

Las fuerzas policiales y de seguridad deben operar hoy y prepararse para el futuro en estos escenarios. A las características mencionadas debe añadirse—como elemento esencial—la relación con la sociedad de la que forman parte. Esta relación es siempre difícil, porque el éxito en proporcionar seguridad completa es un ideal de casi imposible obtención. Entre otros elementos esenciales a considerar en el escenario para la actuación de las Fuerzas de Seguridad y Policiales (FFSSP) tienen significativa importancia los medios de comunicación, la situación política, la disponibilidad de recursos, la acción de la justicia y los antecedentes históricos, en particular las consecuencias de las acciones en conflictos internos. La actual disponibilidad de medios que permiten la observación directa, en tiempo real, de cualquier tipo de situaciones donde operen fuerzas de seguridad—como son las cámaras y grabadores instalados en vehículos patrulleros—hace que exista una supervisión instantánea de las acciones policiales y junto a ella un prejuicio sobre su proceder, que no siempre tiene en cuenta los procedimientos judiciales requeridos ni las limitaciones técnicas de los medios disponibles.



El factor humano. Reclutamiento y motivación.

Si bien la situación no es uniforme en la región, porque hay procedimientos diversos de reclutamiento en el nivel inferior en la escala jerárquica, en los grados de suboficiales y oficiales existe alguna similitud en los procedimientos de reclutamiento y formación. Es especialmente en estos últimos, donde se aspira a una carrera profesional, donde el reclutamiento debe enfrentar fuerte competencia en el mercado laboral. La demanda de las instituciones, para quienes ingresan a los institutos de formación, se enfoca—en general—sobre ciudadanos de entre 18 y 25 años de edad, con bachillerato cumplido. Se extiende hasta los 35 años cuando se incorpora a quienes tienen un título universitario, normalmente para funciones técnicas o de apoyo. Es en la misma franja donde las universidades tratan de captar sus alumnos, donde se ofrece la mayor cantidad de oportunidades

³ Designada por la OEA como la Agencia Interamericana para coordinar actividades policiales transnacionales de los Estados miembros. OEA, Declaración de San Salvador, obra citada, Art.1.4, Pág. 4.

⁴ Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (United Nations Office on Drugs and Crime, Centre for International Crime Prevention, 2010). World Bank, World Development Indicators, 2010.

⁵ UN Population Division. “World Population Prospects: The 2008 Revision.”

para aprendizaje de oficios, para el ingreso a establecimientos fabriles, y se compite a la vez con las Fuerzas Armadas, entre otras instituciones. Lo que ofrece la carrera en las instituciones de seguridad compite con desventajas frente a quienes pueden desarrollar una carrera universitaria en universidades públicas, trabajar al mismo tiempo obteniendo experiencia y aspirar a una carrera liberal cuando se gradúen. Completan la percepción de la oferta profesional: instituciones comúnmente criticadas por la sociedad; remuneraciones más bajas que las de la empresa privada y otras agencias del estado; un proyecto de carrera con una pirámide jerárquica que prevé la baja o el retiro a los 15 o 20 años de servicio; las amenazas del crimen organizado sobre las familias, y una profesión en la que el riesgo de vida o lesión grave está aceptado como frecuente. Pero sobre todas estas desventajas, la falta de reconocimiento social a la función que se cumple es la más fuerte y común razón del abandono de los más jóvenes. En los casos de crisis económica, con el aumento del desempleo, es mayor la cantidad de aspirantes a las escuelas de las FFSSP. Pero muchos de estos aspirantes carecen de un sentido vocacional y, tan pronto las condiciones de estudio o entrenamiento exigen sacrificios o encuentran una oferta económica mejor, abandonan. Un número variable de familiares de miembros de las FFSSP, conocedores de las implicancias de la profesión, está siempre presente entre los aspirantes a integrar las FFSSP y es considerado muy importante para lograr el tono vocacional del conjunto.

La juventud muestra cambios muy rápidos y significativos en sus costumbres y preferencias. La permanencia prolongada en una misma institución, empresa o trabajo ha dejado de ser una aspiración; por el contrario la variación, la búsqueda continua de nuevos desafíos, la libertad de elección constituyen rasgos culturales notorios. Así, la vida de cadete, la obligación de servicio sin límite de horario, la uniformidad en vestimenta y acciones, la disciplina y la aceptación jerárquica, son condiciones muy exigentes frente a una competencia laboral muy selectiva, en una región con crecimiento económico y oportunidades profesionales muy atractivas.

El servicio a la sociedad es la motivación esencial a la que apelan las invitaciones a incorporarse en las FFSSP. También, la vocación de servicio, la protección del indefenso, la defensa de la ley y el orden. Complementan los mensajes de invitación a los postulantes: un título universitario, la incorporación a una institución que cubre las necesidades de atención médica, posibilidades de perfeccionamiento y especialización, y progreso jerárquico asequible hasta un nivel medio.

