

INFORMES DE TRASFONDO | EXPERIENCIAS DE REFORMA

# ARRESTANDO LA CORRUPCIÓN POLICIAL

La experiencia mundial en esfuerzos de reforma de corrupción policial



Transparencia Internacional (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha global contra la corrupción. A través de más de 90 capítulos alrededor del mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia de los efectos dañinos de la corrupción y trabaja con gobiernos, empresas y la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para paliarla. Para mayor información sobre TI visite [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

El Programa Internacional de Defensa y Seguridad trabaja con gobiernos, compañías de defensa, organizaciones multilaterales y la sociedad civil en la construcción de la integridad y la reducción de la corrupción entre los estamentos de defensa de todo el mundo. El Programa de Defensa y Seguridad está liderado por Transparencia Internacional Reino Unido (TI-UK) en representación del movimiento. Tiene su sede en Londres. La información acerca de la labor de TI en los sectores de defensa y seguridad a la fecha, incluyendo antecedentes, visiones generales de proyectos actuales y pasados, y publicaciones, está disponible en el sitio web del Programa de Defensa y Seguridad: [www.ti-defence.org](http://www.ti-defence.org)

Mientras TI-UK reconoce estar en deuda con todos quienes han contribuido y colaborado en la preparación de esta publicación, nos gustaría aclarar que Transparencia Internacional Reino Unido es responsable de este contenido. Aunque la publicación es entendida como veraz en este momento, no se debe confiar en ella como un enunciado completo y detallado sobre el tema en cuestión.

Transparencia Internacional Reino Unido  
Programa Internacional de Defensa y Seguridad  
32-36 Loman Street  
Londres  
SE1 0EH  
Reino Unido

T: +44 (0)20 7922 7969  
[defence@transparency.org.uk](mailto:defence@transparency.org.uk)

Primera edición: Noviembre del 2012.  
Primera edición en español: Marzo del 2013.

Autores: Mark Pyman, James Cohen, Matt Boardman, Ben Webster, Nick Seymour  
Editor: Saad Mustafa

Se permite la reproducción total o parcial, citando a Transparencia Internacional Reino Unido, siempre y cuando su totalidad o partes no sean vendida a menos que se hayan incorporado en otras obras.

Informe impreso en papel certificado for la FSC.

© 2013 Transparencia Internacional Reino Unido. Todos los derechos reservados.

ISBN: 978-0-9574970-5-4

Editor: Transparency International UK

Diseño: María Gili



# ARRESTANDO LA CORRUPCIÓN POLICIAL

La experiencia mundial en esfuerzos de reforma de corrupción policial

# PRÓLOGO

Alrededor del mundo, los policías honestos se ven desacreditados por las acciones de sus colegas corruptos. Su habilidad de servir apropiadamente a sus compatriotas se ve degradada por los sistemas policiales corruptos. En los países en donde los principios democráticos y el estado de derecho son débiles, las prácticas corruptas tales como las asociaciones delictivas, sobornos y el complot entre la policía y el crimen organizado son mucho más prolíficas. Aun en los países con un estado de derecho fuerte, la realidad es que la corrupción policial continua ocurriendo.

Existen debates sobre cuáles son las raíces de la corrupción, pero cualquiera sea la causa, la corrupción es completamente inaceptable en la policía—una institución que existe para proteger a la población y que también es la responsable del cumplimiento de la ley. La población necesita saber que la policía, un proveedor de servicios a los ciudadanos, es transparente y responsable; y cuando se descubren casos de corrupción policial es vital que el público vea que los oficiales de policía corruptos están siendo investigados y procesados.

Es importante que organizaciones independientes como Transparencia Internacional estén presentes para monitorear la policía, pero la policía misma necesita asegurar que está trabajando enérgicamente para desarraigar la corrupción al interior de la institución. Por esta razón, me alegra que el presente informe resalte acciones que tanto la sociedad civil y la policía misma pueden realizar

para combatir la corrupción policial, y para llevar a cabo esfuerzos conjuntos. Estas líneas de diálogo y acción ayudan a mantener una relación saludable entre la policía y la población.



Este informe es un buen punto de partida para aquellos ciudadanos, policías, y autoridades que desean hacer cambios—de manera conjunta o independiente—en la lucha contra la corrupción policial.

A handwritten signature in black ink that reads "W. F. Hughes". The signature is written in a cursive, flowing style.

William F. Hughes, CBE QPM  
Ex Director General  
UK Serious Organised Crime Agency (SOCA)  
(Agencia contra el Crimen Organizado del Reino Unido)

# CONTENIDOS

EXECUTIVE SUMMARY	5
1. INTRODUCTION	8
1.1 DEFINIENDO LA CORRUPCIÓN POLICIAL	9
2. ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN POLICIAL Y SUS REFORMAS	13
2.2 ENFOQUES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	15
2.3 MEDIOS DE REFORMA	17
2.4 PAÍSES POST-CONFLICTO	24
3. TIPOLOGÍAS DE CORRUPCIÓN POLICIAL	26
TIPOLOGÍA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN PARA LA POLICÍA DEL PROGRAMA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL	28
4. ESTUDIOS DE CASO	30
4.1 AFGANISTÁN	31
4.2 AUSTRALIA (NUEVA GALES DEL SUR)	38
4.3 CHINA	43
4.4 GEORGIA	47
4.5 HONDURAS	52
4.6 JAMAICA	58
4.7 KENIA	62
4.8 SERBIA	66
4.9 SINGAPUR	70
4.10 VENEZUELA	74
5. CONCLUSIONES	78
ANEXO 1   TABLA DE RESULTADOS DE BARÓMETRO GLOBAL DE CORRUPCIÓN 2010 - 2011	83

# PREFACIO



Una encuesta publicada por la BBC en el 2011 ubica la corrupción como el problema discutido con más frecuencia a nivel global, sobrepasando al cambio climático, la pobreza extrema y el hambre.

Pero el problema que recibe mucho menos atención es el hecho de que frecuentemente la corrupción está enmarañada en la fuerza policial—justamente la organización creada para protegernos de ella. En muchos países, las redes criminales hacen uso extensivo de la policía para llevar a cabo actividades criminales, y evitar ser investigados y procesados. Las bandas criminales que abusan de las fronteras internacionales para llevar a cabo sus negocios ejercen presión sobre los servicios públicos, las comunidades locales y las empresas legítimas—y una manera fácil de lograrlo es a través de la corrupción.

Hasta los países más sofisticados han tenido y siguen teniendo problemas serios de corrupción en sus fuerzas policiales, como lo demuestran las experiencias de Australia, los Estados Unidos y el Reino Unido.

Sin embargo los esfuerzos para combatir la corrupción policial se llevan a cabo lejos del ojo público, generalmente reciben poca atención, y en su mayoría cuentan con un historial de pocos resultados positivos.

El Programa de Defensa y Seguridad de Transparencia Internacional del Reino Unido ha estado trabajando desde 2004 en maneras constructivas para enfrentar los problemas de corrupción en el área de defensa y seguridad. Esperamos que este informe genere debate en todo el mundo, respecto del rol que la sociedad civil puede y debe tener en el proceso de reforma policial.

## RECONOCIMIENTOS

TI-UK (Transparencia Internacional del Reino Unido) agradece en particular a los siguientes individuos por los aportes que hicieron posible la elaboración de este informe: Bill Hughes, Steve Foster, Richard Monk, Graham Mathais, Sonja Stojanovic, Trevor Munroe, y Luciana Torchiaro. TI-UK agradece también a Kelsi Stine y Aaron Korthuis por escribir el estudio de caso de Honduras.

Programa de Defensa y Seguridad

Transparencia Internacional del Reino Unido

Londres, Noviembre 2012

# RESUMEN EJECUTIVO

La corrupción es un fenómeno peligroso en la sociedad, sin embargo el peligro se amplifica en gran manera cuando la policía misma es la involucrada en la corrupción, ya que son ellos los guardianes de las normas y reglas que rigen nuestras vidas.

Este informe es el resultado de un estudio sobre la experiencia global en reformas anti-corrupción policial. También analiza la corrupción policial y las reformas realizadas para combatirla. El informe ofrece una manera más sistemática de analizar la corrupción policial a través de una 'tipología policial,' y revisa ejemplos de reforma policial en diez países alrededor del mundo.

Este estudio tiene cuatro hallazgos o conclusiones más importantes:

1. [En docenas de países, la corrupción en la policía es la preocupación más grande de los ciudadanos.](#)

Este hallazgo proviene de una encuesta global publicada por Transparencia Internacional en su Barómetro Global de Corrupción 2010/2011. El informe demuestra que los ciudadanos categorizan a la policía como la institución nacional más corrupta en docenas de países alrededor del mundo. Esto, en comparación con la corrupción de otros sectores de la sociedad, como son el entorno político, el sistema penal y los medios de comunicación. América Latina y África son los dos continentes más afectados (Ver la Tabla 1).

2. [A menudo, los esfuerzos por reformar a la policía son limitados e incompletos si se realizan sin un monitoreo riguroso, externo e independiente.](#)

Este hallazgo proviene de un análisis de diez estudios de caso en Australia, Afganistán, China, Georgia, Honduras, Jamaica, Kenia, Serbia, Singapur y Venezuela.

3. [Ha habido muy poca participación de parte de grupos de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil en las reformas de corrupción policial.](#)

Lo anterior reveló uno de los hallazgos más inesperados e importantes de este informe:

4. [Hay una necesidad enorme y urgente de que la sociedad civil encuentre formas más efectivas de contribuir, fomentar y monitorear los esfuerzos de lucha contra la corrupción policial.](#)



Compartimos la creencia de muchos de que el manejo efectivo del cambio y el mejoramiento institucional requiere de actores externos, tanto para apoyar a la institución sujeto de la reforma como para monitorear el progreso de la misma. Sin esto, la mayoría de los esfuerzos de cambio pierden su impulso inicial y son ‘capturados’ por las mismas instituciones que debían reformar.

La meta de este estudio es revisar las lecciones aprendidas de como tales reformas podrían ser más efectivas en el futuro. Es evidente que para que una reforma tenga un impacto significativo, ésta deberá ser sostenible, planeada a largo plazo y basada en observaciones cuidadosas de las realidades de la corrupción policial. Se debe hacer un esfuerzo por conservar el balance entre las restricciones fuertes y una comunicación honesta y transparente entre todos los niveles de la fuerza policial.

Las reformas deben ser cuidadosamente diseñadas y adaptadas al sinnúmero de peculiaridades del país y de la fuerza policial al que están dirigidas. Varias de las comisiones que analizamos hicieron esto por medio del desarrollo de una estructura de trabajo para identificar la multitud de formas que la corrupción policial puede tomar. Nosotros hemos tomado este concepto y lo hemos actualizado en base a nuestras propias discusiones y experiencias con reformadores policiales. Esperamos que la tipología en la siguiente página pueda servir a los líderes policiales y la sociedad civil como una herramienta para fomentar el debate sobre la corrupción policial y las prioridades de reforma.

**FIGURA 1: ¿QUÉ TAN CORRUPTA ES PERCIBIDA LA POLICÍA POR PARTE DE CIUDADANOS EN SUS PAÍSES?**  
**BARÓMETRO GLOBAL DE CORRUPCIÓN 2010/11 DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL**

**ASIA PACÍFICO**

- Vietnam (1st)
- Malasia (1st)
- Pakistán (1st)
- Filipinas (1st)
- Taiwan (1st)
- Bangladesh (1st)
- Camboya (2nd)
- India (2nd)
- Tailandia (2nd)
- Afganistán (2nd)

**ÁFRICA SUBSAHARIANA**

- Camerún (1st)
- Ghana (1st)
- Kenia (1st)
- Liberia (1st)
- Nigeria (1st)
- Senegal (1st)
- Sierra Leona (1st)
- Sudáfrica (1st)
- Uganda (1st)
- Zambia (1st)

**ESTADOS POST SOVIÉTICOS**

- Azerbaiján (1st)
- Moldova (1st)
- Rusia (1st)
- Ucrania (2nd)
- Bielorrusia (2nd)
- Armenia (3rd)
- Mongolia (4th)

**AMÉRICA LATINA**

- México (1st)
- Venezuela (1st)
- El Salvador (2nd)
- Brasil (3rd)
- Colombia (3rd)
- Bolivia (4th)
- Argentina (4th)



## TIPOLOGÍA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN PARA LA POLICÍA DEL PROGRAMA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

POLÍTICOS	EMPLEADOS	COMPORTAMIENTO Y OBLIGACIONES
ESTRATEGIA POLICIAL INTERNA	COMPORTAMIENTO DE LIDERAZGO	ALTERACIÓN DE EVIDENCIA Y ROBOS
ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE FONDOS	NÓMINAS, ASCENSOS, NOMBRAMIENTOS, RETRIBUCIONES	PEQUEÑOS SOBORNOS
INTERFERENCIA POLÍTICA	CADENA DE PAGO DE SALARIOS	GRADO DE INDEPENDENCIA DE LA OPERACIÓN
INFLUENCIA DE GRUPOS DE INTERÉS	VALORES Y ESTÁNDARES	'CAUSA NOBLE'
CRIMEN ORGANIZADO	ACTIVIDADES CRIMINALES	MULTAS ILEGALES
CUMPLIMIENTO DE METAS DE DESEMPEÑO	PROBLEMAS PERSONALES (EJ: DROGAS, APUESTAS)	DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA
SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE DÉBIL	DECLARACIÓN PERSONAL DE ACTIVOS	INFORMANTES
	ROTACIONES	CONDUCTA DISCRIMINATORIA
FINANCIEROS	ADQUISICIONES	EXTORSIÓN
ENAJENACIÓN DE ACTIVOS	REQUERIMIENTOS Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS	IDENTIFICACIÓN DE OFICIALES
CONTROL DE AUDITORÍA INTERNA	CONCESIÓN DE CONTRATOS, CUMPLIMIENTO	'VÍNCULOS DE LEALTAD'
SEGURIDAD PRIVADA	OFERTAS CONFIDENCIALES	
PAGOS DE FACILITACIÓN		

\* Ver páginas 26 y 27 para definiciones de cada riesgo de corrupción

# 1. INTRODUCCIÓN

El 'Barómetro Global de Corrupción' de Transparencia Internacional reporta que los ciudadanos de una variedad de países perciben la corrupción y criminalidad de la fuerza policial como uno de los principales problemas de corrupción en su sociedad.

La Figura 1 lo demuestra usando como ejemplo a 28 países cuyos ciudadanos mencionan al sector policial como una de sus mayores preocupaciones (clasificándolo como una de las cuatro instituciones más corruptas).

Esta tabla ubica la corrupción policial en relación a otros 10 actores del área política, económica y social. Es aparente en esta tabla que la gran mayoría de los países mencionan a la policía como su mayor preocupación. Los datos también demuestran que la corrupción policial es un problema global que no está restringido a ciertas partes del mundo.

La estructura de este informe es la siguiente: La primera parte es un análisis de una serie de documentos de acceso público sobre la naturaleza

**FIGURE 1: HOW CORRUPT DO CITIZENS PERCEIVE THE POLICE TO BE IN THEIR COUNTRIES?  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL'S GLOBAL CORRUPTION BAROMETER 2010/11**

## ASIA PACIFIC

Vietnam (1st)  
Malaysia (1st)  
Pakistan (1st)  
Philippines (1st)  
Taiwan (1st)  
Bangladesh (1st)  
Cambodia (2nd)  
India (2nd)  
Thailand (2nd)  
Afghanistan (2nd)

## SUB-SAHARAN AFRICA

Cameroon (1st)  
Ghana (1st)  
Kenya (1st)  
Liberia (1st)  
Nigeria (1st)  
Senegal (1st)  
Sierra Leone (1st)  
South Africa (1st)  
Uganda (1st)  
Zambia (1st)

## NIS+

Azerbaijan (1st)  
Moldova (1st)  
Russia (1st)  
Ukraine (2nd)  
Belarus (2nd)  
Armenia (3rd)  
Mongolia (4th)

## LATIN AMERICA

Mexico (1st)  
Venezuela (1st)  
El Salvador (2nd)  
Brazil (3rd)  
Colombia (3rd)  
Bolivia (4th)  
Argentina (4th)

y riesgos de la corrupción en la fuerza policial, y diversos métodos o enfoques de reforma de la misma.

La segunda parte incluye una revisión de esfuerzos de recopilar los diferentes tipos de corrupción policial y crear una 'tipología.' Hemos amplificado esta tipología con nuestras propias experiencias de trabajo con las fuerzas policiales y reformadores policiales en diferentes países.

La tercera parte consiste en estudios de caso de esfuerzos por reformar la fuerza policial en diez países: Afganistán, Australia, China, Georgia, Honduras, Jamaica, Kenia, Serbia, Singapur y Venezuela. Estos casos representan una diversidad geográfica y de niveles de estabilidad y tipos de gobierno. Por ejemplo, la fuerza policial de un país con conflictos internos como Afganistán, tiene riesgos de corrupción muy diferentes a los de países con gobiernos fuertes como China.

Debido al enfoque internacional de este informe no se ha incluido al Reino Unido como uno de los casos, ya que la corrupción policial en el Reino Unido se aborda en un informe separado, publicado por Transparencia Internacional del Reino Unido en el 2011<sup>1</sup>.

El último capítulo concluye con un resumen del rango de herramientas usadas en el proceso de reforma con el fin de comprender qué instrumentos han tenido éxito y por qué, según la literatura de referencia.

## 1.1 DEFINIENDO LA CORRUPCIÓN POLICIAL

La corrupción policial se vuelve aún más complicada debido al perenne problema de su definición. ¿Cómo podemos examinar el daño causado por la corrupción y comenzar a repararlo, si no sabemos de qué consiste?

Tratar de estimar el grado de corrupción policial también involucra algunos problemas específicos de medición. Por ejemplo, un 'código de silencio' en muchas fuerzas policiales oculta evidencia en encuestas y entrevistas.

La corrupción policial se vuelve aún más complicada debido al perenne problema de su definición. ¿Cómo podemos examinar el daño causado por la corrupción y comenzar a repararlo, si no sabemos de qué consiste?

Este problema aumenta cuando un oficial está acostumbrado a la 'cultura' de la fuerza: un estudio demuestra que oficiales con menos de un año de experiencia tienen más probabilidades que un veterano de admitir que han visto a otro oficial recibir un café o un té gratis en el último año<sup>2</sup>. El acceso limitado a la evidencia presenta otro problema serio: las denuncias de corrupción tienden a permanecer de carácter interno y confidencial a menos de que sean filtradas o hechas públicas. Incluso hasta las comisiones de investigación que son externas a la policía y al gobierno raramente pueden ser independientes de las autoridades policiales, el gobierno o la élite política que las comisionó, lo cual puede limitar la objetividad de sus hallazgos. Sin embargo, esto no significa que es imposible crear una imagen precisa de la corrupción. Ivkovic (2003) sugiere que el procesos de 'triangular' (el uso de varias fuentes de evidencia para crear una sola figura) aumenta la probabilidad de encontrar información representativa de la realidad.

1 Transparencia Internacional Reino Unido, *Corruption in the UK* (2011), revisado en Junio del 2012, <http://www.transparency.org.uk/our-work/corruption-in-the-uk>.

2 S.K. Ivkovic, 'To Serve and Collect – Measuring Police Corruption', *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol. 93, Nos. 2-3 (2003) p.604.

James Q. Wilson (1963) hizo una clara distinción entre las acciones criminales, como un robo y las acciones de corrupción que constituyen el abuso de autoridad, como aceptar un soborno. Roebuck y Barker (1974) apoyados por Jon Quah (2007), definen de manera más amplia la corrupción como 'cualquier tipo de conducta prohibida, ejercida por un agente del orden público que recibe o espera recibir, en virtud de su posición oficial, una recompensa material o ganancia no autorizada, ya sea actual o potencial'<sup>3</sup>.

Ivkovic define como corrupta cualquier acción que involucre el abuso de autoridad con fines de lucro propio<sup>4</sup>, mientras que Kleinig (1996) amplía esta interpretación, incluyendo cualquier abuso de autoridad que beneficie al departamento o a la división<sup>5</sup>. No es el lucro personal lo que daña la sociedad, es el acto de corrupción en sí. Sin embargo, el lucro personal es lo que impulsa al oficial a cometer acciones de corrupción, y continuar haciéndolas. Transparencia Internacional define la corrupción como 'el abuso del poder delegado para beneficio propio'<sup>6</sup>. Esta definición es una versión condensada de la definición de Roebuck y Barker (1974).

Punch (1985) señala que una acción corrupta puede involucrar una forma ilegal de obtener una meta legítima o válida: por ejemplo, la falsificación de evidencia para condenar a un criminal que se presume culpable es un caso de 'corrupción por una causa noble'. Kleinig (1996) da mayor peso a la intención y no tanto el resultado a la hora de determinar si existe corrupción: 'Oficiales de la Policía cometen actos de corrupción cuando, al ejercer o no ejercer su autoridad, actúan con la intención primordial de generar beneficio propio o para su departamento o división'<sup>7</sup>. Sin embargo para efectos de este informe, se considera que los resultados de la corrupción se pueden medir de manera más confiable que las intenciones detrás

de las acciones, las cuales, aunque son muy importantes, son difíciles de medir y se examinan mejor en un estudio enfocado a la ética policial.

La búsqueda de una definición concreta de la corrupción presenta dificultades por la subjetividad del tema. Un oficial que acepta un soborno de USD 200 de alguien que quiere evadir un arresto sería visto como un acto de corrupción por casi cualquier persona, pero el caso es poco claro si el mismo oficial acepta un café gratis del propietario de un pequeño negocio en forma de agradecimiento— quien se ofendería si el oficial lo rechaza, y en particular en una cultura en donde dar regalos es una parte esencial de la misma.

La definición de corrupción de Transparencia Internacional—'el abuso del poder delegado para beneficio propio' será utilizada con un énfasis general en acciones cometidas por el lucro actual o potencial que involucre un abuso de autoridad.

Interesantemente, después de citar la descripción de corrupción de la Interpol como la aceptación 'directa o indirecta... de cualquier dinero, artículos de valor, regalos, favores, promesas, bonos o ventajas... a cambio de un acto u omisión'<sup>8</sup>, un reporte de la OSCE admite los dilemas éticos: 'regalos cuyo propósito es la consolidación de buenas relaciones en la comunidad y cuyo valor es insignificante bien pueden ser apropiados'<sup>9</sup>.

3 J.G. Roebuck, T. Barker, *A Typology of Police Corruption* (1974), p.424.

4 Sanja K. Ivkovic, *Fallen Blue Knights* (2005), p.12.

5 J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (1996), p.166.

6 Transparencia Internacional, [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq#faqcorr2](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr2)

7 J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (1996), p.166.

8 Interpol, *Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services* (2011), revisado en Junio del 2012, <http://www.interpol.int/content/download/10670/75980/version/5/file/Global%20Standards%20to%20Combat%20Corruption%20in%20Police%20Forces-Services%20EN.pdf>

9 OSCE, *Guidebook on Democratic Policing* (2008), p.16, III.1.27.

Debido a que los oficiales de la policía se enfrentan a menudo con dilemas morales en la realización de su trabajo, cualquier estudio de corrupción policial deberá tomar en consideración los aspectos culturales. El problema de la subjetividad moral se refleja también en la corrupción en el sector de defensa: Un reporte de Transparencia Internacional advierte que a los oficiales se les debe permitir aceptar regalos solo ‘en casos en que han sido claramente definidos’, deberán ser de ‘poco valor’ y ‘recibidos con poca frecuencia’<sup>10</sup>.

Newburn (1999) señala la dificultad de crear una buena definición de la corrupción ya que su naturaleza es muy poco concreta. Se podría argumentar que generar una sola definición aplicable a todos los casos de corrupción no es posible ni útil<sup>11</sup>. Debido a que la corrupción en la fuerza policial tomará muchas formas y ocurre en muchas situaciones y culturas, es más pragmático aceptar una definición amplia de la corrupción que permita discusiones saludables y más a fondo.

Por lo tanto, para efectos de este informe la definición de corrupción de Transparencia Internacional— ‘el abuso del poder delegado para

beneficio propio’ será utilizada con un énfasis general en acciones cometidas por el lucro actual o potencial que involucre un abuso de autoridad.

## 1.2 TRANSPARENCIA INTERNACIONAL Y CORRUPCIÓN POLICIAL

Según el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional, la policía es la institución reportada con mayor frecuencia como receptora de sobornos. Un hecho reciente que ha causado mucha preocupación es la duplicación del número de reportes de sobornos recibidos por la policía entre 2006 y 2010<sup>12</sup>. Las investigaciones de Transparencia Internacional en Sudamérica indican que una de cada cinco personas ha pagado sobornos a la policía<sup>13</sup>.

Sin embargo, los efectos de la corrupción policial no se limitan a la transferencia de dinero entre individuos. La percepción de la corrupción en la fuerza policial daña la confianza de los ciudadanos y su seguridad en la policía como institución, además de exacerbar otros problemas como el crimen organizado.



Oficiales afganos de alto nivel en uno de los módulos de nuestro curso para Construir Integridad en Kabul.  
Crédito: Programa de Defensa y Seguridad de Transparencia Internacional

10 Transparencia Internacional, *Codes of Conduct in Defence Ministries and Armed Forces* (2011), p.36.

11 T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), p.7.

12 Transparencia Internacional, *Informe sobre Barómetro Global de la Corrupción 2010-2011*

13 Transparencia Internacional, *Informe sobre Barómetro Global de la Corrupción 2010-2011*

En términos más generales, cuando las funciones básicas de la ley y el orden son comprometidas por prácticas corruptas dentro de la fuerza policial, el Estado no puede de manera legítima prevenir y castigar los incumplimientos de la ley o proteger los derechos humanos.

El Programa de Defensa y Seguridad de Transparencia Internacional (TI-DSP) ha estado asesorando al Ministerio del Interior y la fuerza policial de Afganistán sobre cómo combatir la corrupción. Una serie de entrenamientos con temas relacionados con la construcción de integridad se ha impartido a oficiales como parte de una iniciativa conjunta con la OTAN. Además, TI-DSP facilitó un 'Día de Liderazgo,' con oficiales de alto rango del Ministerio del Interior de Afganistán. Estos eventos permiten a los oficiales discutir abiertamente el problema de la corrupción, identificar los riesgos claves de seguridad generados por la corrupción y explorar maneras más efectivas de combatir los problemas de corrupción.

Los Capítulos Nacionales de Transparencia Internacional y organizaciones relacionadas alrededor del mundo también poseen experiencias de trabajo en el combate a la corrupción policial. En países tan diversos como: Rusia, Sri Lanka, Jamaica, el Reino Unido y Venezuela, los Capítulos Nacionales de TI han estado abogando para que sus instituciones responsables del cumplimiento de la ley sean más transparentes y responsables.



## 2. ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN POLICIAL Y SUS REFORMAS

### 2.1 ANALIZANDO LA CORRUPCIÓN POLICIAL: UN CAMBIO TIPOLÓGICO.

Originalmente, la mayoría del conocimiento sobre corrupción policial se derivaba de comisiones de investigación ocasionales. A inicios del siglo XX estas comisiones tendían a estar mal equipados, contar con muy poco poder legal y eran incapaces de promover reformas duraderas<sup>14</sup>. Generalmente, las denuncias de corrupción se rechazaban por ser malas acciones de “manzanas podridas”, ya que con sólo removerlas el departamento quedaría libre de estos malos elementos. Aunque este argumento tiene cierta validez, algunos analistas sostienen que el mismo dificulta la realización de reformas prácticas y significativas en el largo plazo.

Sin embargo, para la década de 1970, los avances en el área política y la presión pública, expresados generalmente a través de los medios, contribuyeron a la creación de comisiones poderosas con la habilidad de promover cambios. La primera de éstas, y quizás la más famosa, fue la “Comisión Knapp” en la ciudad de Nueva York entre los años 1970 y 1972. Rápidamente se hizo aparente, no solo para los investigadores y la comisión, sino también para el público mundial en general (particularmente por medio de películas distribuidas en forma masiva como *Serpico* (Maas 1973)), que la corrupción estaba ampliamente extendida en el Departamento Policial de Nueva York (NYPD por su sigla en ingles). Redes de corrupción y actividad criminal permearon el departamento: los chantajes sistemáticos extorsionaban a los negocios, y los oficiales buscaban activamente ser asignados a casos

corruptibles en las brigadas anti vicios como la prostitución y las apuestas. Además, la aplicación de la ley era casi universalmente discriminatoria.

Un programa bien planteado que involucra a toda la organización anima a los líderes del departamento policial a participar en las reformas ya que evita dar la impresión de que la meta es una cacería personal.

El Reporte Knapp (1972) socavó la tradicional explicación de corrupción que responsabilizaba a las ‘manzanas podridas’. Argumentaron que, como era evidente en la Ciudad de Nueva York, la corrupción se puede volver sistémica e involucrar demasiados oficiales como para señalarlos a todos como ‘malos’ individuos. Las siguientes comisiones como la Comisión Mollen (1992-94, Ciudad de Nueva York) y la Comisión Wood (1995-97, de Nueva Gales del Sur) descubrieron aun más evidencia que refuerza la idea de corrupción sistémica y no individual o aislada. Punch (2009) sugiere que todo el huerto, y no algunas frutas específicas, es el culpable, señalando las fallas institucionales e integrales como responsables de la corrupción<sup>15</sup>. El reconocimiento de un problema sistémico puede ser un gran motivador para profesionalizar la institución, ya que un programa bien planteado que trabaja con toda la organización anima a los líderes del departamento policial a participar en las reformas porque evita sugerir la impresión de que la meta es una cacería personal.

<sup>14</sup> Prenzler, T; Ransley, J, *Police Reform: Building Integrity* (2002), p.7.

<sup>15</sup> M. Punch, *Police Corruption* (2009).



Al reconocer que la corrupción tenía que ser combatida a gran escala, se dio la necesidad de encontrar una forma de conceptualizar el problema.

El Reporte Knapp presenta una tipología muy discutida, que divide a los oficiales corruptos en tres categorías generales: ‘herbívoros,’ que aceptan sobornos y regalos de una manera oportunista, los ‘carnívoros,’ que activa y agresivamente buscan actividades corruptas para mejora personal o departamental y los ‘pájaros,’ que ‘vuelan encima’ de la corrupción, buscando la protección de los altos mandos, pero que pueden constituir una parte esencial en el proceso de reforma si se les otorgan altos cargos directivos<sup>16</sup>.

Se ha argumentado que hay una relación progresiva entre la corrupción ‘herbívora’ y la corrupción ‘carnívora.’ La primera es peligrosa no sólo porque puede institucionalizarse sino también porque puede llevar a faltas más severas. Sherman (1985) surge que un oficial que acepta sobornos ‘herbívoros,’ como un café gratis, se embarca en una re-definición gradual de su carácter que puede conducirle a una corrupción mayor, ‘carnívora’, más adelante en su carrera. Este viaje psicológico para ‘volverse torcido’ es el arquetipo de la teoría del ‘borde resbaladizo’ de la corrupción presentada por Kleinig (1996)—aunque él critica la afirmación de Sherman de que aceptar una cortesía (como un café gratis) no es intrínsecamente inaceptable, y sólo es perjudicial por su potencial de llevar a actos más serios de corrupción<sup>18</sup>.

## CUADRO 1: EDUCANDO A JÓVENES LÍDERES

Transparencia Internacional, en asociación con la OTAN, tiene programas educacionales de una semana para oficiales de alto rango del sector defensa. El Curso para Construir Integridad tiene la meta de fortalecer la base de liderazgo, integridad, buen gobierno y buen manejo del cambio, como una manera de combatir la corrupción dentro del sector de defensa y seguridad.

Los estudios comparativos de Ivkovic (2005) de percepciones de supervisores policiales en tres países (Croacia, Finlandia y los Estados Unidos) demostraron que mientras los casos más serios de corrupción (‘carnívoros’) recibían respuestas generalmente homogéneas; los casos menos serios o ‘herbívoros,’ como la aceptación de regalos o empleos fuera del servicio, recibían una amplia gama de opiniones heterogéneas<sup>17</sup>. Estos descubrimientos sugieren que el problema de la corrupción menor, el cual no sólo causa daños a nivel individual sino que también se puede volver ampliamente aceptado e institucionalizado, es exacerbado por las diferencias en opinión en relación a la seriedad de las faltas.

Un informe publicado en el 2002 también halla que ‘la corrupción policial comienza con pequeños actos y en la mayoría de los casos escala a partir de allí<sup>19</sup>’ y que estos actos proveen importantes indicadores tempranos (encontrados en expedientes de quejas) de oficiales que están en alto riesgo de volverse ‘carnívoros’—especialmente si están trabajando en áreas de crimen ‘sin víctimas’ como los juegos de azar, prostitución y el narcotráfico. Cerrah (2009) concuerda con el argumento del ‘borde resbaladizo’ en la práctica, pero agrega que aunque la mayoría de los ‘carnívoros’ comienzan como ‘herbívoros,’ no todos los ‘herbívoros’ se volverán ‘carnívoros’<sup>20</sup>. Este argumento apoya la valoración original de Sherman de que en teoría hay un punto en el

16 Knapp Commission Report (1972), p.4.

17 S. K. Ivkovic, ‘Police (Mis)behaviour: a Cross-cultural Study of Corruption Seriousness in Policing’, *International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 28, No. 3 (2005), p.560.

18 J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (1996).

19 Committee on the Office of the Ombudsman and the Police Integrity Commission, *Research Report on Trends in Police Corruption*, New South Wales, Australia (Dec 2002), p.iv.

20 I. Cerrah, *Ethical Conduct in Law Enforcement* (2009), p.71.

## CUADRO 2: NO EXISTEN BALAS DE PLATA

La caja de herramientas para Integridad Policial desarrollada por el Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) subraya dos problemas claves que surgen de la corrupción policial<sup>1</sup>. La primera es la posición que la policía tiene en la sociedad como guardián de la ley. Si no pueden mantener el orden por su propia corrupción, entonces no se puede esperar que los ciudadanos sigan las leyes o confíen en el gobierno.

El segundo problema se basa en la naturaleza del trabajo policial. La policía entra en contacto con elementos criminales, muchas veces lejos del ojo público, y se otorga cierto nivel de confianza a la policía con la esperanza de que sepan manejar estos contactos sin ser atrapados por ellos. En este sentido, la policía no solo necesita sanciones oficiales del gobierno, sino también el respaldo público para ser vistos como proveedores legítimos de seguridad. Si hace falta la legitimidad, el público puede buscar otros proveedores de seguridad, como compañías privadas de seguridad, grupos de seguridad de vecindarios y hasta el crimen organizado<sup>2</sup>.

Este problema es especialmente común en países en desarrollo en donde la capacidad del Estado ha sido debilitada y otros actores de seguridad son vistos como buenas alternativas. Baylay y Perito (2011) señalan otros problemas que resultan de la corrupción policial como ser el desperdicio de los recursos escasos, socavar la seguridad, hacer una burla de la justicia y frenar el desarrollo económico<sup>3</sup>. Es esencial recordar que algunas de estas tipologías de corrupción académicas y modelos de reforma son creados para ser usados en países ‘desarrollados’ como los Estados Unidos de América, el Reino Unido y Australia. Considerando que la corrupción policial es por lo general un problema más serio en países menos desarrollados o países recuperándose de un conflicto, como Venezuela o Kenia, ¿tendrán algún valor en estos países los modelos existentes de reforma? Tal vez es aún más importante preguntarnos ¿estos modelos pueden ser aplicados con

1 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). *Toolkit on Police Integrity* (2012). pp. 24-25.

2 J. Cohen, ‘Application of Principal-Agent Theory to Security Sector Reform’, *Journal of Security Sector Management*, Vol. 7 No. 2, (2009). p. 10.

3 D. Baylay and R. Perito, *Police Corruption: What past scandals teach about current challenges*. United States Institute of Peace, Special Report (2011).

4 En Venezuela y Kenia, la policía fue percibida como la institución más corrupta en el 2010. Transparencia Internacional, *Informe del Barómetro Global de Corrupción 2010/2011*, pp.10-11.

camino de la corrupción en donde la mayoría de los oficiales se van a detener<sup>21</sup>.

## 2.2 ENFOQUES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Si se asume que casi todos los que cometen un acto serio de corrupción ‘carnívora’ comenzaron con corrupción menor ‘herbívora,’ se puede argumentar que el mejor método de lucha contra la corrupción a alto nivel es a través de acciones preventivas: reclutando y educando con la meta de detener al oficial antes de que cometa un acto de corrupción, en vez de detenerlo cuando está en la mitad de su carrera. También es vital educarles

sobre las medidas para combatir la corrupción a medida que progresan en su carrera policial. La educación constante de los oficiales de alto y bajo mando dentro de la fuerza policial también se podría beneficiar de un programa similar.

Holmes (2010) propone que muchos oficiales se aproximan al ‘borde resbaladizo’ no por aceptar regalos y cometer actos pequeños de corrupción para beneficio personal, sino que debido a la ‘corrupción por una causa noble.’ En estos casos, se podría falsificar evidencia para condenar a un presunto criminal como resultado de la desilusión ocasionada por la incapacidad del poder judicial de hacer justicia<sup>22</sup>.

21 L.W. Sherman, *Becoming Bent* (1985).

22 L. Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective* (2010), p.9.

Estos casos se dieron con frecuencia en la fuerza policial de Nueva Gales del Sur durante la década de 1990.

Asumiendo que la corrupción de la ‘causa noble’ proviene de una desconfianza en el sistema judicial, Holmes sostiene que debe haber ‘más diálogo’ ente la policía y el poder judicial. Esto puede ser facilitado por medio de ‘seminarios, talleres u otros tipos de foros que impliquen interacción directa entre los dos’<sup>23</sup>.

En la teoría de Sherman—ejemplificada por el título de su informe de 1978—‘Escándalo y Reforma’, una reforma efectiva se vuelve necesaria después de un escándalo público<sup>24</sup>. Por ejemplo, escándalos relacionados con la narcocorrupción tuvieron como resultado la creación de agencias anti-corrupción, independientes de la policía, en Hong Kong, Nueva Gales del Sur y Singapur. De la misma manera, la Ley de Prácticas Extranjeras Corruptas (1977) de los Estados Unidos de América (FCPA, de su sigla en inglés), fue promulgada después de un escándalo que involucraba una variedad de sectores, incluyendo el de defensa. La sociedad civil ha jugado el rol esencial de concientizar al público de los escándalos y presionar por una reforma en la fuerza policial. Hay una gran variedad de grupos involucrados en este tipo de trabajo, desde organizaciones de derechos humanos internacionales como Human Rights Watch (Observador de los Derechos Humanos), cuyo informe ‘Shielded from Justice’ (Escudado de la Justicia) publicado en 1998, descubrió faltas en la policía de los Estados Unidos de América, hasta el Support Network for Justice and Peace in Latin America (La Red de Apoyo por la Justicia y la

Aunque las motivaciones detrás de la corrupción pueden ser similares en situaciones extremadamente diferentes, las tradiciones y estructuras locales requieren que las reformas, para ser efectivas, sean diseñadas para el contexto en que serán aplicadas.

Paz en América Latina)<sup>25</sup> <sup>26</sup>. Sin embargo, aunque Sherman está indudablemente en lo correcto al decir que los escándalos con frecuencia promueven reformas, el pánico que induce en las autoridades muchas veces puede llevar a situaciones desesperadas en que las reformas se diseñen para aplacar al público en vez de buscar asegurar cambios sostenibles. En un enfoque más amplio del argumento de la ‘manzana podrida’, los gobiernos o administradores policiales pueden desviar la atención de la corrupción a nivel estructural al culpar sólo un aspecto de la estructura policial: por ejemplo, al despedir a un departamento completo<sup>27</sup>. Staphenurst et al (2006) señalan que este problema se intensifica cuando los políticos que ordenan las reformas tienen interés en limitar estas reformas: ya sea de forma deliberada, al invertir pocos recursos en la comisión, o al invertir en programas de educación superficiales sin un aspecto punitivo necesario<sup>28</sup>.

23 L. Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective* (2010), p.9.

24 L.W. Sherman, *Scandal and Reform* (1978), pp.244-55.

25 Human Rights Watch, *Shielded from Justice* (1998), revisado en Junio del 2012, <http://www.hrw.org/en/reports/1998/07/01/shielded-justice>.

26 P. Fernández Blanco, M. Guillén, and J. Suggett, ‘Human Rights and Police Reform in Venezuela: A Venezuelan Perspective’ (2009), revisado en Junio del 2012, <http://venezuelanalysis.com/analysis/4349>.

27 In 2005, Serbian President Saakashvili ordered the dismissal of the country’s entire traffic police. NPR, ‘Georgia’s National Police Corruption Project’ (15 Septiembre 2005), revisado en Junio del 2012, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4849472>.

28 R. Staphenurst et al, *The Role of Parliament in Curbing Corruption* (2006), pp.145-6.

Hay que tener en mente una serie de reservas a la hora de discutir la corrupción policial. Primero, la naturaleza fluida de la corrupción la hace impredecible y lejos de ser universal: algunos departamentos policiales son capaces de operar por largos períodos de tiempo con muy pocos escándalos<sup>29</sup>. Segundo, la exposición de la corrupción policial, aunque sea necesaria para promover reformas, puede tener el efecto no deseado de destruir la moral de la fuerza policial como entidad: aunque éste sea un problema menos serio que dejar que la corrupción continúe<sup>30</sup>. Tercero, aunque las motivaciones detrás de la corrupción pueden ser similares en situaciones extremadamente diferentes, las tradiciones y estructuras locales requieren que las reformas, para ser efectivas, sean diseñadas para el contexto en que serán aplicadas.

Los modelos teóricos ayudan a conceptualizar los propósitos detrás de las operaciones policiales. Al entender el propósito interno de la policía en un país específico, da pistas de la naturaleza de su corrupción. El modelo 'funcionalista' dicta que la policía debe imponer orden para el bien público. Weitzer señala que este modelo generalmente es encontrado en países con una democracia estable<sup>31</sup>. El modelo no excluye la corrupción, pero es menos probable que la corrupción se institucionalice porque implica un nivel básico de ética profesional. En un modelo de la 'sociedad dividida' la policía impone el orden para servir el interés de la élite dominante: por ejemplo, suprimiendo a las minorías o a miembros de la oposición política<sup>32</sup>.

29 Prenzler, T; Ransley, J, *Police Reform: Building Integrity* (2002), p.12.

30 En el Reino Unido en el 2011, hubo un escándalo que involucró a una minoría de oficiales de alto mando acusados de negociaciones corruptas con medios de comunicación privados. Este caso ha creado un miedo desmoralizador en la Policía Metropolitana de que la corrupción puede ser vista como un problema sistémico. BBC, 'Peter Fahy: hacking row has "lowered police morale"' (22 Julio 2011), <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-manchester-14249505>.

31 Weitzer, R., *Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police-Community Relations in Northern Ireland* (1995), Albany: State Univ. of New York Press, Ch.1.

32 Weitzer, R., *Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police-Community Relations in Northern Ireland* (1995), Albany: State Univ. of New York Press, Ch.1.

La corrupción en este caso se da ya sea porque los oficiales abusan de su autoridad al seguir señales informales de sus superiores políticos o porque los oficiales ven su propio bien como recompensa por la protección de esos superiores. Un tercer modelo, propuesto por Gerber y Mendelson (2008), define la 'vigilancia policial depredadora': donde la policía impone el orden de acuerdo con sus propios intereses personales<sup>33</sup>.