La imagen de las instituciones es diversa en los países de la región. Se destacan los Carabineros de Chile, la Policía Nacional de Colombia,⁶ la Gendarmería de Argentina entre otras. En otros casos la imagen es muy pobre, y son muchas las quejas sobre errores de procedimientos, corrupción, relación con el delito, falta de respeto de los derechos humanos, innecesario uso de violencia incluyendo muertes, no recepción de denuncias ni de quejas, ausencia de registros, de datos para evaluación, etc. La imagen institucional es, sin duda alguna, un incentivo fuerte para la postulación a las FFSSP. Muchos jóvenes idealistas

adhieren a desafíos que impliquen servir a los demás, y es en marcos de instituciones respetadas donde se ofrecen las mejores oportunidades para el desarrollo vocacional. Por lo expuesto, queda clara la dificultad de reclutar los mejores y vocacionalmente más predisuestos recursos de la sociedad y en estas circunstancias es necesario formar a los postulantes para enfrentar un escenario de seguridad que evidencia signos de continuo aumento de la criminalidad.

Las Instituciones

Sin ser el propósito analizar sus características y siendo muy diversas en organización y normas, creo conveniente señalar solo algunas consideraciones. La mayoría de las FFSSP tuvieron una organización original derivada de las Fuerzas Armadas. En muchos casos tuvieron jefes de las FFAA a su mando. También, la masa de estas fuerzas participó en los conflictos internos relacionados con la Guerra Fría, con las diversas secuelas derivadas. En muchos casos, en los últimos 30 años, han encarado reformas profundas, donde la especialización frente al delito y la incorporación de los conceptos de seguridad ciudadana,⁷ seguridad comunitaria,⁸ además del fortalecimiento de la educación sobre regímenes jurídicos y derechos de los ciudadanos, crearon una nueva estructura y cultura institucional. En muchos casos también, se ha fortalecido el control civil de las FFSSP, ejercido a través de ministerios públicos específicos, de comisiones parlamentarias y organizaciones a nivel provincial o municipal. Son claramente diferentes las FFSSP de nivel nacional que aquellas que sirven a los estados provinciales, y más aun de aquellas que solo sirven a un municipio. Las de nivel nacional tienen una mayor capacidad de convocatoria, ofrecen mejores alternativas profesionales y beneficios más amplios. Las capacidades de equipamiento de las FFSSP nacionales son muy superiores a las restantes y son en general las llamadas al combate del crimen organizado. Estas diferencias, apenas insinuadas, conforman uno de los puntos de mayor debilidad en el tejido de una red de seguridad en cualquier estado. La variación en las exigencias para el reclutamiento, significativas diferencias en el nivel educativo y de entrenamiento, carencias en sistemas básicos para el accionar policial y hasta limitaciones elementales en los medios de movilidad, crean fuerzas de niveles de eficiencia abismalmente diferentes. Muchas veces, la falta de interoperabilidad entre fuerzas de un mismo estado nacional impide la prevención eficaz o la persecución de criminales. La coordinación del accionar de las FFSSP exige superar las trabas jurisdiccionales, facilitar las operaciones integradas, fomentar el intercambio de personal entre fuerzas de distintos grados de capacitación, apoyar con recursos tecnológicos y científicos a las de menores recursos, en síntesis tratar de equiparar los desequilibrios que se resumen en distintas calidades de seguridad en un mismo Estado. El crimen organizado sabe de las fortalezas y debilidades de una red de seguridad nacional e internacional. Los límites geográficos y las atribuciones o restricciones jurisdiccionales rigen para las fuerzas que deben cumplirlos y son los talones de Aquiles de las fuerzas legales. El individuo integrante de las instituciones con menos recursos tiene

6 GALLUP COLOMBIA. Gallup Poll 81, "65% de imagen favorable," Febrero 2011.

7 Seguridad Ciudadana: Condición personal de encontrarse libre de violencia o amenaza de ella, o de violación o despojo por otros. Enfoque preventivo. Ver ejemplos en Chile y en Perú.

8 Peel, Sir Robert, creo la denominación de Policía Comunitaria y los 9 principios conocidos, que mantienen vigencia.

los mismos requerimientos de la sociedad y enfrenta similares probabilidades de agresión criminal. El combate al narcotráfico, en particular el que hoy se da en Colombia, en México, en Guatemala y en Perú representa un desafío que supera en gran medida el del delito común, por la organización y letalidad de los criminales. Esta ha motivado la realización de operaciones combinadas, en casos, con otras fuerzas del estado, acorde con las leyes que en cada caso las rigen.