Gerber y Mendelson (2008) han señalado que, con falta de control, la fuerza policial puede interrumpir la transición democrática de un país entero por su propio egoísmo. En la 'vigilancia policial depredadora', la policía se interesa casi exclusivamente por su enriquecimiento personal y la preservación de la misma policía en vez de buscar la protección del público o la represión sistemática de un grupo subordinado<sup>34</sup>. En esta situación, la policía no es peligrosa por ser el instrumento de un gobierno despótico, sino que como una fuerza en si misma. En Rusia la 'vigilancia policial depredadora' ha obstaculizado la transición a la democracia porque la fuerza policial ha 'dañado directamente' la seguridad y la confianza de los ciudadanos<sup>35</sup>.

## 2.3 MEDIOS DE REFORMA

Newburn (1999) reitera que no existe posibilidad alguna de encontrar una sola solución para la corrupción. Estipula que, en primer lugar, es un problema tan complejo que necesita una solución multi-factorial. En segundo lugar, ninguna solución absoluta es posible—aunque si se puede esperar una reducción sustancial en la cantidad de casos<sup>36</sup>.

33 T.P. Gerber, S.E. Mendelson, 'Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing?', *Law & Society Review*, Vol. 42, No. 1, (2008), p5.

34 T.P. Gerber, S.E. Mendelson, 'Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing?', *Law & Society Review*, Vol. 42, No. 1, (2008), p5.

35 T.P. Gerber, S.E. Mendelson, 'Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing?', *Law & Society Review*, Vol. 42, No. 1, (2008), pp.5-7.

36 T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), p.47.

**FIGURA 3: MEDIOS PARA LOGRAR LA REFORMA POLICIAL**



Las comisiones de investigación normalmente prescriben una larga lista de recomendaciones para la reforma, pero como rara vez es posible promulgar todas las reformas propuestas con un compromiso total (por lo menos inmediatamente), es necesario investigar cuáles métodos de reforma son más efectivos a largo plazo.

### Reformas Institucionales

Aunque las estructuras policiales entre países, y aun dentro de los mismos países, serán diferentes, existe consenso general en que se necesita voluntad política para llevar a cabo las reformas. Debido a la naturaleza altamente política de la policía, es importante obtener las declaraciones sobre profesionalismo y reforma de los ministros del interior y jefes de la policía para impulsar las

reformas, como lo expresó Bayley (2011). El autor sostiene que el impulso y la responsabilidad de las reformas se transmiten en forma descendente a través de los escalafones<sup>37</sup>.

Los administradores policiales son los agentes más cercanos a la fuente de la corrupción, y por esta razón juegan un papel esencial en su solución— aunque los académicos no concuerden en la posibilidad de combinar restricciones crecientes con un diálogo abierto. Sherman (1978) afirma que la corrupción tiene que ser controlada firmemente por los alcaldes y los administradores policiales a pesar de los ‘costos’ inevitables para los oficiales, como una reducción en su libertad operacional<sup>38</sup>.

37 D. Bayley and R. Perito, *Police Corruption: What past scandals teach about current challenges*. United States Institute of Peace, Special Report (2011), p. 10.

38 L.W. Sherman, *Scandal and Reform* (1978), pp.244-55.



Sherman escribe que el 'control interno requerido para reformar departamentos policiales corruptos puede volverse imposible de lograr, dada la erosión continua de ejecutivos de la policía y el aumento de poder de los sindicatos policiales'<sup>39</sup>.

Mccormack (1996) está de acuerdo en que fuertes controles internos son necesarios pero deben ser combinados con la internalización de 'nuevos estándares éticos' para ver un cambio verdadero<sup>40</sup>.

Sin embargo, Punch (1994) afirma que un régimen más fuerte no es la solución, y que el control de arriba hacia abajo puede llevar a resentimiento entre los oficiales de bajo rango y una paradójica debilitación del control administrativo<sup>41</sup>.

Las experiencias en el sector de defensa surgieron que si el cambio viene desde arriba, está bien dirigido y acompañado de una comunicación honesta sobre los beneficios de luchar contra la corrupción, el resentimiento puede ser evitado<sup>42</sup>.

Ivkovic (2005) concluye que si los administradores interrogan de manera activa y aprenden sobre los puntos de vista de sus oficiales en cuanto a la seriedad de los diferentes tipos de mala conducta, ellos podrán identificar con más facilidad las verdaderas áreas de riesgo<sup>43</sup>. Karp (2008) elogia los beneficios del diálogo abierto dentro de la fuerza policial: sólo rompiendo las jerarquías estrictas y permitiendo que oficiales ordinarios expresen sus opiniones se podrá combatir eficazmente la corrupción<sup>44</sup>.

La mejor manera de involucrar a oficiales de bajo mando en el proceso anticorrupción es hacer

hincapié en la ética a la hora de entrenar reclutas. Según Newburn (1999), los jefes policiales reconocen cada vez más que sus oficiales necesitan una adecuada preparación para lidiar con los dilemas éticos que enfrentan inevitablemente en su trabajo cotidiano<sup>45</sup>. Estos esfuerzos son más efectivos si el programa es construido alrededor de estudios de caso reales en vez de basarse en situaciones abstractas sin relación alguna con las experiencias diarias de los oficiales. Los intentos de inculcar valores en el servicio público incluyen los principios del Comité Nolan en 1998, dirigidos a funcionarios públicos<sup>46</sup>, titulados Principios Policiales de la Policía Metropolitana de 1985<sup>47</sup> y el Código Europeo de Ética Policial de 2001<sup>48</sup>.

Un método potencial para prevenir la corrupción policial consiste en predecir su ocurrencia por anticipado. Con base en las afirmaciones de Schur (1965), de que la corrupción generalmente ocurre en áreas de operación policial en donde el crimen 'no tiene víctimas', como la prostitución, las apuestas y las drogas ilícitas, Newburn (1999) concluye que—por lo menos en teoría—debe ser posible enfocar las estrategias anti-corrupción a aquellas 'áreas en donde la corrupción organizada tiene mayores probabilidades de desarrollarse'<sup>49</sup>.

Alternativamente, y quizás más prácticamente, algunas fuerzas policiales tienen una política de rotación que permite que un oficial sólo pueda operar en áreas vulnerables a la corrupción por cierto tiempo<sup>50</sup>.

39 L.W. Sherman, *Scandal and Reform* (1978), p.263.

40 R.J. McCormack, 'Police Perceptions and the Norming of Institutional Corruption', *Policing and Society*, Vol. 6 (1996), p.245.

41 M. Punch, 'Rotten Barrels: Systemic origins of corruption' in E.W. Kolthoff (ed) *Strategieen voor corruptiebeheersing* (1994), pp.33-4.

42 Transparency International, *Codes of Conduct in Defence Ministries and Armed Forces* (2011), p.46.

43 S. K. Ivkovic, 'Police (Mis)behaviour: a Cross-cultural Study of Corruption Seriousness in Policing', *International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 28, No. 3 (2005), p.562.

44 Karp, J.E., *Corruption and Control: the Nature of the Game* (2008), p.7.

45 T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), p.48.

46 Power to the People, 'MPs: The 7 Nolan Principles of Public Life' (2009), revisado en Junio del 2012, <http://www.powertothepeople.co.uk/2009/05/mps-7-nolan-principles-public-life/>

47 G. Kurian, *The Policing Principles of the Metropolitan Police* (2006), revisado en Junio del 2012, <http://law-journalsbooks.vlex.com/vid/policing-principles-metropolitanpolice-51759325>

48 Council of Europe, 'The European Code of Police Ethics Recommendation Rec(2001)10', revisado en Junio del 2012, <http://polis.osce.org/library/f/2687/500/CoE-FRA-RPT-2687-EN-European%20Code%20of%20Police%20Ethics.pdf>.

49 T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), p.45.

50 En Singapur, por ejemplo, los oficiales de policía son reasignados una vez que han trabajado en investigaciones en terreno o en áreas anti-vicio por tres años. J. Quah,

### CUADRO 3: SOCIEDAD CIVIL Y LA POLICÍA—UN EJEMPLO

La 'Semana de la Policía' de ALTUS es un buen ejemplo de cómo la sociedad civil puede fomentar la transparencia y la rendición de cuentas entre la comunidad local y las fuerzas policiales. ALTUS, la alianza global entre organizaciones de la sociedad civil, organiza anualmente una 'Semana de la Policía', durante la cual los ciudadanos pueden visitar y evaluar las estaciones policiales locales. Este ejercicio tiene tres propósitos: evaluar los departamentos locales, reconocer las mejores prácticas actuales, y fortalecer la rendición de cuentas de las fuerzas policiales a las comunidades locales. ALTUS recolecta información sobre la percepción de los ciudadanos después de su visita a las estaciones policiales, para construir un historial de qué tan bueno es el trabajo de cada estación local en relación a las expectativas locales. Durante la más reciente semana de la policía, 1044 estaciones policiales fueron visitadas en 20 países, incluyendo los Estados Unidos, Brasil y Nigeria.

Fuente: Altus, Police Week Overview, revisado en Junio del 2012, [http://www.altus.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14&Itemid=33&lang=en](http://www.altus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=33&lang=en)

Una práctica similar es usada para combatir la corrupción en el sector de defensa: por ejemplo, los oficiales de adquisiciones y contrataciones son rotados con regularidad en la mayoría de los países, para evitar que un individuo se quede en una posición de vulnerabilidad por mucho tiempo. La policía también necesita instrumentos para salvaguardar su institución de la corrupción. Un instrumento efectivo son los mecanismos de revisión, que ayudan a la policía a asegurar que existe un proceso para evaluar los procedimientos (rendición de cuentas) y que haya un sistema de quejas. Las áreas en donde se necesita una lista de verificación incluyen: compras, promociones o ascensos, conflictos de interés, manejo de informantes, declaración de ingresos, abuso de sustancias, manejo de inventarios y manejo de la información.

Las reformas anti-corrupción pueden provenir de otras fuentes además de la administración policial. Los gobiernos pueden apoyar la reforma asegurando que se otorgue un presupuesto adecuado a la fuerza policial, y que ley refuerce el trabajo legítimo de la policía. La legalización y regulaciones oficiales para controlar parte de los comercios ilegales, tales como los narcóticos o la prostitución, pueden obstaculizar al crimen organizado y su papel en la corrupción policial.

*Preventing Police Corruption in Singapore* (2006), p.63.

Como último recurso, las políticas gubernamentales pueden eliminar ineludiblemente una situación en donde ocurra corrupción: por ejemplo, pueden limitar la cantidad de puntos de control u operativos en las calles de una región<sup>51</sup>.

Al trabajar de cerca con la fuerza policial, pero al mismo tiempo evitando la politización, un gobierno puede crear una fuerza policial independiente, capaz y consciente de los riesgos e impactos de la corrupción.

#### Vigilancia Comunitaria

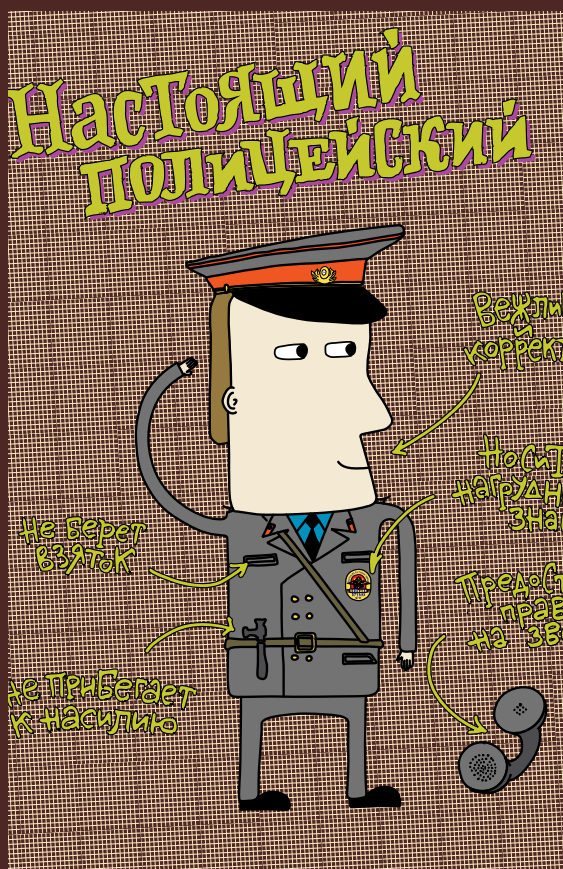
La teoría de 'vigilancia comunitaria' representa un método anti-corrupción usado ampliamente y diseñado para alinear la policía con la comunidad local, con el fin de prevenir el crimen y la corrupción. Bracey (1992) destaca este método como una manera efectiva de combatir la probabilidad de que ocurra corrupción, como se dio en Nueva Gales del Sur después de la Investigación Lusher en 1981<sup>52</sup>.

51 En Nigeria, los bloqueos de calles son una fuente directa de extorsión para la policía del tránsito. Human Rights Watch, 'Nigeria: corruption fuelling police abuses' (2010), revisado en Junio del 2012, <http://www.hrw.org/news/2010/08/17/nigeria-corruption-fueling-police-abuses>.

52 Commission to Enquire into New South Wales Police Administration, Report (1981) revisado en Junio del 2012, <http://catalogue.nla.gov.au/Record/1615208>.



## CUADRO 4 : TRANSPARENCIA INTERNACIONAL RUSSIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLICÍA



El Capítulo Ruso de Transparencia Internacional (TI Rusia) ha sido particularmente activo en la campaña por una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de la fuerza policial nacional.

En Marzo de 2011, entraron en vigencia nuevas leyes que requerían que los oficiales de policía usaran tarjetas de identificación mientras estaban de turno. Transparencia Internacional Rusia tuvo mucha influencia en la creación de estas nuevas leyes, por medio de una exitosa campaña virtual de concientización sobre los deberes de los oficiales de la Policía Rusa.

Uno de las mayores preocupaciones de TI Rusia era la anonimidad de los oficiales policiales en sus interacciones con ciudadanos, lo que presenta una seria barrera a la hora de hacer que los oficiales rindan cuentas. Para concientizar a la población sobre estas nuevas leyes, el Capítulo Ruso apoyó 'El día de Revisión de Tarjetas de Identificación,' durante el cual se animó a los ciudadanos a desafiar a los agentes de policía a mostrar sus insignias oficiales y dar su nombre. Además de llevar a cabo una campaña publicitaria de sensibilización en los días de actividad, Transparencia Internacional Rusia también documentó su propia experiencia con una serie de videos y fotos en línea, los cuales se difundieron en las redes sociales.

Mobekk (2003) concuerda en que la vigilancia comunitaria puede superar el obstáculo de la desconfianza en la fuerza policial por parte del público, pero estipula que los proyectos con orientación a la comunidad deben ser combinados con la educación para ambas, la sociedad y la fuerza policial, y deben ser modelos de vigilancia hechos para su entorno específico y no un formato o modelo impuesto por una organización externa o internacional, como en los casos de reformas o proyectos de desarrollo<sup>53</sup>.

Sin embargo, el modelo enfrenta algunos desafíos. Notablemente, hay numerosos modelos de vigilancia comunitaria y no hay consenso sobre la definición más apropiada. Por lo tanto, si se

promueve o aboga por un programa de 'vigilancia comunitaria', se debe consultar a todas las partes interesadas y ponerse de acuerdo en cuanto a lo que el concepto significa. Segundo, es necesario recalcar que tanto el público como la policía deben ser educados sobre las implicaciones de la vigilancia comunitaria y sus roles en ese modelo. Para algunos ciudadanos, especialmente los provenientes de un Estado totalitario, el concepto de vigilancia comunitaria puede implicar que algunos vecinos espíen a los otros para el Estado.

Finalmente, Newburn (1999) destaca el riesgo de fomentar la intimidad entre la policía y la población como un factor que podría aumentar la frecuencia de corrupción, ya que los oficiales podrían identificar y fraternizar más íntimamente con ciudadanos que tendrían interés en tener influencias ilegítimas sobre ellos<sup>54</sup>.

53 E. Mobekk, 'Police Reform in South East Europe' in *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self Assessment Studies: Regional Perspective*, ed. Eden Cole, Timothy Donais and Philipp H. Fluri (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003), pp.13-14.

54 T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), p.47.

Es vital que un sistema formal de rendición de cuentas sea creado para darle suficiente poder al Panel de Policía y Crimen<sup>55</sup>. Se debe tener cuidado de no tener expectativas muy altas sobre los programas de vigilancia comunitaria, ya sea por parte de la policía o del público, a corto plazo: como lo expresa un informe de los Estados Unidos de América publicado de 1994, la vigilancia comunitaria es un ‘compromiso a largo plazo’, ‘no una solución rápida’<sup>56</sup>.

### El Rol de la Sociedad Civil

Las Organizaciones de Sociedad Civil (OSCs) también pueden ser actores importantes en los esfuerzos de reforma. Las OSCs gozan de libertad política y por esta razón tienen la habilidad de intervenir de manera activa: por ejemplo, pueden establecer centros de asesoramiento jurídico.

Transparencia Internacional ha establecido más de 40 Programas de Asistencia Legal

Anticorrupción (ALAC, por su sigla en inglés), los cuales proveen asesoramiento legal y ayudan a identificar tendencias de corrupción claves<sup>57</sup>. Además, en Venezuela, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz<sup>58</sup> es una organización que aboga por víctimas de corrupción y tiene un rol crucial en proveer justicia para las comunidades locales. La información que las OSCs pueden obtener a través de la investigación y el diálogo con los ciudadanos, las convierte en un instrumento útil para hacer canalizar apoyo y ayudar a los parlamentarios a equilibrar la simetría del conocimiento en diálogo con la policía.

Un área importante de recopilación de información en la que las OSCs pueden desempeñar una función constructiva, a pesar de que tal vez no sea su razón de ser, es el periodismo investigativo. Haciendo uso de fuentes públicas y del acceso a información legislativa, las OSCs y los periodistas pueden promover reformas— típicamente a través



Conciencia pública sobre códigos de conducta que deben regir a los oficiales de policía ayudan a reducir la corrupción y otras prácticas similares. Foto: Christopher Herwing, UN

55 Deloitte, *Negotiating the Bill: The Introduction of Police and Crime Commissioners in England and Wales* (2011), p.13.

56 Bureau of Justice Assistance, *Understanding Community Policing: A Framework for Action* (1994), p.53, revisado en Junio del 2012, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles/commpp.pdf>

57 Transparencia Internacional, *Report Corruption, Advocacy and Legal* revisado en Junio del 2012, <http://www.transparencia.org/getinvolved/report>.

58 P. Fernández Blanco, M. Guillén, and J. Suggett, 'Human Rights and Police Reform in Venezuela: A Venezuelan Perspective' (2009) revisado en Junio del 2012, <http://venezuelanalysis.com/analysis/4349>.

Se necesitan tanto el escándalo público como la intervención externa para una reforma verdadera. La primera depende de la exposición fidedigna de la corrupción a través de los medios de comunicación, y la segunda depende del gobierno o la administración policial.

del descubrimiento de escándalos. MANS<sup>59</sup>, basada en Macedonia, es un ejemplo de una organización que usa este tipo de periodismo investigativo e información de fuentes públicas o abiertas.

Las OSCs también ayudan a crear consenso sobre qué reformas se deben llevar a cabo y en qué contexto. En Rumania, las OSCs tuvieron el rol crucial de alcanzar a la comunidad entera y recoger sus distintos puntos de vista. Sus esfuerzos tuvieron como resultado la creación de un Foro Consultivo de Transparencia (TAF) con múltiples grupos de interés, el cual aconsejó a los políticos sobre sus decisiones relacionados con la fuerza policial. El Foro fue instrumental tanto en el desarrollo de un código de conducta adecuado, que bosqueje los valores básicos que la población espera de sus oficiales, como en el amparo de estos códigos en la legislación secundaria.

Sherman (1978) sugiere que se necesitan tanto el escándalo público como la intervención externa para una reforma verdadera<sup>60</sup>. La primera depende de la exposición veraz de la corrupción a través de los medios de comunicación, y la segunda depende del gobierno o la administración policial. Un escándalo provee un incentivo obligado para que la administración inicie reformas, y en ese sentido, sirve como un punto de entrada. Sin embargo, si el proceso de reforma depende

59 Mans, revisado en Junio del 2012, <http://www.mans.co.me/en/>.

60 L.W. Sherman, *Scandal and Reform* (1978), pp.244-55.

demasiado de la exposición pública se vuelve vulnerable a la falta de compromiso una vez que se desvanece el interés inicial, especialmente si el gobierno o la administración policial que lo dirige se preocupa mayormente por aplacar la indignación pública y no por atender el problema. Cuando el escándalo inicial ha pasado, los medios y las organizaciones de sociedad civil son útiles para mantener el impulso necesario para el cambio<sup>61 62</sup>. Como se mencionó previamente, la exposición pública negativa daña la moral de la policía si al mismo tiempo no se publicitan los aspectos positivos de la fuerza policial. Cuando hay daño significativo a la moral, la fuerza policial se vuelve susceptible al cinismo moral que Goldstein (1975) advirtió puede llevar a una corrupción endémica<sup>63</sup>. Sin embargo, el miedo a dañar la moral no es una razón para evitar un ataque total a la corrupción.

La solución es revitalizar la confianza de la policía, involucrando a oficiales de todos los rangos en un proceso transparente de reforma. Otra consecuencia de iniciar reformas a raíz de un escándalo es que el discurso público puede ser capturado por sentimientos populistas y líderes que no tienen un interés genuino en mejorar la estabilidad del Estado, sino que en buscar metas partidistas divisorias. Esto lleva a un problema crítico de profesionalismo policial en países post-conflicto o países en transición. En muchos de éstos, la policía simplemente es vista como el enemigo por las OSCs y el público en general—un instrumento del antiguo régimen represivo.

61 En Brasil, los diarios han mantenido una postura crítica ante el gobierno desde los años '90, cuando los artículos sobre Fernando Collor ayudaron a su eventual impugnación por parte del Congreso en 1992. F.C. Matei, T. Bruneau, *Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress* (2011) pp.620-21.

62 En Rumania, los medios apoyaron los derechos de los Rumanos de acceder a archivos de inteligencia y exponer públicamente a autoridades que en el pasado se habían coludido con agencias de inteligencia corruptas. F.C. Matei, T. Bruneau, *Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress* (2011) pp.620-21.