El narcotráfico implica un desafío mayor que otras clases de crimen organizado. La disponibilidad de recursos de todo tipo es de tal magnitud, que vencen hasta las resistencias menos pensadas mediante el soborno o la intimidación. Aquí, mantener la honestidad, salvaguardar la familia y combatir con éxito son demandas muy altas, que exigen no solo una excelente preparación profesional y una fuerte formación moral, sino un gran apoyo de la justicia, las autoridades políticas y la sociedad toda. Así como el recurso humano es el capital esencial de la institución, ésta es el instrumento modelador, al que deberá adaptarse, donde el proceso de adquisición de conocimientos, destrezas, aptitudes, lo llevará a la adopción de los valores que le permitan identificarse como miembro de la fuerza.

Exigencias en la formación del personal

Sin intención de reproducir las materias de educación, los temas de entrenamiento profesional y físico, que con la globalización han tendido a homogeneizarse, se pueden describir algunas de las exigencias que se plantean al miembro de las FFSSP.

- Habilidad para relacionarse con sus conciudadanos en una manera servicial y con espíritu de solidaridad.
- Actitud decidida en la resolución de problemas, desplegando autonomía, responsabilidad y autosuficiencia. Liderazgo. Valor. Resiliencia.
- Empatía, cooperación, compromiso, trabajo en equipo con solidaridad.
- Adecuada implementación de conocimientos legales, procedimientos y procesos. Defensa de los derechos humanos y la libertad.
- Convencimiento de la importancia de la ley en la sociedad y de la vigencia del estado de derecho.
- Capacidad para emplear técnicas de autodefensa y de control de personas. Habilidad para el uso de la tecnología en provecho de la subsecuente acción judicial.
- Fuerte convicciones personales y sistema de valores, conducta ejemplar y respeto por sus conciudadanos.
- Disciplina y respeto por pares, subalternos y superiores.
- Uso apropiado de la fuerza, solo como último recurso.

Esta breve lista, descuenta las exigencias de antecedentes de conducta, capacidad intelectual y física para el reclutamiento y no incluye la aptitud en el tiro, empleo de explosivos o conducción vehicular, ni en la inteligencia criminal, la metodología de

investigación, las comunicaciones e informática o policía científica y muchas otras que se pretenden del miembro de nuestras FFSSP.

Como contribuir a fortalecer el rendimiento del factor humano en las FFSSP

El tema puede ser muy extenso, pero a riesgo de omitir puntos importantes, se enumeran algunas ideas reunidas en lecturas y conversaciones:

- Revisar el proyecto de carrera, asegurar ingresos dignos y sistemas de incentivos por desempeño y heroísmo. Beneficios familiares para casos de lesiones severas o muerte.
- Alentar la cooperación ciudadana en proyectos comunitarios, en la alerta, la denuncia y el testimonio frente al crimen.
- Fortalecer los sistemas de control de denuncias y quejas, así como los mecanismos de registro informatizado.
- *Coaching* de los nuevos cuadros, asignación a los nuevos destinos en grupos, designación de mentores seleccionados, aumentar la cantidad de entrenamientos centralizados para revitalizar la formación.
- Proyecto de educación superior de posgrado para los cuadros ya formados. Procesos de ascensos selectivos, evitando el riesgo del descrédito por comportamientos erróneos.
- Encuestas frecuentes de satisfacción de servicio. Incentivos a los buenos resultados.
- Frecuentes y exigentes test de aptitudes profesionales y físicas.
- Alta distinción a los ejemplos de honor, valor, honestidad extrema, con muy alta difusión.
- Apoyo a la asignación de recursos presupuestarios, dotación de recursos tecnológicos de última generación para la protección, la prevención, la inteligencia criminal, el desplazamiento veloz, etc. Fiscalización del empleo de los recursos.
- Desarrollo de la interagencialidad, que permita a los miembros de las FFSSP la interacción y coordinación con los de otras áreas del Estado, los integre a las comunidades de inteligencia y acción social, permitiendo que se compartan logros e inquietudes. Manifestación plena de la integralidad del problema de seguridad en la sociedad.
- Apoyo político a los esfuerzos de reclutamiento, así como a la obtención de normas complementarias para la lucha contra el crimen.
- Apoyo mediático a la labor preventiva, a las estrategias contra el crimen y a los buenos resultados.

Sin el concurso activo de la sociedad, en particular entregando los recursos humanos necesarios y apoyando la labor eficiente, la seguridad que se reclama enfrentará problemas cada vez más graves.

Autor
Julio Hang, un profesor visitante de CHDS, es General de División del Ejército (R) Argentino y, Director del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)

Director: Dr. Richard D. Downie
Managing Editor: Yamile M. Kahn

El Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa es un foro regional de primera importancia del DoD para la formación, investigación, extensión y diálogo de nivel estratégico sobre cuestiones de seguridad y defensa del Hemisferio Occidental. Como lo da a entender el título, CHDS Regional Insights en español utiliza el acceso exclusivo del Centro con el fin de que los formuladores de políticas y formadores de opinión regionales elaboren oportunos análisis de eventos y cuestiones de la región.