63 H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on its Nature and Control* (1975) p.25, en T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), pp.21-25.

Aunque sin duda hay sectores de la población de países industrializados que tienen el mismo sentimiento hacia la policía, hay más conocimiento público de cómo ‘debe’ funcionar una cultura policial democrática. En Estados en transición y Estados post-conflicto, el público y las OSCs normalmente son incapaces de articular lo que quieren del servicio policial.

De esta manera, el proceso de profesionalización de la fuerza policial también requiere trabajar con el público en general para mejorar su conocimiento de temas de seguridad y de la policía. En este contexto es importante recalcar que la policía no es necesariamente la raíz de los problemas. En ciertos países, la población puede catalizar el problema al ofrecer sobornos a oficiales que no los piden. El conocimiento público de los códigos de conducta que deben regir a los oficiales de policía puede ayudar a reducir éste y otros problemas similares.

Aunque las OSCs, los periodistas, el parlamento y otros órganos de control y actores como las oficinas de defensores del pueblo (Ombudsman) son importantes debido a rol que pueden tener en demandar profesionalismo de la policía—y hasta pedir que ciertos actores policiales específicos sean removidos—es vital que la misma policía realice las investigaciones y los arrestos. Aunque el problema sistémico de la corrupción y la criminalización evolucione, el público debe ver ‘buenos policías arrestando a malos policías’. Esto ayuda a establecer el buen nombre de la institución. De la misma manera, si el público siente que otro actor en vez de la policía, está purgando las ‘manzanas podridas’ de la institución, esto sólo ayudará a perfilar a la policía como un enemigo no confiable en la mente del público.

## 2.4 PAÍSES POST-CONFLICTO

El reto en la mayoría de países post-conflicto que requieren una reforma policial es aún mayor que en países que no han sido afectados por conflicto. Durante la guerra, se da un aumento drástico de actividades de corrupción—muchas veces involucrando abusos de derechos humanos—que destruye la confianza de la población en la fuerza policial, ya sea porque ésta no las previno, o más problemático aún, porque sus miembros perpetraron los hechos<sup>64</sup>. Se debe hacer un esfuerzo por separar claramente los poderes de la policía y del ejército, quizás a través de diferentes programas de entrenamiento, ya que límites de jurisdicción poco definidos están plagados de oportunidades para caer en corrupción. También debe considerarse que las muertes durante una guerra reducen el número de reclutas potenciales, lo que puede exacerbar el reclutamiento discriminatorio y corrupto basado en la etnicidad o conexiones políticas. Fundamentalmente, como admite Rose-Ackerman (2008), cualquier legislación que espere combatir la corrupción fallará en el largo plazo si las debilidades estructurales subyacentes permanecen, debilidades que son evidentes en una sociedad post-conflicto.

Rose-Ackerman (2008) postula que los países post-conflicto son más susceptibles a la corrupción ‘a gran escala.’ Es particularmente peligroso si oficiales de alto rango de la policía se empiezan a coordinar con grupos de crimen organizado, ya que es extremadamente difícil detenerlos, especialmente si no existe un grupo de monitoreo independiente. Un informe reciente de Transparencia Internacional recomienda que la captura de un Estado por grupos de crimen organizado sólo puede prevenirse si se garantiza la sostenibilidad y la rendición de cuentas de las instituciones públicas en acuerdos formales de paz, y que los órganos civiles de seguridad—como

64 OECD, *SSR Report* (2007), p.176.



la policía—deben tener un papel más importante en la prevención de las redes patrimoniales de crimen<sup>65</sup>. Con certeza la policía representa un blanco primordial para aquellos grupos poderosos del crimen organizado que buscan paralizar la aplicación efectiva de la ley.

Sin embargo, Rose Ackerman agrega que un enfoque en la corrupción a gran escala no debe obviar los actos de corrupción menores, que pueden volverse endémicamente destructivos si no se controlan. Por ejemplo, en Egipto “el mandato de las agencias policiales en general incluye luchar contra la corrupción a gran escala, a pesar de que el incremento de la incidencia de delitos menores entre los oficiales trabajando en las calles es evidente, sin que se tome ninguna acción para frenar este fenómeno creciente”<sup>66</sup>.

En democracias en transición, la reforma de la fuerza policial no es suficiente para producir cambios a largo plazo. El sistema judicial también tiene que ser fortalecido de tal manera que pueda castigar la corrupción policial y ayudar a prevenir su recurrencia en forma efectiva. Un informe de la OCDE (2007) descubrió que la corrupción se combate mejor cuando existe una real cooperación entre todos los componentes de un sistema de justicia penal completamente funcional: la policía, la fiscalía, el sistema judicial y los sistemas judiciales tradicionales o locales<sup>67</sup>. Sin embargo, un efecto positivo del conflicto en las reformas es que destruye totalmente las estructuras e instituciones, permitiendo una reforma más completa que la que podría lograrse de otra manera<sup>68</sup>.

---

65 Transparencia Internacional Reino Unido, *Organised Crime, Corruption, and the Vulnerability of Defence and Security Forces* (2011), pp.24-5.

66 Basado en un focus group llevado a cabo en El Cairo en el 2009. Transparencia Internacional, *NIS Egypt Report 2009*, p.100.

67 OECD, *Supporting the Fight Against Corruption In Asia and the Pacific: ABD / OECD Anti Corruption Initiative 2007 Annual Report* (2007), revisado en Junio del 2012, <http://www.oecd.org/site/anti-corruptioninitiative/40485068.pdf>.

68 OECD, *OECD DAC Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security and Justice* (2007), revisado en Junio del 2012, <http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/38406485.pdf>.

# 3. TIPOLOGÍAS DE CORRUPCIÓN POLICIAL

Ayudar a líderes nacionales a tener una visión común de lo que constituye la corrupción policial es un buen comienzo para facilitar cambios y reformas. Una herramienta útil para facilitar esta discusión es una tabla de una página que muestre los diferentes tipos de corrupción policial. Tal

'tipología' ha sido presentada por numerosos expertos y académicos en los últimos veinte años. El Programa de Defensa y Seguridad de Transparencia Internacional también usa este enfoque tanto con organizaciones de defensa como con la fuerza policial.

## 1. ROEBUCK AND BARKER (1974), MODIFICADA POR PUNCH (1985)

TIPO	DIMENSIONES
Corrupción de autoridad	Cuando un funcionario recibe algún tipo de ganancia material en virtud de su posición como oficial de policía, sin violar la ley en sí (Ej.: bebidas gratis, comidas, servicios).
Soborno	Recibir bienes, servicios o dinero por referir negocios a un individuo o una empresa en particular.
Robo oportunista	Robar de personas arrestadas, de víctimas de accidentes viales, víctimas de crimen, y de los cuerpos o propiedades de ciudadanos muertos.
Extorsiones	Recibir sobornos por ignorar el procedimiento después de una violación criminal (por ejemplo por no hacer un arresto, presentar una denuncia o incautar bienes).
Protección de actividades ilícitas	Protección policial para quienes se dedican a actividades ilegales (por ejemplo la prostitución, el narcotráfico, la pornografía), para que el negocio siga en operación.
'El arreglo'	Socavar las investigaciones y los procesos penales, o la "pérdida" de multas de tráfico.
Actividades criminales directas	Un oficial de policía comete un crimen contra una persona o sus bienes para beneficio propio, en una violación clara tanto de las normas del departamento como de las penales.
Recompensas internas	Las prerrogativas disponibles a los oficiales de policía (por ejemplo vacaciones, asignación de turnos, ascensos) son comprados, intercambiados y vendidos.
'Flaking' o 'padding'	Alteración de evidencia (Punch sostiene que este acto es particularmente evidente en casos de narcotráfico)

## 2. BARKER (1983) - TIPOLOGÍA DE LA 'DESVIACIÓN OCUPACIONAL DE LA POLICÍA'

CORRUPCIÓN (INVOLUCRA UN BENEFICIO O GANANCIA MATERIAL)	MALA CONDUCTA (NO HAY BENEFICIO O GANANCIA MATERIAL)
Corrupción de autoridad	Perjurio policial
Robo oportunista	Brutalidad policial
Extorsiones	Sexo durante el servicio
Protección de actividades ilícitas	Beber durante el servicio
'El arreglo' en casos viales	Dormir durante el servicio
'El arreglo' en faltas leves	Otras violaciones
Sobornos	
'El arreglo' en caso de delitos	
Actividad criminal directa	
Recompensas internas	

Source: T. Barker, 'Rookie Police Officers' Perceptions of Police Occupational Deviance' in Police Studies, 6 (1983) p.31.

## 3. PRENZLER & RANSLEY - TIPOLOGÍA DE CORRUPCIÓN Y MALA CONDUCTA POLICIAL (2002)

TIPO	DIMENSIONES
Corrupción clásica	'Soborno' o 'coima'—involucra a un oficial que recibe un beneficio personal por no cumplir con su deber. Esto puede ser organizado (por ejemplo: un 'impuesto de guerra') u oportunista (por ejemplo: aceptar un soborno por no aplicar una multa por manejar a exceso de velocidad).
Corrupción en procesos	Consiste en la fabricación de evidencia y otras formas de obstaculizar el curso de la justicia (por ejemplo: plantación de drogas o mentir en la corte).
Brutalidad	Abarca toda la gama de formas de violencia injustificada en relación all trabajo de un oficial de policía (por ejemplo: las amenazas de violencia o agresión).
Conductas varias	Abarca el resto de los tipos de desviación (Ej.: acoso, aplicación discriminada de la ley, abuso de drogas, insultos racistas, descuido de detenidos). También podría incluir los delitos y los comportamientos no éticos cometidos fuera de servicio pero que afectan negativamente el trabajo del oficial (Ej.: lenguaje abusivo por ejemplo, conducir bajo la influencia del alcohol).

Source: T. Prenzler, J. Ransley, Police Reform: Building Integrity (2002), pp.5-6.



## TIPOLOGÍA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN PARA LA POLICÍA DEL PROGRAMA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

POLÍTICOS	EMPLEADOS	COMPORTAMIENTO Y OBLIGACIONES
ESTRATEGIA POLICIAL INTERNA	COMPORTAMIENTO DE LIDERAZGO	ALTERACIÓN DE EVIDENCIA Y ROBOS
ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE FONDOS	NÓMINAS, ASCENSOS, NOMBRAMIENTOS, RETRIBUCIONES	PEQUEÑOS SOBORNOS
INTERFERENCIA POLÍTICA	CADENA DE PAGO DE SALARIOS	GRADO DE INDEPENDENCIA DE LA OPERACIÓN
INFLUENCIA DE GRUPOS DE INTERÉS	VALORES Y ESTÁNDARES	'CAUSA NOBLE'
CRIMEN ORGANIZADO	ACTIVIDADES CRIMINALES	MULTAS ILEGALES
CUMPLIMIENTO DE METAS DE DESEMPEÑO	PROBLEMAS PERSONALES (EJ: DROGAS, APUESTAS)	DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA
SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE DÉBIL	DECLARACIÓN PERSONAL DE ACTIVOS	INFORMANTES
	ROTACIONES	CONDUCTA DISCRIMINATORIA
<b>FINANCIEROS</b>	<b>ADQUISICIONES</b>	EXTORSIÓN
ENAJENACIÓN DE ACTIVOS	REQUERIMIENTOS Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS	IDENTIFICACIÓN DE OFICIALES
CONTROL DE AUDITORÍA INTERNA	CONCESIÓN DE CONTRATOS, CUMPLIMIENTO	'VÍNCULOS DE LEALTAD'
SEGURIDAD PRIVADA	OFERTAS CONFIDENCIALES	
PAGOS DE FACILITACIÓN		

### EXPLICACIÓN DE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN QUE CORRE LA POLICÍA

#### POLÍTICOS

##### ESTRATEGIA POLICIAL INTERNA

Este documento sirve como punto de partida para la corrupción de alto nivel: una política vaga o sin publicar no sólo establece un 'mal tono desde arriba' sino que también puede motivar a divisiones independientes dentro de la institución a ser poco transparentes en su trabajo.

##### ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE FONDOS

El proceso mediante el cual se asigna el dinero debe ser transparente, responsable y minucioso. Los fondos deben ser designados y distribuidos según la necesidad pública e institucional.

##### INTERFERENCIA POLÍTICA

La politización de la fuerza policial viola la independencia que es necesaria para hacer cumplir la ley de manera efectiva. Dicha interferencia puede llevar a que altos oficiales del gobierno influyeran la toma de decisiones claves por la policía local.

##### INFLUENCIA DE GRUPOS DE INTERÉS

Una porción de la población puede controlar la policía para proteger sus propios intereses y de esta manera socavar el rol de la policía como proveedor de servicios para toda la comunidad.

##### CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado penetra las dependencias policiales a través de diversos medios como el facilitar la protección de ser procesado penalmente, ignorar actividades ilegales y en el peor de los casos, el involucramiento activo de oficiales en el crimen.

##### CUMPLIMIENTO DE METAS DE DESEMPEÑO

Requerimientos políticos que establecen metas poco realistas para la policía pueden motivar a los funcionarios a alterar las estadísticas con el fin de hacerlas parecer más favorables.

##### SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE DÉBIL

Una supervisión parcial o débil puede reducir la confianza pública en la policía si la corrupción no es investigada y castigada eficazmente. Una supervisión inadecuada puede generar una voluntad mayor de participar en actividades corruptas.

#### FINANCIEROS

##### ENAJENACIÓN DE ACTIVOS

Los bienes a menudo duran más que el uso para el que estaban destinados inicialmente. Sin embargo, pueden seguir siendo extremadamente valiosos en términos monetarios. Por lo tanto, el proceso a través del cual la policía se deshace de los bienes debe ser transparente y abierto al escrutinio.

##### CONTROL DE AUDITORÍA INTERNA

Una entidad de supervisión e investigación de la conducta policial, que sea completa e independiente. Esta puede servir para destacar las áreas en las cuales las políticas no se están cumpliendo y recomendar las áreas de mejora tanto en las políticas como en la práctica.

##### SEGURIDAD PRIVADA

Una fuerza policial que actúa con fines de lucro proporcionando protección privada para grupos o individuos, en lugar de ofrecer un servicio a todos los ciudadanos, haciendo uso de los fondos públicos.

##### PAGOS DE FACILITACIÓN

Un pago realizado para asegurar o agilizar el curso de una acción rutinaria a la que tiene derecho legal o de otra índole el pagador.

## EMPLEADOS

### COMPORTAMIENTO DE LIDERAZGO

Debido a las estructuras de comando jerárquicas, inherentes de la policía, es importante que las actitudes hacia la corrupción y la integridad profesional sean comunicadas desde los puestos más altos. El 'tono desde lo alto' tiene que ser de cero tolerancia a la corrupción.

### NÓMINAS, ASCENSOS, NOMBRAMIENTOS, RETRIBUCIONES

El funcionamiento interno de la policía debe ser transparente y auditable para asegurar que las personas no tomen ventaja del riesgo de corrupción del recurso humano. Tales prácticas pueden obstaculizar seriamente la efectividad de una fuerza de policía al socavar la importancia del desempeño.

### CADENA DE PAGO DE SALARIOS

El dinero a menudo cambia de manos varias veces antes de llegar a su destinatario final. La falta de transparencia y supervisión constituyen los problemas de reducciones y retrasos en el pago de salarios en las fuerzas policiales. Ya que el pago tardío o reducido muchas veces se cita como la causa de sobornos a nivel personal y de corrupción de los oficiales de bajo nivel, las cadenas de mando deben estar separadas de la cadena de pago de salarios.

### VALORES Y ESTÁNDARES

La doctrina que guía a la policía acerca de la conducta moral y ética que se espera de ellos.

### ACTIVIDADES CRIMINALES

Además de facilitar actividades ilegales, los oficiales pueden llevar a cabo dichas actividades directamente.

### PROBLEMAS PERSONALES (EJ: DROGAS, APUESTAS)

La existencia de problemas personales como problemas financieros y de adicción, pueden aumentar la vulnerabilidad de los agentes de policía a la corrupción. Los oficiales pueden encontrarse en posiciones difíciles y de chantaje.

### DECLARACIÓN PERSONAL DE ACTIVOS

Un control eficaz para aumentar la transparencia y la confianza de los ciudadanos en la policía.

### ROTACIONES

La falta de rotación entre diferentes roles y lugares, especialmente en aquellos propensos a mayor riesgo, puede permitir que se desarrollen oportunidades de corrupción.

## ADQUISICIONES

### REQUERIMIENTOS Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

Debido a los requerimientos específicos que con frecuencia son necesarios en la fuerza policial, ciertas licitaciones pueden desarrollarse en secreto y por lo tanto ser más propensas a la corrupción.

### CONCESIÓN DE CONTRATOS, CUMPLIMIENTO

El proceso por el cual los contratos son otorgados inicialmente y el mecanismo por el cual son entregados al usuario final deben ser transparentes y abiertos al escrutinio.

### OFERTAS CONFIDENCIALES

Aunque se desea dar lugar a la competencia abierta en la fuerza policial, ciertas ofertas pueden ser restringidas debido a su sensibilidad. Sin embargo, la justificación para evitar la competencia debe ser fuerte y el proceso transparente.

## COMPORTAMIENTO Y OBLIGACIONES

### ALTERACIÓN DE EVIDENCIA Y ROBOS

La introducción, eliminación o alteración de pruebas obstaculiza los procesos de investigación apropiados. La policía, como una institución pública sensible, con una posición singularmente privilegiada en la sociedad, debe conservar siempre la confianza de la gente a través de altos niveles de integridad.

### PEQUEÑOS SOBORNOS

Citado a menudo por el público como una manifestación común y visible de la corrupción policial. A pesar de que podrían percibirse por algunos como cantidades pequeñas, tales sobornos pueden corroer la relación de confianza entre la policía y el público.

### GRADO DE INDEPENDENCIA DE LA OPERACIÓN

Estructuras policiales que otorgan un alto grado de independencia operativa a sus oficiales individuales aún requieren un mecanismo para asegurar el cumplimiento de los códigos de conducta de la policía y de la ley en general.

### 'CAUSA NOBLE'

Se refiere a la utilización de medios corruptos o ilegales para alcanzar objetivos que pueden ser percibidos como legítimos.

### MULTAS ILEGALES

Abuso de poder al ejercer una función policial oficial con fines de lucro personal.

### DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PRIVILEGIADA

Abusar de la confianza de la población al manejar información privada de manera inapropiada para beneficio personal.

### INFORMANTES

Riesgo de que la relación entre el informante y el oficial de la policía —a menudo manejada a discreción de cada uno de los oficiales— sea abusada para el beneficio de una persona. Además, debido a la supervisión mínima, los oficiales pueden añadir 'informantes fantasmas' para malversar los fondos de la policía.

### CONDUCTA DISCRIMINATORIA

Factores socioculturales pueden dar lugar a un trato injusto y parcial de ciertas personas. Además de fomentar la tensión entre los grupos sociales, tal comportamiento puede destruir la confianza en la policía.

### EXTORSIÓN

El abuso de una posición privilegiada para hacer cumplir la ley con el fin de sacar provecho personal a través de la intimidación y las sanciones.

### IDENTIFICACIÓN DE OFICIALES

Llevar el nombre y los números de identificación de policía en un lugar visible reduce el riesgo de que los oficiales abusen de su posición y de su independencia operativa.

### 'VÍNCULOS DE LEALTAD'

Dentro de organizaciones como la policía, la camaradería evita que los "soplones" reporten los incidentes de corrupción. Aquellos que sacan a la luz la negligencia de sus compañeros oficiales deben ser protegidos de las represalias.

## 4. ESTUDIOS DE CASO

Está claro que hay innumerables opciones para reformar el servicio policial. Sin embargo, no todas son efectivas o apropiadas en todos los ambientes. Los modelos teóricos experimentales y con frecuencia innovadores son invaluable en el proceso de combatir la corrupción, pero la única manera de ver dónde y cuándo estas teorías de cambio pueden ser efectivas—de ser el caso—es estudiando su aplicación en situaciones reales. La forma más satisfactoria en que este informe puede examinar la eficacia de las reformas es analizando estudios de caso en varios países alrededor del mundo:

- AFGANISTÁN
- AUSTRALIA (NUEVA GALES DEL SUR)
- CHINA
- GEORGIA
- JAMAICA
- KENIA
- HONDURAS
- SERBIA
- SINGAPUR
- VENEZUELA

Aunque se harán comparaciones esporádicas, este reporte no pretende ser un estudio comparativo. Los estudios de caso de reformas se presentan de forma independiente y sin un orden específico. Los países fueron escogidos con el fin de reflejar un balance regional, además de resaltar un espectro de buenas y malas prácticas en las reformas policiales y en la lucha contra la corrupción.

## 4.1 AFGANISTÁN



### Antecedentes

El problema de la corrupción policial se intensifica en situaciones post-conflicto. Es suficientemente difícil enfrentar el fenómeno cuando las estructuras de gobierno y de cumplimiento de la ley están intactas; pero es mucho más difícil aún cuando la hostilidad internacional y la guerra civil las han destruido. En el caso de Afganistán, la invasión (dirigido por la OTAN) en el 2001 para capturar a Al Qaeda y eliminar el régimen Talibán del país, dejó al nuevo Ministerio del Interior en Kabul con poco control sobre las fuerzas policiales provinciales. La Policía Nacional de Afganistán (ANP) fue tipificada como 'demasiado poderosa en los altos rangos', con una estructura administrativa repleta de corrupción.

Luego de la instalación del gobierno de Karzai, los países donantes se pusieron de acuerdo para financiar y dirigir la reconstrucción del servicio de seguridad de Afganistán, con cada uno de los cinco departamentos dirigidos por un país en particular. Alemania se encargó de la reforma policial, y uno de sus objetivos principales era combatir la corrupción que gatillaba desconfianza, inherente e inhibitoria, en la fuerza policial por parte de los afganos<sup>69</sup>. En el 2007, la EUPOL (La Misión

Misión Policial de la Unión Europea en Afganistán) fue creada para asistir a la Oficina del Proyecto de la Policía Alemana, considerada en ese momento como 'incapaz de alcanzar las metas establecidas'<sup>70</sup>. Sin embargo, la misión de la UE, con un tamaño propuesto de solamente 400 oficiales y un número real de aproximadamente la mitad, nunca tuvo el potencial de impulsar cambios significativos en la fuerza policial, ya que carecía de recursos y de voluntad política<sup>71</sup>.

Además de las dificultades del trabajo policial de rutina, los oficiales se enfrentan a problemas excepcionales que no se dan en países estables. Los oficiales son atacados por los talibanes a diario, y deben trabajar bajo el temor constante de un ataque<sup>72 73</sup>. Un promedio de ocho oficiales son asesinados cada día<sup>74</sup>.

69 D+C, 'Police officers live dangerously', revisado en Junio del 2012, <http://www.inwent.org/ez/articles/182761/index.en.shtml>

70 UK House of Lords, *The EU's Afghan Police Mission* (2011), p.5.

71 UK House of Lords, *The EU's Afghan Police Mission* (2011), p.5.

72 Radio Free Europe, 'Hundreds of Taliban attack police in northeastern Afghanistan' (2011) revisado el 31 de Julio de 2012, [http://www.rferl.org/content/afghanistan\\_taliban\\_insurgents/24096751.html](http://www.rferl.org/content/afghanistan_taliban_insurgents/24096751.html).

73 The Independent, 'Bomb kills 11 at police HQ in Afghanistan' (2011) revisado en Junio del 2012, <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/bomb-kills-11-at-policehq-in-afghanistan-2329431.html>.

74 BBC, 'Challenges facing Afghanistan's police in Kabul' (2010) revisado en Junio del 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-10680262>.





El reclutamiento y entrenamiento de oficiales de la policía fue reformado para minimizar el riesgo de corrupción. Los programas de entrenamiento, dirigidos por oficiales de la Unión Europea y de los Estados Unidos de América, se han enfocado en evitar la mala conducta. Foto: Isafmedia

La expansión dramática del narcotráfico ha impulsado la corrupción y el abuso de drogas en la policía, además de ser una de las mayores fuentes de ingreso del movimiento talibán<sup>75</sup>. Una separación poco clara del poder significa que la policía se ve obligada a actuar con capacidad militar, lo que aumenta el peligro de ataque del talibán y su susceptibilidad a la corrupción<sup>76</sup>.

Por otra parte, el analfabetismo sustancial en la fuerza policial reduce la capacidad de los oficiales para vigilar eficazmente ya que no pueden grabar las declaraciones de testigos, leer las leyes, o detectar la corrupción financiera de sus colegas<sup>77</sup>. Aunque la policía y el ejército Afgano operan en situaciones igualmente difíciles, el público percibe al ejército como menos corrupto en general<sup>78</sup>.

75 United States Institute of Police, *Special Report – Afghanistan’s Police: The Weak Link in Security Sector Reform* (2009), p.1. revisado en Junio del 2012, [http://www.usip.org/files/afghanistan\\_police.pdf](http://www.usip.org/files/afghanistan_police.pdf)

76 European Commission, *Evaluation of the Afghan Police Force* (2009), p.9.

77 European Commission, *Evaluation of the Afghan Police Force* (2009), p.9.

78 UNODC, *Corruption in Afghanistan* (Jan 2010), p.5.

Esta percepción tiene dos explicaciones potenciales. Primero, la policía tiene interacciones más frecuentes con la población, y por esta razón tiene mayor oportunidad de llevar a cabo acciones corruptas. Segundo, la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad (ISAF) en Afganistán ha concentrado la mayoría de sus esfuerzos en reformar las prácticas del ejército. Sin embargo, recientemente las fuerzas internacionales han apoyado la reforma de la policía como uno de sus objetivos principales, lo cual señala que un resultado similar se podría lograr.

### Esfuerzos de Reforma

En la década a partir de la invasión de Afganistán, los programas para reformar la ANP han sido coordinados por la comunidad internacional. Elementos de la policía que han sido identificados como particularmente corruptos fueron reformados casi desde cero. Un informe de los Estados Unidos en el 2006 declaró que 'la coalición concluyó, con la aprobación del Ministerio del Interior, que la policía de carreteras está tan mal organizada y es tan corrupta que la mejor solución

sería desmantelar la organización y reasignar su recursos humanos a otras organizaciones policiales, principalmente la policía uniformada y la policía de fronteras<sup>79</sup>.

El reclutamiento y entrenamiento de oficiales de la policía fue reformado para minimizar el riesgo de corrupción. Los programas de entrenamiento, dirigidos por oficiales de la Unión Europea y de los Estados Unidos, se han enfocado en evitar la mala conducta. Por ejemplo, un curso de Primer Nivel de una semana instruye en cómo inspeccionar personas y vehículos, en el manejo seguro de armas, en tácticas de defensa y en la ética del trabajo policial: incluyendo medidas anticorrupción<sup>80</sup>. Un programa nacional y centralizado de reclutamiento fue ideado para evitar que los que se graduaban de los Centros de Entrenamiento Regionales regresaran a las provincias de donde habían sido reclutados: un proceso que creaba corrupción sistémica 'asociado a las relaciones tribales, y lealtades locales y provinciales<sup>81</sup>'.

Sin embargo, enviar reclutas a otras regiones es problemático cuando no hablan el idioma local: por ejemplo, los nuevos oficiales de la provincia de Bamiyan sólo hablan un idioma que se habla sólo en su región (este problema se ve agravado por el alto nivel de analfabetismo entre los reclutas)<sup>82</sup>.

Las reformas también se han enfocado en los métodos operacionales de la policía. Un oficial militar de los Estados Unidos insistió en que se diera suma importancia a que los oficiales pasaran más tiempo en patrulla, conociendo la comunidad local en vez de permanecer 'sentados dentro de la estación policial' —aunque esta estrategia parece

La reforma policial en Afganistán ha sido dirigida mayormente por poderes internacionales. Son diversos los problemas que la han vuelto insostenible, al menos en su estado actual. Cabe señalar que los mismos poderes internacionales son parte tanto del problema como de la solución.

estar más enfocada en la recolección de información de inteligencia que en el combate a la corrupción: "Allí es donde vas a conseguir la información para encontrar al Talibán<sup>83</sup>". Una unidad de asuntos internos fue establecida para monitorear y evaluar el rendimiento de la policía, además de examinarlos para identificar el potencial de corrupción<sup>84</sup>.

Para reducir la corrupción se implementaron ajustes estructurales. A finales del 2005 se iniciaron reformas de pago y rango, las cuales redujeron la cantidad de oficiales de alto rango en un 44% (para reducir la desorganización y desequilibrio del peso en los altos mandos de la ANP) y nivelaron los salarios para crear consistencia entre el pago en la Policía Nacional Afgana y en el ANA (Ejército Nacional de Afganistán).

Se esperaba que esta medida disminuyera la corrupción ya que acabaría con la reducción de salarios de oficiales de bajo rango por parte de los mandos superiores, y la tentación de aceptar sobornos<sup>85</sup>.

79 Inspectors General, US Department of State and Defence, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, (Nov 2006), p.11, fn. 11.

80 Blanck Anthem Military News, 'Nuristan PRT brings professional training to ANP' (2007) revisado en Junio del 2012, [http://www.blackanthem.com/News/Allies\\_20/Nuristan\\_PRT\\_brings\\_professional\\_training\\_to\\_ANP5055.shtml](http://www.blackanthem.com/News/Allies_20/Nuristan_PRT_brings_professional_training_to_ANP5055.shtml).

81 Inspectors General, US Department of State and Defence, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, (Nov 2006), p.21.

82 Inspectors General, US Department of State and Defence, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, (Nov 2006), p.22.

83 McClatchy Newspapers, 'U.S. spending \$600 million on Afghan police stations' (2010) revisado en Junio del 2012, <http://www.mcclatchydc.com/2010/02/22/87404/us-spending-600-million-on-afghan.html>

84 Inspectors General, US Department of State and Defence, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, (Nov 2006), p.33.

85 Inspectors General, US Department of State and Defence, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, (Nov 2006), p.27.

Sin embargo el instituto Chr. Michelsen (ICM) ha encontrado que al interior de la ANP el problema no son los bajos ingresos en sí, sino las excesivas expectativas de ingreso, agravados por el contacto constante con organizaciones internacionales cuyos empleados y consultores inevitablemente reciben un salario mayor que el que puede pagar el gobierno de Afganistán<sup>86</sup>.

## Obstáculos a la Reforma

Desafortunadamente los esfuerzos de reforma de la policía de Afganistán no han tenido éxito en frenar la ola de corrupción. De acuerdo a un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito publicado en el 2010, aproximadamente el 25% de la población de Afganistán ha tenido que pagar por lo menos un soborno, de 100 a 200 USD en promedio<sup>87</sup>, a la policía y oficiales locales, en el último año<sup>88</sup>. Los obstáculos para la reforma son muchos, y pueden ser divididos en obstáculos internacionales y domésticos.

### OBSTÁCULOS INTERNACIONALES

La reforma policial en Afganistán ha sido liderada en su mayoría por potencias internacionales. Varios son los problemas que la han vuelto insostenible, al menos en su estado actual. Cabe señalar que los mismos poderes internacionales son parte tanto del problema como de la solución.

En primer lugar, los programas internacionales de reforma son insostenibles debido al gasto inmenso en que incurren los países donantes. Aunque los líderes estiman que se necesitan otros 5 a 10 años, el programa EUPOL está planificado para terminar en el 2013 y está previsto que no será extendido ya que las tropas de la OTAN serán retiradas en el 2014<sup>89</sup>. Un fondo de fideicomiso para salarios de la policía, administrado por el Programa de Desarrollo

86 CMI, *Crime, Poverty, Police Corruption in Developing Countries* (2008), p.27.

87 UNODC, *Corruption in Afghanistan* (Jan 2010), p.9.

88 UNODC, *Corruption in Afghanistan* (Jan 2010), p.4.

89 EU Observer, 'British Lord criticises EU failures in Afghanistan' (2011) revisado en Junio del 2012, <http://euobserver.com/13/31825>.

En la reforma los donantes internacionales deben priorizar la consolidación de una estructura policial responsable y que rinda cuentas, y hacer el proceso de cambio lo suficientemente transparente para restaurar la confianza de la población en la policía.

de las Naciones Unidas requiere anualmente de 1.5 billones de USD<sup>90</sup>. La Misión EUPOL tiene un costo de 50 millones de Euros al año. Estados Unidos espera construir 200 estaciones policiales a un costo de 600 millones de USD<sup>91</sup>, y han gastado 29 billones de USD en entrenamiento y equipo para el ejército y la policía de Afganistán desde el 2002<sup>92</sup>. Esta percepción de la influencia internacional como una fuerza negativa es reforzada con frecuencia por las instrucciones poco flexibles de los donantes, que fijan metas poco realistas o inapropiadas y que están en conflicto con las necesidades de la comunidad local. Por esta razón, los ciudadanos y oficiales de estas comunidades pueden llegar a ver la reforma dirigida financieramente como una amenaza para las fuerzas policiales locales<sup>93</sup>.

En segundo lugar, prioridades diferentes pueden llevar a enfrentamientos políticos entre potencias donantes, las cuales, a su vez, llevan a inconsistencias en la reforma. Por ejemplo, la falta de acuerdo formal entre la Unión Europea y la OTAN sobre el proceso de reforma policial, ha

90 Reuters, 'EU cites progress after Afghan police pay audit' (2011) revisado en Junio del 2012, <http://www.reuters.com/article/2011/04/28/us-afghanistan-un-police-idUSTRE73R04I20110428>.

91 McClatchy Newspapers, 'U.S. spending \$600 million on Afghan police stations' (2010) revisado en Junio del 2012, <http://www.mcclatchydc.com/2010/02/22/87404/us-spending-600-million-on-afghan.html>.

92 Reuters, 'EU cites progress after Afghan police pay audit' (2011) revisado en Junio del 2012, <http://www.reuters.com/article/2011/04/28/us-afghanistan-un-police-idUSTRE73R04I20110428>.

93 DCAF, *Police Reform Backgrounder*, (2009), pp.5-6.





La corrupción continua no solamente obstaculiza la reforma policial, sino que también reduce significativamente la eficacia de la guerra del gobierno contra el talibán. Foto: istockphoto

obstaculizado el trabajo de la primera. Un informe de la Cámara de los Lores del Reino Unido critica el énfasis que los programas de entrenamiento de la OTAN ponen en la cantidad de policía Afgana y no en su calidad, y en la seguridad militar y antiinsurrección en vez de la 'capacidad policial civil' que busca la misión de EUPOL<sup>94</sup>.

Por ejemplo, el curso de entrenamiento NTM-A del programa de la OTAN se enfocó en el uso de armas de fuego y se redujo de ocho a seis semanas porque tardó mucho tiempo en 'poner sus pies en la tierra'<sup>95</sup>. El Dr. Ronja Kempin ha criticado los entrenamientos impartidos por militares sin experiencia en el trabajo policial y atribuye el fracaso de la EUPOL a la falta de una estrategia de entrenamiento coherente y universal, y a su inhabilidad de asegurar el apoyo del gobierno de los Estados Unidos<sup>96</sup>.

Tercero, las prioridades internacionales se han enfocado más en asegurar que haya paz, que en

crear instituciones estatales fuertes. Se le dio mucho menos prioridad a la reforma del Estado de Afganistán que al mantenimiento de la paz; y como resultado, las reformas estratégicas de oficiales policiales de alto rango no comenzaron hasta mediados del 2004, según Integrity Watch Afghanistan (El Observador de Integridad de Afganistán)<sup>97</sup>.

Un informe reciente<sup>98</sup> concluye que, aunque se han invertido enormes cantidades de dinero en la policía desde el 2007, la percepción general de los ciudadanos sigue siendo que la fuerza policial es intrínsecamente corrupta: una opinión reforzada por las frecuentes transacciones negativas de los ciudadanos con la policía. Incluso se sugiere que este hecho ha llevado a los ciudadanos a apoyar al régimen talibán, ya que éste se perfila como una mejor alternativa que la fuerza policial corrupta influenciada por la comunidad internacional.

94 UK House of Lords, *The EU's Afghan Police Mission* (2011), pp.5-6.

95 UK House of Lords, *The EU's Afghan Police Mission* (2011), p.23.

96 UK House of Lords, *The EU's Afghan Police Mission* (2011), p.23.

97 Integrity Watch Afghanistan, *Bringing Accountability Back In* (2008), p.12. <http://www.iwaweb.org/reports/PDF/BringingAccountabilityBackin.pdf>.

98 UNODC, 'Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims' (2010), revisado en Junio del 2012, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf>.

Aunque sin duda hay aspectos positivos de la reforma dirigida por la comunidad internacional en Afganistán, ésta ha sido dirigida con un enfoque demasiado rígido en metas fiscales y no ha tomado suficientemente en cuenta las necesidades y prioridades de los ciudadanos de Afganistán. En la reforma, los donantes internacionales deben priorizar la consolidación de una estructura policial responsable y que rinda cuentas y asegurar que el proceso de cambio sea lo suficientemente transparente para restaurar la confianza de la población en la policía.

### OBSTACULOS DOMÉSTICOS

El control continuo del régimen talibán sobre gran parte del país hace que la reforma policial sea extremadamente difícil. La Policía de Noruega ha reportado que las reformas han sido dañadas por los vínculos entre oficiales y mariscales de campo con el régimen talibán. De manera incluso más directa, hubo un incidente en el cual un oficial entrenado por la fuerza especial internacional desertó con nueve colegas y dos carros de la policía para unirse al líder local del talibán<sup>99</sup>. La influencia activa que tienen los líderes del talibán sobre los reclutas ha hecho que la corrupción inherente sea más difícil de romper, incluso con nuevos reclutas<sup>100</sup>. Los oficiales de Afganistán siguen liberando detenidos arrestados con cargos en relacionados con narcóticos a cambio de sobornos. Un informe del 2008 sugiere que es común que oficiales policiales de la Dirección Nacional de Seguridad (National Directorate of Security) liberen a detenidos del talibán por sobornos de hasta 10,000 dólares<sup>101</sup>.

Además, un informe policial del Reino Unido señala que los centros de entrenamiento son similares a centros de rehabilitación, ya que hasta el 95 por ciento de los reclutas dan resultados positivos

cuando son examinados para buscar rasgos de cannabis o anfetaminas<sup>102</sup>. La corrupción continua no solamente afecta la reforma policial, sino que también reduce significativamente la eficacia de la guerra del gobierno contra el talibán.

Testimonios de afganos sugieren que la corrupción está presente en actividades de altos directivos policiales, así como también en reclutas de bajo rango<sup>103</sup>. El sector defensa enfrenta problemas similares, ya que los oficiales de alto rango instalados por los cuerpos internacionales son percibidos como corruptos.

La extorsión de oficiales de alto rango afecta las órdenes inferiores, ya que aumenta la tentación de complementar los salarios reducidos con acciones de corrupción herbívora<sup>104</sup>. Los retrasos en el pago de salarios han sido utilizados para justificar los actos de corrupción menores en varios niveles de la estructura policial<sup>105</sup>.

99 Berglund, N., 'Police face huge training challenge in Afghanistan', Aftenposten, 29 Septiembre 2008, revisado en Junio del 2012, <http://www.aftenposten.no/english/local/article2681857.ece> (£)

100 DCAF, *Police Reform Background*, (2009), pp.6-7.

101 Daily Beast, 'Afghan Prison Blues' (2008) revisado en Junio del 2012, <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/02/02/afghan-prison-blues.html>.

102 Berglund, N., 'Police face huge training challenge in Afghanistan', Aftenposten, 29 Septiembre 2008, revisado en Junio del 2012, <http://www.aftenposten.no/english/local/article2681857.ece> (£)

103 UNODC, 'Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims' (2010), p.21, revisado en Junio del 2012, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf>.

104 UNODC, 'Corruption in Afghanistan: bribery as reported by the victims' (2010), p.21, revisado en Junio del 2012, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf>.

105 Integrity Watch Afghanistan, Afghanistan: Bringing Accountability Back In (2008), p.13, revisado en Junio del 2012, <http://www.iwaweb.org/reports/PDF/BringingAccountabilityBackin.pdf>

## Conclusión

Según un informe reciente de las Naciones Unidas, la corrupción es la preocupación más grande de la población de Afganistán<sup>106</sup>. Aunque se podría argumentar que la preocupación cotidiana de la mayoría de los afganos es probablemente su seguridad y no la corrupción del Estado, hay mucha evidencia que sugiere que la corrupción dentro de la Policía Nacional de Afganistán sigue siendo común. Los esfuerzos de reforma de la policía han sido obstaculizados no sólo por la continua inestabilidad del país y la influencia de las élites talibanes—quienes logran presentarse a sí mismas como no corruptos en contraste con la policía corrupta—sino también por las diferentes y conflictivas estrategias de las potencias internacionales que tratan de ponerlas en práctica.

Es improbable que los esfuerzos internacionales tengan éxito en el largo plazo mientras los Estados a cargo sigan sus agendas individuales. Se podría decir que la Policía Nacional de Afganistán sólo logrará implementar reformas anticorrupción cuando se les permita apropiarse por completo de los cambios. Aunque en su estado actual requerirán apoyo técnico y financiero, la ayuda y el proceso de reforma deben ser conducidos con total transparencia para el pueblo de Afganistán, quienes sólo podrán sentir confianza en su nueva fuerza policial si están conscientes de los alcances de la reforma.

---

106 Voice of America, 'UN says corruption biggest problem for Afghanistan' (2010) revisado en Junio del 2012, <http://www.voanews.com/english/news/asia/UN-Says-Corruption-Biggest-Problem-for-Afghanistan--82064082.html>.

## 4.2 AUSTRALIA (NUEVA GALES DEL SUR)



### Antecedentes

Al investigar la corrupción en la fuerza policial de Nueva Gales del Sur entre 1995 y 1997, la Comisión Real Wood descubrió centenares de casos de soborno, narcotráfico, lavado de dinero y fabricación de evidencia. La división de detectives de Kings Cross, en Sidney, fue encontrada culpables de corrupción a lo largo de todos sus rangos, al negarse a ir a la escena del crimen mientras en esencia estaban comandando el narcotráfico local<sup>107</sup> <sup>108</sup>. Trevor Haken, líder de la Unidad de Drogas de Kings Cross, supervisó la extracción ilícita de dinero de clubes nocturnos y de traficantes de drogas por un período de tiempo significativo, pasando desapercibido probablemente por el alto volumen de casos y la baja tasa de rotación de los oficiales del departamento<sup>109</sup>.

En ese entonces, el Comisario de la Policía, Tony Lauer, defendió a la fuerza policial completa, señalando a ciertos individuos en vez de reconocer una falla en el sistema. Sin embargo, puesto que

la Comisión Wood descubrió una enorme red de incidentes de corrupción, la teoría de ‘manzanas podridas’ de Lauer parecía insostenible y fue obligado a renunciar. El oficial de la policía británica Peter James Ryan fue reclutado para unirse a la fuerza de Nueva Gales del Sur ya que los oficiales de alto rango en esa área estaban muy vinculados a oficiales corruptos. El Reporte Wood produjo un escándalo y una mayor conciencia pública sobre el alcance de la corrupción dentro de la fuerza policial, lo que condujo a un amplio programa de reforma.

### Esfuerzos de Reforma

Durante los últimos años de la década de 1990, la administración policial de Nueva Gales del Sur intentó implementar las recomendaciones de la Comisión Wood, las cuales fueron diseñados para combatir la naturaleza cíclica de la corrupción. Un ‘sistema de advertencia temprana’ fue desarrollado para alertar a los directores sobre aquellos oficiales que eran objeto de recurrentes denuncias de la población, y que por lo tanto debían ser monitoreados de cerca para detectar señales de mala conducta que podría convertirse en corrupción ‘carnívora’<sup>110</sup>. Sin embargo, el avance de estos sistemas ha sido limitado en cierto modo

107 The Sydney Morning Herald, ‘Dangerous days in Cross’ (2010) revisado en Junio del 2012, <http://www.smh.com.au/nsw/dangerous-days-in-the-cross-20100406-rpg4.html>.

108 Wood Report, Vol 1 (1997), p.92.

109 Committee on the Office of the Ombudsman and the Police Integrity Commission, *Research Report on Trends in Police Corruption*, New South Wales, Australia (Dec 2002), pp.37-8.

110 Committee on the Office of the Ombudsman and the Police Integrity Commission, *Research Report on Trends in Police Corruption*, New South Wales, Australia (Dec 2002), p.iv & p.69.





La Comisión Wood surgiere que se debe establecer una sola agencia para monitorear la conducta policial, que debe ser independiente de la fuerza policial y tener suficiente poder de coerción para investigar la corrupción. La Comisión de Integridad Policial fue establecida en 1996 en base a esta sugerencia y sigue en operación hasta el día de hoy. Foto: Flickr Newtown Graffiti.

por la falta de financiamiento<sup>111</sup>. Wood recomendaba nivelar la estructura jerárquica para darle mayor responsabilidad administrativa a las patrullas operativas, lo que se promulgó hasta cierto grado<sup>112</sup>.

También se hicieron esfuerzos concertados por incluir 'la ética y la integridad'<sup>113</sup> en un nuevo programa de entrenamiento, desarrollado en conjunto por la Subdivisión de Administración de Personal y la Subdivisión de Crímenes Especiales y Asuntos Internos, el cual incluyó directrices innovadoras para las políticas de manejo de quejas internas, los conflictos de interés y los procesos de investigaciones internas<sup>114</sup>.

Nuevos poderes disciplinarios internos permitieron el manejo más efectivo y discreto que antes de casos de corrupción 'herbívora'. Las penas menos severas por leve mala conducta incluyeron consejería de los directores y la pérdida de

aumentos salariales, mientras que el Comisionado Policial estaba facultado para suspender de su trabajo a cualquier oficial por faltas éticas o por ser considerado incompetente para realizar su trabajo<sup>115</sup>. En relación al control o disciplina externa, Wood denunció que la estructura de investigación conjunta entre la Oficina de Responsabilidad Profesional, la Comisión Independiente contra la Corrupción y la Oficina Defensora de los Derechos del Pueblo existente, no era efectiva.

En vez de esta estructura, Wood sugirió el establecimiento de una sola agencia para monitorear la conducta policial, la cual debía ser independiente de la fuerza policial y tener suficiente poder de coerción para investigar la corrupción. La Comisión de Integridad Policial fue establecida en 1996 en base a esta sugerencia y sigue en operación hasta el día de hoy<sup>116</sup>.

111 Police Integrity Commission, *Annual Report 2010/2011*, revisado en Junio del 2012, [http://www.pic.nsw.gov.au/files/reports/PIC\\_Annual\\_Report\\_2011\\_LR.pdf](http://www.pic.nsw.gov.au/files/reports/PIC_Annual_Report_2011_LR.pdf).

112 *Wood Report*, Vol 2 (1997), p.540.

113 *Wood Report*, Vol 2 (1997), p.540.

114 Hay Group, *Qualitative and Strategic Audit of the Reform Process Report*, Year 3 (2002), p.322 revisado en Junio del 2012, [http://www.pic.nsw.gov.au/files/reports/QSARP\\_Y3.pdf](http://www.pic.nsw.gov.au/files/reports/QSARP_Y3.pdf),

115 Committee on the Office of the Ombudsman and the Police Integrity Commission, *Research Report on Trends in Police Corruption*, New South Wales, Australia (Dec 2002), p.45.

116 Committee on the Office of the Ombudsman and the Police Integrity Commission, *Research Report on Trends in Police Corruption*, New South Wales, Australia (Dec 2002), p.37.

## Obstáculos a la Reforma

Diez años después del Reporte Wood, el Informe 2005-6 de la Comisión de Integridad Policial, que detalla 21 investigaciones mayores, sugirió que la corrupción continuaba siendo común en la Policía de Nueva Gales del Sur. Una auditoría al proceso de reforma en un lapso de tres años, admitió el uso de 'contratistas de reforma para establecer mediciones apropiadas del progreso de la reforma' por parte de ejecutivos policiales, pero criticó su énfasis en un enfoque de tipo empresarial, afirmando que si 'el Ejecutivo sigue desviando la atención de la reforma a la mejora continua de la empresa, se frustraría el propósito de asegurar este Contrato de Reforma'<sup>117</sup>. El Dr Michael Kennedy, un ex-oficial de policía y ahora profesor universitario, ha echado la culpa de igual manera a la aplicación inadecuada del "modelo empresarial" al trabajo policial, con un énfasis en la productividad en contraste con el objetivo primordial de la fuerza policial<sup>118</sup>.

Karp (2008) sostiene que la incapacidad de las reformas de frenar la naturaleza cíclica de la corrupción policial surge de una respuesta inadecuada a las recomendaciones de comisiones interventoras como la Comisión Wood<sup>119</sup>. Los ejecutivos policiales trabajan normalmente para satisfacer una serie de recomendaciones específicas de un informe, en vez de luchar con los problemas fundamentales de una forma holística y creativa: un enfoque que les permitiría atacar la raíz del problema en vez de aliviar superficialmente los temores de la comunidad<sup>120</sup>. Por ejemplo, se podría demostrar la integración de la educación ética a un programa de entrenamiento de empleados, tal como lo recomienda el informe de

117 Hay Group, *Qualitative and Strategic Audit of the Reform Process Report, Year 3* (2002), p.322 revisado en Junio del 2012, [http://www.pic.nsw.gov.au/files/reports/QSARP\\_Y3.pdf](http://www.pic.nsw.gov.au/files/reports/QSARP_Y3.pdf),

118 The Sydney Morning Herald, 'Holding judgment' (2007) revisado en Junio del 2012, <http://www.smh.com.au/news/national/holding-judgement/2007/06/08/1181089328815.html?page=fullpage#contentSwap1>.

119 J.E, Karp, *Corruption and Control: the Nature of the Game* (2008), p.5.

120 J.E, Karp, *Corruption and Control: the Nature of the Game* (2008), p.5.

Las reformas generalmente tienen éxito durante la fase de "reacción" de lo que puede llamarse un ciclo de corrupción, y se disipan al disminuir la memoria inmediata de la necesidad de cambio.

la Comisión Wood, sin dar ningún indicio sobre su efectividad.

Además, incluso aunque se hayan implementaron las recomendaciones de la Comisión Wood, su sostenibilidad no fue garantizada en el largo plazo. Las reformas generalmente tienen éxito durante la fase de "reacción" de lo que puede llamarse un ciclo de corrupción, y se disipan al disminuir la memoria inmediata de la necesidad de cambio<sup>121</sup>. Por ejemplo, la estructura organizacional de 'fuerza de trabajo' fue criticada y reemplazada con una estructura mucho más sencilla, que se implementó en los años posteriores<sup>122</sup>.

Se ha sugerido que las reformas de mano dura implementadas después de la Comisión Wood afectaron su éxito a largo plazo. La reacción "puritana" que surgió de la Comisión Wood causó que los investigadores 'saltaran ante cualquier caso'. Por ejemplo, los detectives superiores involucrados indirectamente en un caso de uso inapropiado de gases lacrimógenos (el caso del "Kereela Cat Burglar"), fueron despedidos 12 años después del incidente. Algunos oficiales involucrados en este incidente incluso cometieron suicidio<sup>123</sup>. Algunos han sugerido que el escrutinio exacerbado del que fueron objeto los

121 P. Neyroud & A. Beckley, *Policing, Ethics and Human Rights* (2001), p.10.

122 Committee on the Office of the Ombudsman and the Police Integrity Commission, *Research Report on Trends in Police Corruption, New South Wales, Australia* (Dec 2002), p.68.

123 The Sydney Morning Herald, 'Holding judgment' (2007) revisado en Junio del 2012, <http://www.smh.com.au/news/national/holding-judgement/2007/06/08/1181089328815.html?page=fullpage#contentSwap1>.



departamentos policiales posteriormente dio lugar a un grave problema moral dentro de la fuerza policial y la renuencia de oficiales a ir “vestidos de civil” como consecuencia de ello<sup>124</sup>.

Punch (1994) advierte que un régimen de mano dura no es la respuesta a la corrupción policial<sup>125</sup>. Karp (2008) afirma que solamente el “diálogo abierto” puede remover la corrupción en cierto nivel endémica en la fuerza policial mediante “la remoción de la rigidez inherente en esta estructura necesariamente jerárquica”. Ella surge que esto debería crear un ambiente en donde los oficiales no sólo son disuadidos de ser corruptos sino también persuadidos de no esconder la mala conducta de sus colegas<sup>126</sup>.

El Comisionado de Nueva Gales del Sur, Ken Moroney, declaró en el 2007 que ya han tenido algunos éxitos: hace una década solo el 5-10% de los informantes eran oficiales de la policía, pero en el 2006 el porcentaje se ha elevado a un 49%<sup>127</sup>.

Holmes culpa las fallas del sistema judicial en sí por “desilusionar” a la fuerza policial y de esta manera generar corrupción de “causa noble”: una percepción general de que los magistrados son demasiado suaves con los criminales puede llevar a la actitud de “si no puedes con ellos, únete a ellos” entre los oficiales<sup>128</sup>. Holmes también sugiere que se necesita un “mayor diálogo” entre la policía y el poder judicial para ajustar sus actitudes más estrechamente, y de esta manera reducir la probabilidad de que la desilusión de lugar a la corrupción noble—esto puede lograrse por medio



En Australia ha habido una tendencia a que las reformas tiendan a enfocarse más en los términos específicos de las recomendaciones en lugar de utilizar un enfoque más holístico que podría resultar en un mayor impacto en la reducción de la corrupción en el largo plazo. Foto: Flickr AussieGold

de interacciones directas en seminarios y grupos de trabajo<sup>129</sup>. Cualquier intento de cambio en los procesos de cumplimiento de la ley también debe examinar los procesos de sus colegas.

## Conclusión

Holmes (2010) argumenta que las reformas que surgieron de la Comisión Wood a finales de 1990 han sido inefectivas en el largo plazo<sup>130</sup>. Siguen apareciendo escándalos en la policía de Australia; en mayo del 2011, un juez presidiendo un caso de acceso ilegal a agentes que buscaban pruebas para condenar a un sospechoso de robo, hizo referencia al informe de la Comisión Wood, según el cual “la corrupción de ‘causa noble’ podría llevar fácilmente a la corrupción con la meta de obtener beneficios personales y financieros. El mismo juez consideró que podría haber una inherente ‘cultura que justifica las prácticas ilegales cuando los implicados [los sospechosos] se consideran culpables’.

124 The Sydney Morning Herald, ‘Holding judgment’ (2007) revisado en Junio del 2012, <http://www.smh.com.au/news/national/holding-judgment/2007/06/08/1181089328815.html?page=fullpage#contentSwap1>.

125 M. Punch, ‘Rotten Barrels: Systemic origins of corruption’ in E.W. Kolthoff (ed) *Strategieën voor corruptie-beheersing bij de politie* (1994), pp.33-4.

126 Karp, J.E., *Corruption and Control: the Nature of the Game* (2008), p.7.

127 The Sydney Morning Herald, ‘Holding judgment’ (2007) revisado en Junio del 2012, <http://www.smh.com.au/news/national/holding-judgment/2007/06/08/1181089328815.html?page=fullpage#contentSwap1>.

128 L. Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective* (2010), p.9.

129 L. Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective* (2010), p.9.

130 L. Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective*, (2010), p.9

También ha habido una tendencia a que las reformas tiendan a enfocarse más en los términos específicos de las recomendaciones en lugar de utilizar un enfoque más holístico que podría resultar en un mayor impacto en la reducción de la corrupción en el largo plazo. Por ejemplo, la efectividad de las reformas del Comisionado Ryan no tuvo la efectividad a largo plazo para prevenir la participación de la policía en el tráfico de heroína en la década del 2000<sup>131</sup>.

No obstante, se han logrado mejoras. El Informe Anual de la Comisión de Integridad Policial del 2008-9 indicó que se ha producido una notable mejora en la salud ética de la Fuerza Policial de Nueva Gales del Sur<sup>132</sup>. Los esfuerzos para reducir la corrupción han sido formalizados en el segundo objetivo clave de la Comisión de Integridad: reducir la mala conducta policial a través de la “supervisión”, o investigaciones de monitoreo que “identifiquen las deficiencias,” y de la mejora de la salud ética de la Policía de Nueva Gales del Sur, a partir de la Comisión Woods<sup>133</sup>. Es muy positivo que un organismo como la Comisión de Integridad Policial (PIC), independientemente de la policía, haya recibido el mandato de monitorear sistemáticamente la corrupción.

El Programa de Atención al Cliente de la Fuerza Policial de Nueva Gales del Sur (CSP) representa un intento prometedor de mejorar la eficacia de la policía directamente relacionada con la satisfacción del público. Haciendo referencia a un problema de percepción similar en el Reino Unido, Burn señala que se debe usar la misma disciplina e inversión en la mejora de las relaciones con el público y en la mejora de las capacidades para resolver casos de delitos graves<sup>134</sup>. Se ha dado un considerable énfasis al monitoreo de las mejoras a través de mediciones sistemáticas de los tiempos de

respuesta y de información sobre quejas, y a un “programa de tres años del comprador misterioso” que usa a miembros del público para probar de forma secreta el desempeño de la policía en ciertos escenarios<sup>135</sup>.

Si se atienden las súplicas de Karp por un 'diálogo abierto' dentro de la jerarquía policial, y las de Holmes por un mayor diálogo entre la policía y el poder judicial—en conjunto con una reforma significativa de éste último—podría prevenirse la corrupción de 'causa noble' que lleva a los oficiales a abusar de su poder, para obtener los resultados que un 'modelo empresarial' inapropiado los obliga a obtener. Cuando el sistema de 'modelo empresarial' enfocado en resultados solamente, se vea opacado por reformas integrales centradas en aumentar tanto la confianza del público en la policía como la confianza de la policía misma, se promoverán cambios positivos. Organismos como la Comisión de Integridad Policial (PIC), que monitorean constantemente la conducta policial, deben evitar la necesidad de comisiones interventoras de mano dura que pueden dañar seriamente la moral.

131 World Socialist Website, 'Police deeply entrenched in Sydney's drug traffic' (2001) revisado en Junio del 2012, <http://www.wsws.org/articles/2001/oct2001/poli-o23.shtml>.

132 New South Wales Police Integrity Commissioner, *Annual Report 2008-9*, p.4.

133 New South Wales Police Integrity Commissioner, *Annual Report 2008-9*, p.13.

134 C. Burn, Appendix A, 'The New South Wales Police Force Customer Service Programme', *Oxford Journal of Policing* (2010), p.255.

135 C. Burn, Appendix A, 'The New South Wales Police Force Customer Service Programme' in *Oxford Journal of Policing* (2010), pp.254-55.

## 4.3 CHINA



### Antecedentes

Durante la década de 1990, la corrupción era extensa en la policía china bajo el Partido Comunista de la China (PCC)<sup>136</sup>. La escasez de fondos públicos, los cuales cubrían solo la tercera parte de los costos de muchos departamentos, significó que los oficiales recibían cuotas personales de hasta RMB 50,000 (aproximadamente 5,000 libras esterlinas) cada año para cubrir el déficit<sup>137</sup>. Aunque entre 1993 y 1997 un promedio de 8,000 oficiales fueron castigados anualmente por ofensas de corrupción—y el monitoreo fue fortalecido por medio de la introducción de la Ley Policial de 1995— un gran número de abusos de autoridad continuaron dándose, los cuales Sun y Wu (2010) vinculan con una notable deterioramiento de las “relaciones comunitarias” para el año 2000<sup>138</sup>.

En 2003, Zhou Yongkang, el nuevo Ministro de Seguridad Pública, ordenó medidas severas contra la corrupción sistémica en la fuerza policial de la China. Su campaña fue dirigida por una serie de escándalos de alto perfil como la inanición de Li

Li Siyi, una niña de tres años a quien no dejaban salir de su casa, y a quien los oficiales se negaron a devolver después de arrestar a su madre por presunta drogadicción<sup>139</sup>.

Sin embargo, aunque las acciones determinantes de Youngkang—basadas en la teoría de corrupción de las “manzanas podridas”— impresionaron a la población desilusionada, no han logrado un cambio a largo plazo. Hualing (2005) culpa de este hecho a la mala calidad de la policía en general en China, y aboga por una reforma más estructural. El programa jerárquico de reforma para los siguientes cinco años que implementó Yongkang, consiguió los fondos que tanto necesitaba la fuerza policial y fortaleció la posición de la policía dentro del Partido PCC, pero la creciente politización de la institución no ayudó en la batalla contra la corrupción intrínseca.

### Esfuerzos de Reforma

Las reformas de Yongkang fueron numerosas, comenzando con la implementación de la campaña de las “Cinco Prohibiciones” que tomó acción punitiva contra la aparente incompetencia y mala calidad de oficiales individuales. 387 oficiales fueron removidos de su cargo y despedidos como resultado de esta campaña<sup>140</sup>.

136 Ivan Y. Sun, Yuning Wu, ‘Chinese Policing in a Time of Transition 1978-2008’, *Journal of Contemporary Criminal Justice* (2010), p.30.

137 Hu, Sun (2003) qu. in F. Hualing, Zhou Yongkang and the Recent Police Reform in China, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* (2010), p.247.

138 Ivan Y. Sun, Yuning Wu, ‘Chinese Policing in a Time of Transition 1978-2008’, *Journal of Contemporary Criminal Justice* (2010), p.30.

139 F. Hualing, *Zhou Yongkang and the Recent Police Reform in China* (2005), p.244.

140 Ivan Y. Sun, Yuning Wu, ‘Chinese Policing in a Time of Transition 1978-2008’, *Journal of Contemporary Criminal Justice* (2010), p.28.

Cada oficial de la policía china fue sometido a un período de entrenamiento físico y legal fuera de servicio en el marco de una campaña de re-educación<sup>141</sup>. Para eliminar las influencias de élites provinciales en la contratación de oficiales, y de esta manera reducir el potencial de sobornos, Yongkang transfirió la responsabilidad del reclutamiento, anteriormente en manos de consejos provinciales, a una agencia central<sup>142</sup>. Incluso la estructura de las patrullas operativas fue sujeta a un criterio estricto impuesto desde arriba, y los departamentos en áreas urbanas fueron obligados a dividir su jurisdicción en distritos categorizados según la complejidad de su situación policial<sup>143</sup>.

A finales de 2003, Yongkang emitió el “Reglamento de Procedimientos para los Órganos de Seguridad Pública encargados de los Casos Administrativos”, el cual dictaba pautas estrictas contra la fabricación de pruebas, la coerción para obtener confesiones, y la detención más allá del límite de tiempo apropiado<sup>144</sup>. Sin embargo, Sun y Wu (2010) dudan de la eficacia de estas restricciones, y es Punch (1994) quien considera que las restricciones severamente punitivas contra los oficiales no representan la mejor forma de luchar contra la corrupción<sup>145</sup>. Ciertamente el Reglamento de Procedimientos incluyó restricciones para el comportamiento de los oficiales en vez de un código de ética como el que fue aplicado dos años antes en la Unión Europea<sup>146</sup>. Las reformas de Yongkang eran ambiciosos y aparentemente efectivas en el corto plazo, pero fueron impuestas de arriba hacia abajo por su administración y no

fomentaron el diálogo abierto recomendado por Karp (2008)<sup>147</sup>.

A pesar de que la sede central de la policía posee grandes esferas de influencia, la falta de cumplimiento de sus directrices por parte de las fuerzas locales sugiere que ese control y su potencial de reformar, no es eficaz ni de largo alcance.

Desde 2002, la fuerza policial China experimentó un cambio dirigido por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) que transformó el sistema policial de “mano dura” a uno de “policía comunitaria”. La idea era aumentar la confianza de la comunidad en la policía por medio de iniciativas como el intento de involucrar a miembros de la comunidad y crear “superintendentes”. Sin embargo, la prueba del proyecto “Construyendo Pequeñas Comunidades Seguras y Civilizadas” en la ciudad de Shenzhen probó ser inadecuado para una sociedad crecientemente caracterizada por una economía de mercado y una población migrante, con ciudadanos desinteresados en la participación voluntaria en áreas policiales. En Enero de 2008, el MSP eliminó los equipos de “protección conjunta del orden social” formados por voluntarios de la comunidad, argumentando que eran oficiales deficientes<sup>148</sup>. Zhong ha dudado de la autenticidad de la “vigilancia comunitaria” en su conjunto, comparando los viejos hábitos re-ensados como vigilancia comunitaria a ‘verter vino viejo en botellas nuevas’<sup>149</sup>. Se podría argumentar que el cambio ideológico a la vigilancia comunitaria fue insuficientemente planeado en relación a las implicaciones prácticas, para tener éxito en el largo plazo.

141 F. Hualing, *Zhou Yongkang and the Recent Police Reform in China* (2005), p.246.

142 F. Hualing, *Zhou Yongkang and the Recent Police Reform in China* (2005), p.250.

143 W. Yin, M. Zhang, *Community Police Affairs on the Aspects of Harmonious Society Theory* (2007), quoted in Ivan Y. Sun, Yuning Wu, ‘Chinese Policing in a Time of Transition 1978-2008’, *Journal of Contemporary Criminal Justice* (2010), p.28.

144 Ivan Y. Sun, Yuning Wu, ‘Chinese Policing in a Time of Transition 1978-2008’, *Journal of Contemporary Criminal Justice* (2010), p.28.

145 M. Punch, (1995), pp.33-4.

146 Council of Europe, *European Police Code of Ethics* (2001), <http://polis.osce.org/library/f/2687/500/CoE-FRA-RPT-2687-EN-European%20Code%20of%20Police%20Ethics.pdf>

147 Karp, J.E., *Corruption and Control: the Nature of the Game* (2008), p.7.

148 L. Zhong, ‘Community Policing in China: Old Wine in New Bottles’, *Police Practice and Research*, 4 (2009), p.162.

149 L. Zhong, ‘Community Policing in China: Old Wine in New Bottles’, *Police Practice and Research*, 4 (2009), pp.162-5.



## Obstáculos a la Reforma

Para comenzar, la dispersión geográfica del país dañó el plan de Yongkang de centralizar el sistema policial para disminuir la corrupción. Su cambio deliberado de pasar la supervisión de parte de los comités locales del Partido Comunista Chino (PCC) a una estructura nacional de jerarquía “vertical” todavía no se ha completado. Taner y Green (2007) señalan que, mientras la sede central de la policía posee grandes esferas de influencia, la falta de cumplimiento de sus directrices por parte de las fuerzas locales sugiere que ese control y su potencial de reformar, no es eficaz ni de largo alcance<sup>150</sup>.

El control férreo de los incentivos laborales como los salarios y ascensos, por parte de la élite de los miembros del partido—que con frecuencia es parte de los comités del PCC que Yongkang desafió—fomenta la priorización perversa de los “principios partidarios” por sobre los principios éticos policiales. El efecto obstaculizador de esta “variedad de modelos locales<sup>151</sup>” no es sólo un síntoma de un control centralizado inefectivo, sino también de una politización profunda que recorre la fuerza policial china, derribando cualquier reforma significativa.

La fuerza policial goza de ciertas “conexiones especiales” con el PCC en el poder, y a cambio actúa como una especie de instrumento político. Las reformas de Yongkang han sido extensas y de cierto modo efectivas, a pesar de que su intención de “empoderar” a la fuerza policial fue basada en la influencia personal del Ministro de Seguridad Pública, quien declaró que el jefe de la policía debía ser uno de los miembros principales de cualquier gobierno del partido PCC<sup>152</sup>.

De la misma manera, aunque un Informe de Transparencia Internacional sobre China publicado en el 2004 reconoce la creación de “comités legales y políticos” por parte del partido PCC, para ayudar a monitorear las instancias de corrupción, también declara que “el líder de estos comités legales y políticos normalmente es el Secretario Adjunto del Partido PCC<sup>153</sup>”.

El caso de la policía china demuestra la necesidad de tratar con la corrupción como un problema sistémico a través de cambios estructurales cuidadosos – aunque la naturaleza dispersa de la estructura de la policía nacional ha dificultado este tipo de cambios.

Es improbable que los esfuerzos de reforma produzcan resultados significativos si la supervisión institucional de la fuerza policial permanece bajo control político. Sherman (1978) sostiene que los escándalos de alto nivel y su amplia difusión son frecuentemente el catalizador necesario para una reforma significativa del servicio policial<sup>154</sup>. Se podría decir que esto no pasará en China, ya que, como Sun y Wu (2001) señalan, el PCC está renuente a exponer escándalos de alto nivel dentro de la fuerza policial, y también mantiene control absoluto sobre los medios de comunicación nacionales para prevenir que el escándalo sea expuesto<sup>155</sup>. Aunque el escándalo del caso de Li Siyi, la niña de tres años de edad, dio peso a la campaña de Yongkang, los chivos expiatorios fueron funcionarios de bajo nivel y el uso de la teoría de las “manzanas podridas” evitó dañar la reputación del partido de gobierno.

150 M.S. Tanner, E. Green, ‘Principals and Secret Agents: Central versus Local Control Over Policing and Obstacles to ‘Rule of Law’ in China’, *The China Quarterly*, Vol.191, (2007), pp.660-3.

151 M.S. Tanner, E. Green, ‘Principals and Secret Agents: Central versus Local Control Over Policing and Obstacles to ‘Rule of Law’ in China’, *The China Quarterly*, Vol.191, (2007), p.670.

152 F. Hualing, *Zhou Yongkang and the Recent Police Reform in China* (2005), p.249.

153 Transparency International China, *National Integrity Systems Report* (2004), p.25.

154 L.W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (1978), pp.244-55.

155 Ivan Y. Sun, Yuning Wu, ‘Chinese Policing in a Time of Transition 1978-2008’, *Journal of Contemporary Criminal Justice* (2010), p.30.

Si el gobierno chino sigue viendo las demandas de rendición de cuentas de la policía comp parte de las demandas sociales que amenazan su autoridad total, es probable que la corrupción policial permanecerá como un problema grave<sup>156</sup>.

## Conclusión

A pesar de las reformas de Yongkang, la falta de transparencia e independencia política siguen caracterizando a la fuerza policial China. En el 2009, un hombre de 24 años, Li Quiaoming, murió en custodia de la policía de la Provincia de Yunnan. La policía aseguró que Quiaoming murió mientras jugaba a las “escondidas” con otros prisioneros, pero el público en internet respondió con incredulidad, pidiendo una investigación de lo que obviamente era un encubrimiento de actos corruptos por parte de la policía<sup>157</sup>. El PCC respondió de una forma aparentemente innovadora, intentando aumentar la transparencia de la policía, al invitar a 15 ciudadanos a resolver el caso. Sin embargo, al comité se le prohibió entrevistar al principal sospechoso o a los oficiales de la policía, y además el comité estuvo formado casi completamente por empleados anteriores o actuales de los medios de comunicación estatal<sup>158</sup>. El incidente de Quiaoming condujo a medidas severas respecto de abusos a los prisioneros por parte del Ministerio de Seguridad Pública, pero nunca se llevó a cabo una investigación completa.

Las reformas de Yongkang a principios de la década del año 2000 no aseguraron un cambio en el largo plazo porque estaban enfocadas en medidas de castigo superficiales en contra de oficiales individuales. El caso de la policía china demuestra la necesidad de tratar la corrupción como un problema sistémico a través de cambios

estructurales prudentes—aunque la naturaleza dispersa de la estructura de la policial nacional ha dificultado este tipo de cambios. También destaca la importancia de que el proceso de reforma sea verdaderamente transparente, particularmente cuando la población ve a la fuerza policial en cierta medida como un instrumento de para los intereses políticos.

Sin embargo, una declaración reciente del Ministro de Seguridad titular, Meng Jiangzhu, brinda razones para tener esperanza. Él ha propuesto reformas en la educación, investigación de antecedentes, supervisión y transparencia de la policía, las cuales, si son llevadas a cabo de forma sincera, podrían mejorar la integridad y responsabilidad de la policía china en el largo plazo. En el futuro cercano es improbable que la policía china pueda evitar la influencia política del PCC, pero por lo menos las reformas podrían formar oficiales operativos de bajo nivel con la ética necesaria para evitar la corrupción en el campo de trabajo.

---

156 Wall Street Journal, ‘Citizen rights and police conduct’ (2010), revisado en Junio del 2012, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2010/08/16/citizen-rights-and-police-conduct/>.

157 Ivan Y. Sun, Yuning Wu, ‘Chinese Policing in a Time of Transition 1978-2008’, *Journal of Contemporary Criminal Justice* (2010), p.27.

158 Taipei Times, ‘Yunnan police seek to quell criticism with public probe’ (26 Febrero 2009), revisado en Junio del 2012, <http://www.taipeitimes.com/News/world/archives/2009/02/26/2003437017>.



## 4.4 GEORGIA



### Antecedentes

Bajo el régimen de Eduard Shevardnadze antes del 2003, el Ministerio del Interior en Georgia estaba compuesto de 50,000 oficiales—constituyendo un 1.5 % de la población del país. A pesar de que estos oficiales estaban encargados de hacer cumplir la ley civil, lo hacían con armas y en una capacidad militar. El ministerio tenía un mandato de facto de defender la autoridad de gobierno. No sólo abundaba la corrupción, sino que estaba también institucionalizada: se sabía que las multas de tráfico recogidas en la carretera eran pasadas de forma rutinaria a los oficiales superiores<sup>159</sup>. Los múltiples vínculos entre el crimen organizado y funcionarios del Ministerio del Interior, sobre todo aquellos relacionados con el narcotráfico, eran particularmente problemáticos<sup>160</sup>.

En Noviembre del 2003, Shevardnadze fue derrocado en la “Revolución Rosa”, y un nuevo gobierno bajo Mikheil Saakashvili dio prioridad a la reforma del Ministerio del Interior, incluyendo la policía. Aun en el poder en el 2011, el gobierno de Saakashvili ha sido marcado como un “régimen autoritario competitivo” (democrático en su

estructura pero autoritario en su esencia<sup>161</sup>), y aunque sus reformas policiales han sido elogiadas ampliamente, Georgia ocupa el lugar 64 de 183 países en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional<sup>162</sup>.

### Esfuerzos de Reforma

La primera ola de reformas de Saakashvili en 2003 y 2004 fue rápida y decisiva (ver Tabla 5). 16,000 oficiales de la policía fueron despedidos por su ineficiencia y corrupción<sup>163</sup>. Los salarios de los oficiales fueron aumentados notablemente, de un promedio de 80 a 90 Lari Georgianos (GEL, equivalente a 30 a 35 libras esterlinas) hasta 350 a 500 GEL (136 a 165 libras esterlinas), una estrategia recomendada por el Instituto de Chr. Michaelson (ICM) como una forma de reducir la tentación de realizar actos de corrupción<sup>164</sup>.

159 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.1.

160 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.1.

161 S. Levitsky, L. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (2010), p.221.

162 Transparency International, *Corruption Perceptions Index* (2011), p.4.

163 L.I. Shelley, E. Scott, *Organised Crime and Corruption in Georgia* (2007), p.93.

164 CMI, *Crime, Poverty, Police Corruption in Developing Countries* (2008), p.27.

Por otra parte, se llevó a cabo un exhaustivo ejercicio de “cambio de nombre” que dio a la policía, un nuevo nombre, nuevos automóviles y nuevos uniformes con el fin de crear un efecto de “borrón y cuenta nueva” y persuadir a la población de que verdaderos cambios se estaban llevando a cabo<sup>165</sup>.

Se hicieron esfuerzos para redefinir la fuerza policial como un cuerpo completamente civil, para separarlo completamente del ejército y dirigirlo exclusivamente a la protección de los ciudadanos y la aplicación de la ley. Un reporte de la OCDE ha enfatizado la importancia de separar claramente los poderes civiles y militares, especialmente en situaciones inestables de post-conflicto, como es el caso de Georgia<sup>166</sup>. De esta forma, considerables alteraciones estructurales impusieron un control centralizado sobre los departamentos: un buen ejemplo de estos cambios es la asignación del Departamento de Protección de Fronteras bajo el control del Ministerio del Interior y convertirlo en una unidad de defensa civil en vez de militar<sup>167</sup>.

Una segunda ola de reformas ocurrió entre el 2005 y el 2007 a través de proyectos de asistencia internacional: el STAP (Short-Term Police Assistance), un proyecto de la OSCE, en los años 2005 y 2006 y el PAP (Police Assistance Programme) en los años 2006 y 2007. En el 2008, la OSCE intentó implementar un programa de “vigilancia comunitaria”, pero fue arruinado por la “falta de interés” por parte del Ministerio del Interior<sup>168</sup>, quizá porque no se contextualizó apropiadamente a la situación de Georgia. Las reformas dirigidas por organismos internacionales son quizás menos vitales en Georgia que en otros países sufriendo de conflictos más recientes, pero se puede decir que han ayudado considerablemente en el proceso.

165 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.1.

166 OECD, *SSR Report 2007*, pp.163-4.

167 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.1.

168 M. Kubny, ‘Policing and its Reform in Georgia: A Review and Outlook’ in A. Hug, *Spotlight on Georgia* (2009), p.67.

## FIGURA 5: REFORMAS POLICIALES EN GEORGIA 2003-2008

Incorporación de tropas del Ministerios del Interior dentro del MD – 2005

Integración de fuerzas fronterizas dentro del MInisterio del Interior – 2008

Integración del Ministerio del Interior y el Ministerio de Seguridad – 2004

Directivas Nacionales de Policía – 2005

Reestructuración de la Oficina del Fiscal General (en Plan de Acción 2005)

Establecimiento de Policía Financiera – 2005

Legislación sobre el salario de jueces

Disolución de Policía del Tránsito y creación de Policía Patrullera – 2005

Reducción de empleados policiales – 2004

Aumento de sueldos – 2004

Administración de Recursos Humanos: herramientas de reclutamiento para principiantes – 2005/2006

Reforma de la Academia Policial – 2007

Departamentos de monitoreo de Derechos Humanos en OSP y MIA – 2008

Programa policial de barrios – 2008

Estrategia Nacional Anticorrupción y Planes de Acción 2005 – 2007

Ley “para Combatir el Crimen Organizado y Asociaciones Delictivas” – 2004

Paliación de la Impunidad – 2007

Enmiendas al Código de Procedimiento Penal – 2005

Código de ética policial – 2007

Suspension de la ley “sobre inspección técnica de atuomóobilesof law ‘On the technical inspection of cars’ – 2005

Investigaciones disciplinarias señalaron a la policía de tránsito como una notable fuente de corrupción dentro de la fuerza policial. El argumento de Newburn (1999) de que la corrupción es predecible y por lo tanto puede ser prevenida fácilmente se centra en las áreas de “crimen sin víctimas”, como la prostitución y el narcotráfico<sup>169</sup>.

Sin embargo, se podría argumentar que la policía de tránsito es más vulnerable a la corrupción porque opera constantemente en situaciones en donde los ciudadanos con los que trata son altamente móviles y más anónimos que en un ambiente “local” estático. Se ha sugerido que una forma de limitar los sobornos de tránsito entre la policía es reducir la cantidad de oficiales de tránsito<sup>170</sup>.

En el 2005, Saakashvili ordenó el despido de toda la fuerza policial de tránsito (aproximadamente 30,000<sup>171</sup>), y los reemplazó con una nueva fuerza. El nuevo departamento, llamado “Patruli<sup>172</sup>”, fue entrenado en parte por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos y por la Oficina de Asuntos Narcóticos Internacionales y de Aplicación de la Ley del Departamento de Estado del mismo país.

El proceso de reforma de Saakashvili ha enfatizado la importancia de comenzar desde cero; pero aunque la estrategia de despidos masivos puede ser efectiva para combatir la corrupción, también se debe considerar que muchos de los 30,000 oficiales, cuyas carreras fueron interrumpidas, no estaban involucrados en actividades de corrupción. Quizás no sea necesario tomar acciones tan severas para promover reformas duraderas.



Las reformas en Georgia son positivas y deberían ser elogiadas. La velocidad y eficacia inmediata de los esfuerzos iniciales aumentaron la confianza de la población en la fuerza policial del país. Sin embargo, se necesitan más reformas para reducir la corrupción institucional y mantener la confianza de la población en la Policía Nacional de Georgia. Foto: Flickr SusanAstray

## Obstáculos a la Reforma

Aunque la reforma policial parece haber sido en gran parte exitosa, todavía permanecen algunas limitaciones. Aunque los actos de corrupción menores—como los sobornos—se han reducido significativamente, las reformas han tenido menos éxito en reducir los casos de abusos de derechos humanos y corrupción<sup>173</sup>. Aunque la nueva Policía Nacional de Georgia ha puesto un énfasis prometedor en la Transparencia—simbolizado perfectamente por la fachada de vidrio de las nuevas comisarías—se mantiene la falta de responsabilidad del Ministerio del Interior.

169 T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), p.45.

170 CMI, *Crime, Poverty, Police Corruption in Developing Countries* (2008), p.23.

171 NPR, ‘Georgia’s National Police Corruption Project’ (15 September 2005), revisado en Junio del 2012, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4849472>.

172 McClatchy, ‘Firing of traffic police force stands as symbol of hope in Georgia’ (23 Junio 2007), revisado en Junio del 2012, <http://www.mcclatchydc.com/2007/06/13/11216/firing-oftraffic-police-force.html>.

173 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.4.

Esto fue porque la fusión del Ministerio del Interior con el Ministerio de Seguridad a finales del 2004 no definió claramente la división de poderes legales entre la policía y el servicio de inteligencia: llevando, por ejemplo, a casos de espionaje telefónico ilegal para resolver crímenes<sup>174</sup>.

La percepción de una politización de la fuerza policial sigue siendo un grave problema. La responsabilidad final de la Policía Nacional de Georgia recae en manos del Ministerio del Interior en vez de en manos de oficiales policiales profesionales<sup>175</sup>. En un intento por reducir la corrupción intrínseca de los centros de poderes provinciales informales, el gobierno ha centralizado la fuerza policial más directamente en Tbilisi. Sin embargo, en la práctica esto ha aumentado la influencia política en la policía, la cual se ha intensificado por el retiro de la autonomía de los departamentos individuales: por ejemplo, los cambios administrativos del Departamento de Policía Fronteriza, mencionados anteriormente, han obstaculizado las reformas de la OSCE<sup>176</sup>.

Un informe de la CMI (2008) advierte que cuando la policía es consciente de su deber—implícito o explícito—de defender a una élite política, los oficiales no solo podrían abusar de su poder para proteger la autoridad del gobierno, sino también podrían involucrarse en la corrupción política: de una forma activa o simplemente al proteger tácitamente de la persecución a la élite<sup>177</sup>. La politización no es de ninguna manera un problema exclusivo de Georgia: Sherman (1978) encontró que la influencia de las élites políticas sobre el servicio policial de los Estados Unidos en 1970 era prolífico, y creó un clima de corrupción que se difundió a toda la fuerza<sup>178</sup>. En Mayo del 2011, hubo una respuesta de mano dura ampliamente difundida por parte de la policía, en respuesta a las

protestas anti-gubernamentales en Tbilisi. Hasta en las democracias sólidamente establecidas del mundo occidental ocurre esto con frecuencia, pero se podría decir que estas acciones apoyan la percepción de la ciudadanía de Georgia de que la policía existe principalmente para proteger más al gobierno que a los ciudadanos<sup>179</sup>.

Tal como en el caso de Afganistán, las reformas en la policía han sido menos efectivas a causa de la ausencia de una reforma jurídica extensiva. En Julio del 2011, cuatro fotógrafos fueron arrestados en Georgia, acusados de ser espías rusos. Sólo fueron liberados después de varias semanas bajo custodia, cuando firmaron un acuerdo en el que confesaron el crimen y pagaron una multa secreta a cambio de una sentencia más leve o su condonación<sup>180</sup>. Un informe del Consejo de Europa que declara que el 80 por ciento de los casos criminales en el 2010 fueron arreglados por medio de “plea-bargains (acuerdos negociados)”<sup>181</sup> sugiere que una reforma más amplia del sistema judicial es necesaria para facilitar cambios positivos dentro del servicio.

174 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.4.

175 Interview with expert on police reform (Sept 2009) in CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.3.

176 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.4.

177 CMI, *Crime, Poverty, Police Corruption in Developing Countries* (2008), p.6.

178 L.W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (1978), p.32.

179 M. Kubny, ‘Policing and its Reform in Georgia: A Review and Outlook’ in A. Hug, *Spotlight on Georgia* (2009), p.67.

180 New York Times, ‘In Georgia, a Spy case and a National Rorschach test’ (30 Julio 2011), revisado en Junio del 2012, [http://www.nytimes.com/2011/07/31/world/europe/31georgia.html?\\_r=3&scp=2&sq=saakashvili&st=cse](http://www.nytimes.com/2011/07/31/world/europe/31georgia.html?_r=3&scp=2&sq=saakashvili&st=cse).

181 T. Hammarberg, *Report by Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, following his visit to Georgia from 18 to 20 April 2011 (2011) revisado en Junio del 2012. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1809789>



## Conclusiones

Ciertamente se han realizado esfuerzos impresionantes para reformar la Policía Nacional de Georgia. La CMI informa que la reforma de la policía de tránsito fue inmediata y notable para el público en general, cuyas vidas fueron “mejoradas considerablemente”<sup>182</sup>. Menos del 6% de los encuestados por el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional, reportaron haber pagado un soborno a un servicio público en ese año<sup>183</sup>, lo cual fue probablemente favorecido por la introducción de multas a cualquier persona que ofrece un soborno. En la misma encuesta, el 70% de los encuestados creía que la corrupción en Georgia se había reducido en los últimos tres años<sup>184</sup>. Los georgianos también percibieron que la policía es menos corrupta que los partidos políticos, los medios de comunicación, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales<sup>185</sup>.

Las reformas en Georgia son positivas y deben ser elogiadas. La rapidez y eficacia inmediata de los esfuerzos iniciales aumentaron la confianza de la población en la fuerza policial del país. Sin embargo, se necesitan más reformas para reducir la corrupción institucional y mantener la confianza de la población en la Policía Nacional de Georgia. Para ser realmente efectivas, estas reformas deben buscar aumentar la transparencia y la rendición de cuentas genuina dentro de la fuerza policial: no reforzar la autoridad del gobierno sino garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos del país. Un aumento en la transparencia permitirá la investigación de corrupción de alto nivel, la que de otra manera podría seguir socavando el servicio policial. Para contrarrestar la percepción de politización de la fuerza policial, el Ministerio del Interior debe traspasar la responsabilidad completa de la aplicación de la ley a un policía profesional.

Las reformas en Georgia son positivas y deben ser elogiadas. La rapidez y eficacia inmediata de los esfuerzos iniciales aumentaron la confianza de la población en la fuerza policial del país. Sin embargo, se necesitan más reformas para reducir la corrupción institucional y mantener la confianza de la población en la Policía Nacional de Georgia.

182 CMI, *U4 Practice Insight: Police Reform in Georgia* (2010), p.4.

183 Transparencia Internacional, *Informe sobre Barómetro Global de Corrupción 2010/2011*, p.12.

184 Transparencia Internacional, *Informe sobre Barómetro Global de Corrupción 2010/2011*, p.42.

185 Transparencia Internacional, *Informe sobre Barómetro Global de Corrupción 2010/2011*, p.44.

## 4.5 HONDURAS



### Antecedentes

Es preocupante como la corrupción policial en Honduras ha ido más allá de aceptar sobornos, destruir evidencia y ser un depósito de elementos criminales. En algunos casos, los oficiales de la policía hondureña han amenazado a las mismas comunidades a quienes se les ha encargado proteger de los perpetradores de actos de homicidio, intimidación, extorsión, asaltos a mano armada y otras formas de crimen violento.

Históricamente los esfuerzos por reformar esta problemática institución han sido los menos exitosos de la región<sup>186</sup>. La razón primordial de estos intentos fallidos son los efectos persistentes de la transición de una dictadura militar. Aunque a Honduras ya no se le considera Estado post-conflicto, el país todavía preserva muchas de esas características, como tener instituciones débiles y partidarias. Como resultado de ello, los esfuerzos de reforma han sufrido la politización de personalidades e instituciones. Más allá de ello, las reformas policiales han sido altamente militarizadas

debido a la fuerte asociación con los Estados Unidos en temas de seguridad tanto en la Guerra Fría y como en la lucha actual contra el narcotráfico. Como consecuencia de ello, el diálogo público sobre el tema con frecuencia se ha visto simplificado en términos de si es fuerte o débil en relación al crimen: tiempo, recursos y estrategias terminan perdiéndose debido a la corrupción y la ineficiencia, en detrimento del fortalecimiento de las instituciones policiales y sus prácticas. Esta tendencia, hacia enfoques enérgicos de prevención del delito que ignoran el fortalecimiento de la capacidad y entrenamiento policial, es ejemplificada en la legislación que establece que los militares cumplan deberes policiales (como el patrullaje militar en las calles y su presencia en el transporte público)<sup>187</sup>.

Una segunda razón es la ubicación geográfica de Honduras, entre uno de los países con la mayor producción de drogas en América del Sur y el gran mercado de consumo de drogas de los Estados Unidos. Esto transforma a Honduras en una parada ideal para los contrabandistas que transportan narcóticos ilícitos. Honduras alberga la población más grande de bandas

186 K. Bliss, S. Johnson, & J. Mendelson, 'Police Reform in Latin America: Implications for U.S. policy' (2012) Center for Strategic & International Studies, p. 32. Retrieved October 2012, [http://csis.org/files/publication/120228\\_Johnson\\_PoliceReform\\_web.pdf](http://csis.org/files/publication/120228_Johnson_PoliceReform_web.pdf).

187 El Heraldo, 'Presidente de Honduras supervise presencia militar en autobuses' (9 Octubre 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Pepe-Lobo-supervisa-a-militares-en-buses>.



criminales en Centro América, aproximadamente 36,000 miembros. Esta influencia del crimen organizado reproduce la corrupción dentro del sector seguridad: por ejemplo, organizaciones que trafican drogas ofrecerán con frecuencia hasta el salario de un mes a un oficial de policía por sólo una o dos noches de trabajo con ellos<sup>188</sup>.

## Esfuerzos de reforma

Después de una transición a la democracia en la década de 1980, Honduras comenzó a fortalecer sus instituciones de seguridad pública, que habían estado descuidadas por mucho tiempo. En 1993 se aprobó la Ley Orgánica del Ministerio Público, creando de esa manera el Ministerio Público, que incluía la unidad de investigación de la policía. Fue solo en 1998 que las Fuerzas Armadas renunciaron a su control sobre la fuerza policial a través de la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, garantizando de esta manera una fuerza policial civil<sup>189</sup>. Previo a ello, los militares, actores políticos claves y la élite económica bloqueaban tal transición por miedo a perder su tradicional influencia y para reducir la efectividad de la lucha contra el crimen. En un proceso aparte en ese mismo año, la policía de investigación fue transferida a la autoridad civil. Aunque este paso fue catalogado como beneficioso por muchos expertos, en el caso de Honduras obedeció al deseo de castigar al Ministerio Público por llevar a cabo investigaciones políticas sensitivas<sup>190</sup>.

188 Bosworth, J., 'Honduras: Organized crime gaining amid political crisis', Woodrow Wilson International Center for Scholars' Working Paper, December 2010, p.18, revisado en Noviembre del 2012, <http://stage-wilson.p2technology.com/sites/default/files/Bosworth.FIN.pdf>.

189 The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, *Institutional Governance Review: Strengthening performance accountability in Honduras*. (2009), Volume II: Background Chapters. p. 118.

190 The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, *Institutional Governance Review: Strengthening performance accountability in Honduras*. (2009), Volume II: Background Chapters. p. 119.

La reforma policial hondureña suele verse como un asunto que requiere de dos procesos separados: la depuración de los oficiales corruptos y la introducción de una reforma institucional más amplia.

La reforma policial hondureña suele verse como un asunto que requiere de dos procesos separados: la depuración de los oficiales corruptos y la introducción de una reforma institucional más amplia. La depuración siempre ha sido un proceso políticamente cargado ya que los oficiales que intentan desechar las "manzanas podridas" han sido históricamente despedidos o forzados a renunciar de sus cargos. El más reciente incidente ampliamente conocido ocurrió en el año 2000, a manos del Ministro de Seguridad Gautama Fonseca, cuyo intento de despedir varios oficiales de policía fue socavado. Después de apelar a la Corte Suprema de Justicia de Honduras, los oficiales que él despidió fueron rápidamente reinstalados en sus cargos con pagos retroactivos. Muchos de ellos continúan en sus puestos hasta el día de hoy. Además, el ex Ministro de Seguridad Oscar Alvarez y la ex Comisionada de Policía María Luisa Borjas fueron ambos despedidos en instancias separadas, después de intentar realizar similares despidos masivos de policías corruptos<sup>191</sup>.

La crisis política de Honduras del año 2009, que derrocó al entonces Presidente Manuel Zelaya y desató dos años de agitación política, desplazó la atención y los recursos del sector seguridad lejos de la lucha contra el crimen organizado orientándolos hacia los conflictos institucionales internos.

191 El Heraldo, 'En vigencia ley que da luz verde a depuración policial en Honduras' (25 Mayo 2012), revisado en Noviembre del 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/En-vigencia-ley-que-da-luz-verde-adepuracion-policial-en-Honduras>.



La Ley de Reforma de la Seguridad Pública, aprobada en febrero de 2012, incluye la evaluación de toda la estructura policial, la aplicación de sanciones de despido a los individuos corruptos y promulga la investigación de los bienes de los oficiales de policía y sus familiares cercanos en un plazo de diez años. Foto: Transparencia Internacional Honduras.

Consecuentemente, la corrupción y el narcotráfico aumentaron. Ciertas complicaciones sobre el reconocimiento internacional que estaba teniendo el nuevo gobierno disuadieron la ayuda internacional y la cooperación necesaria para enfrentar la situación de seguridad doméstica, que estaba en franco proceso de deterioro<sup>192</sup>.

Pero con una creciente conciencia internacional sobre los problemas de Honduras, empezó a haber más dinero disponible para ayudar al país. La Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI, de su sigla en inglés), en particular, destinó 50 millones de dólares para Honduras entre el 2010 y el 2011, una porción de los cuales fueron para apoyo, entrenamiento, profesionalización e investigación de patrullas comunitarias<sup>193</sup>. Sin embargo, programas

192 Bosworth, J., 'Honduras: Organized crime gaining amid political crisis', Woodrow Wilson International Center for Scholars' Working Paper, Diciembre 2010, p.10, revisado en Noviembre del 2012, <http://stage-wilson.p2technology.com/sites/default/files/Bosworth.FIN.pdf>.

193 Honduras News, 'USA Invest 1.3 million Dollars to Improve Criminal Investigations in Honduras' (18 Octubre 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.hondurasnews.com/usainvest-dollars-to-improve-honduras-criminal-investigations/#.ULNP52eNCQp>.

financiados por los Estados Unidos en el pasado no han proveído de suficiente apoyo financiero para que sus iniciativas anticorrupción sean exitosas.

La actual ola de reforma policial fue propiciada en el 2011 por tres eventos de alto perfil que pusieron a la corrupción policial y la manera en que ha permitido la violencia endémica en el centro de atención. En primer lugar, la publicación del informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre homicidios conmocionó a los hondureños, al anunciar que el país presentaba la mayor tasa de muertes violentas en el mundo (91.6 por cada 100,000 habitantes de acuerdo a los datos del año 2011)<sup>194</sup>. Luego, en octubre del mismo año, el hijo de Julieta Castellanos, la actual Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, fue asesinado con su mejor amigo por 8 oficiales de policía que intentaban robarles su automóvil<sup>195</sup>. Cuatro de los ocho policías, que habían sido arrestados por el crimen, fueron liberados rápidamente y varios de ellos se dieron a la fuga. Más adelante ese mismo año, Alfredo Landaverde, uno de los asesores del Ministro de Seguridad, y crítico de la infiltración del crimen organizado en el gobierno, fue asesinado por dos hombres armados<sup>196</sup>, que se rumorea estarían conectados a la policía<sup>197</sup>.

Poco después de estos eventos, el Presidente Porfirio Lobo despidió a los Comandantes Policiales más altos y dismanteló la unidad de policía a la que pertenecían los involucrados en el

194 OAS Hemispheric Security Observatory, Report on Citizen Security in the Americas, (2012) revisado en Noviembre del 2012, [http://www.semana.com/documents/Doc-2332\\_2012914.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-2332_2012914.pdf) p. 18.

195 BBC, 'Honduras student murders highlight crime concerns' (23 Noviembre 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/mobile/world-latin-america-15773510>.

196 La Prensa, 'Honduras: silencian a José Alfredo Landaverde' (8 Diciembre 2011) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Hondurassilencian-a-Jose-Alfredo-Landaverde#.UH9ma8XA9WU>.

197 El Heraldo, 'Policía Nacional es sospechosa de muerte de Landaverde' (22 Agosto 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Policia-Nacional-es-sospechosa-de-muerte-de-Landaverde>.

caso del hijo de la Rectora Castellanos<sup>198</sup>. En enero de 2012, el gobierno creó también la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), una entidad con la responsabilidad de investigar los asuntos internos de la policía. En junio, la DIECP empezó a practicar evaluaciones psicológicas, y pruebas toxicológicas, y de polígrafo. Esto al inicio dio como resultado que 235 oficiales fueran investigados y 70 casos adicionales fueran referidos a la Secretaría de Seguridad Pública para un despido potencial<sup>199</sup>. Adicionalmente, la Ley de Reforma de la Seguridad Pública, aprobada en febrero de 2012, incluye la evaluación de la toda estructura policial, la aplicación de sanciones de despido a los individuos corruptos y promulga la investigación de los bienes de los oficiales de policía y sus familiares cercanos en los últimos de diez años.

En mayo, el Congreso aprobó la Ley Especial de Depuración de la Policía que faculta al Jefe de la Policía Nacional, Juan Carlos Bonilla, con la capacidad de someter a todos los oficiales de policía a pruebas de confianza y evaluaciones de desempeño obligatorias. La Ley también le otorga

una ventana de seis meses para despedir a policías en el afán de agilizar la depuración de ésta<sup>200</sup>. La efectividad de este programa todavía está por verse, ya que Bonilla mismo ha sido acusado de dirigir un escuadrón de la muerte a finales de la década de 1990 e inicios de la década del año 2000<sup>201</sup>. La DIECP ha evitado investigar este hecho, un ejemplo de su falta de voluntad de abordar la corrupción en los altos escalones de la autoridad policial. En general, el largo historial que Honduras tiene de respuestas negativas a los intentos de despidos masivos presenta desafíos a la ejecución de esta nueva iniciativa.

Otro elemento clave de la reforma fue el establecimiento de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP), un organismo independiente que tiene el mandato de diseñar y planificar la reforma institucional, y de certificar la depuración de la policía.

## CUADRO 6: LA COMPLEJA RED DE CORRUPCIÓN POLICIAL EN HONDURAS

### Factores políticos que favorecen la corrupción

- La politización e interferencia política en la reforma policial.
- Enfoques de “mano dura sobre el crimen” promovidos en el fortalecimiento institucional.
- Poco financiamiento.
- Uso ineficiente de los recursos existentes.

### Factores internacionales que favorecen la corrupción

- La presencia de organizaciones criminales internacionales, disciplinadas y de muchos recursos.
- La demanda de drogas de Norte América y los enfoques militarizados para impedir el tráfico de drogas.

198 Council on Foreign Relations, Countering Criminal Violence in Central America (2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.cfr.org/central-america/countering-criminal-violence-central-america/p27740?co=C009601>.

199 El Heraldo, ‘Agentes separados pueden impugnar’ (28 September 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Agentes-separados-pueden-impugnar>.

200 El Heraldo, ‘En vigencia ley que da luz verde a depuración policial en Honduras’ (25 Mayo 2012), revisado en Noviembre del 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/En-vigencia-ley-que-da-luz-verde-a-depuracion-policial-en-Honduras>.

201 The New York Times, ‘U.S. Rethinks a Drug War After Deaths in Honduras’ (12 Octubre 2012) revisado en Noviembre del 2012, [http://www.nytimes.com/2012/10/13/world/americas/in-honduras-deaths-make-us-rethink-drug-war.html?ref=global-home&pagewanted=all&\\_r=1&](http://www.nytimes.com/2012/10/13/world/americas/in-honduras-deaths-make-us-rethink-drug-war.html?ref=global-home&pagewanted=all&_r=1&).

La Comisión también debe jugar un papel de apoyo a la investigación de la DIECP en aspectos técnicos, científicos y financieros<sup>202</sup>. En octubre del 2012, la CRSP dio su primer paso importante en el proceso de reforma al presentar al presidente un paquete de nuevas leyes relacionadas con la Policía y la Fiscalía, quien dio indicios de apoyar la aprobación de estas nuevas medidas esperanzadoras, las que aumentarían el entrenamiento y los ascensos en base a méritos<sup>203</sup>.

## Las mismas fuerzas económicas y políticas que empeoran la corrupción policial debilitan en forma activa el resto del sistema de justicia, que incluye el sistema judicial, los centros penales y la Fiscalía.

Las iniciativas de reforma policial en Honduras no han estado limitadas al gobierno. Con el propósito de apoyar el trabajo de la CRSP, en febrero de 2012 se formó una organización paraguas llamada la Alianza por la Justicia y la Paz, que involucra representantes de la sociedad civil, instituciones religiosas y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. La Alianza ha buscado promover y proveer crítica constructiva al proceso de reforma de la seguridad pública de Honduras en una variedad de maneras, incluyendo eventos para crear conciencia sobre la necesidad de una reforma de la seguridad y jugando un rol continuo de crítica de las acciones de la CRSP y del gobierno en relación a la reforma policial. Por ejemplo, la Alianza logró detener la creación de

202 La Prensa, 'Castellanos: Satisfecha por Ley de Reforma a la Seguridad en Honduras' (1 Febrero 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Castellanos-Satisfecha-por-Leyde-Reforma-a-la-Seguridad-en-Honduras#.ULNVH2eNCQq>.

203 La Prensa, 'Presentan proyectos de ley para reformas al sistema de justicia' (26 Octubre 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Presentan-proyectos-de-ley-para-reformasal-sistema-de-justicia#.ULNVhWeNCQp>.

un escuadrón de élite militar llamado TIGRES<sup>204</sup>. La Alianza también ha criticado al gobierno de Honduras por desembolsar solamente el 20% de los fondos requeridos por la CRSP y ha instado a la CRSP a organizarse y elaborar un plan estratégico de largo plazo.

## Obstáculos a la Reforma

La interferencia política y la politización en la reforma del sector seguridad representan un reto significativo en Honduras e inhibe el progreso significativo de la reforma policial<sup>205</sup>. Por ejemplo, numerosas reformas han sido desbaratadas por los perdedores potenciales, tales como los partidos políticos o la élite económica, al bloquear su aprobación, manipular el contenido o entorpecer su implementación<sup>206</sup>. Además, la oligarquía hondureña tradicionalmente ha hecho uso de las fuerzas policiales como armas de represión; y como resultado, los políticos tienen poco interés en contener a la policía a través del sistema legal o constitucional, revelando así el rol que la desigualdad y el poder juegan en el retraso de los esfuerzos de reforma<sup>207</sup>.

La confianza en las instituciones públicas, y en particular en la fuerza policial, es un obstáculo adicional para la reforma. Un estudio reciente del Latinobarómetro revela que el 79 % de los hondureños tiene poca o ninguna confianza en la fuerza policial. Solo un 7% respondió que reportaría un crimen, después de ocurrido, a la policía<sup>208</sup>. Con niveles de confianza tan débiles, es improbable que los miembros del público participen como testigos en casos criminales o cooperen con los fiscales públicos. Este déficit

204 El Heraldo, 'Denuncian que en Congreso se politizan leyes' (20 Septiembre 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Denuncianque-en-Congreso-se-politizan-leyes>.

205 The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, *Institutional Governance Review: Strengthening performance accountability in Honduras*. (2009), Volume II: Background Chapters. p. 113.

206 The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, *Institutional Governance Review: Strengthening performance accountability in Honduras*. (2009), Volume II: Background Chapters. p. 114.

207 Interview with Josue Murillo, Coordinator of the Alliance for Peace and Justice, conducted in October 2012.

208 La Seguridad Ciudadana, 'Corporacion Latinobarometro' (2012) revisado en Noviembre del 2012, p. 57. <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.



de confianza se extiende a las relaciones entre la fuerza policial y las demás instituciones; por ejemplo, la policía se resiste a los esfuerzos de que los fiscales dirijan su trabajo, mientras que los fiscales tradicionalmente desconfían de las investigaciones realizadas por la policía<sup>209</sup>. Los recursos financieros limitados con que cuenta Honduras y su uso ineficiente juegan un rol obstaculizador en el proceso de reforma. Desde el año 2007, la policía hondureña ha sido incapaz de actuar en más de 13,000 órdenes de captura emitidas<sup>210</sup>. De acuerdo al Ministerio Público, la policía hondureña investigó solo el 21% de los casos asignados entre el 2010 y el 2011, argumentando que se debía a la falta de fondos para realizar las investigaciones<sup>211</sup>. Un vocero de la policía señaló que el cuerpo de la policía investigativa de Honduras, la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), cuenta con tan pocos recursos tecnológicos y financieros que ni siquiera posee oficinas propias sino que opera en locales alquilados<sup>212</sup>. Además, las debilidades en la estructura interna y la distribución del trabajo dentro de la policía han impedido el uso eficiente de los fondos<sup>213</sup>. Más impactante aún es el bajo número de oficiales de policía en servicio: 148 oficiales por cada 100,000 habitantes. Honduras despliega solo la mitad de la tasa promedio en la región para la relación número de policías por habitantes<sup>214</sup>.

209 The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, *Institutional Governance Review: Strengthening performance accountability in Honduras*. (2009), Volume II: Background Chapters. p. 133 -134.

210 La Tribuna, 'Más de 13 mil órdenes de captura sin ejecutarse' (27 Agosto 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.latribuna.hn/2012/08/27/mas-de-13-mil-ordenes-decaptura-sin-ejecutarse/>.

211 Insight Crime, 'Honduras Police Investigated Only 21% Of Cases' (28 Septiembre 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/honduras-policeinvestigated-21-percent-of-cases>.

212 Insight Crime, 'Honduras Police Investigated Only 21% Of Cases' (28 Septiembre 2012) revisado en Noviembre del 2012, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/honduras-policeinvestigated-21-percent-of-cases>.

213 The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, *Institutional Governance Review: Strengthening performance accountability in Honduras*. (2009), Volume II: Background Chapters. p. 139.

214 The World Bank, Latin America and the Caribbean Regional Office, *Institutional Governance Review: Strengthening performance accountability in Honduras*. (2009), Volume II: Background Chapters. p. 136.

## Conclusión

El problema de la reforma policial en Honduras es una pieza inseparable del rompecabezas más grande de la reforma del sector seguridad y el estado de derecho. Las mismas fuerzas económicas y políticas que empeoran la corrupción policial debilitan en forma activa al resto del sistema de justicia, que incluye el sistema judicial, los centros penales y la Fiscalía. En conjunto con carteles de drogas mexicanos y las bandas criminales nacionales e internacionales, estas instituciones forman un sistema complejo de corrupción en uno de los países más volátiles del planeta. Como resultado, la reforma de la policía hondureña debe reconocer las diversas fuentes de corrupción y debilidad, y la necesidad de cooperación nacional e internacional para combatir estos problemas de manera efectiva.

La atención brindada recientemente al asunto de la reforma policial por parte del informe de la UNODC, y la creciente indignación de la población ante los crímenes perpetrados por la policía, son alentadores. Tanto el gobierno hondureño como la comunidad internacional han expresado que apoyan fuertemente la función de la CRSP y el más reciente intento de depurar la policía de las "manzanas podridas", aunque aún está por verse si estas intenciones se concretan con recursos financieros y políticos apropiados.

El problema de fondo de la reforma policial en Honduras es la voluntad política. La reforma policial desafía intrínsecamente las estructuras existentes de poder al cuestionar la capacidad de ambos, los oficiales de policía y los oficiales políticos, de actuar con impunidad. Es improbable que la corrupción en la fuerza policial cambie si los actores políticos clave, tales como políticos de alto nivel y la élite económica, continúan interviniendo para prevenir o desbaratar la reforma. Tal politización ha hecho de la reforma policial un asunto de beneficio político en lugar de ser de beneficio público, evitando así cualquier progreso significativo. Es improbable que las reformas graduales, comisiones y esfuerzos por depurar a la policía den lugar a resultados sustanciales a menos que este cálculo político cambie.



## 4.6 JAMAICA



Photo credit: Flickr bbcworldservice

### Antecedentes

La Fuerza Policial de Jamaica (JCF por sus siglas en inglés) ha sido percibida generalmente por los ciudadanos de Jamaica y la población internacional como una institución que sufre de corrupción endémica<sup>215</sup>. Esto ha dificultado gravemente la habilidad de la JCF de combatir el crimen en Jamaica, especialmente el crimen organizado y la violencia relacionado con las pandillas. Sin embargo, las reformas recientes han comenzado a atacar los problemas sistémicos y extensos que experimenta la JCF.

Aunque falta mucho para que este proceso de reforma llegue a su conclusión, y aunque sus éxitos parezcan insignificantes en comparación con el tamaño de los problemas, los avances recientes en la lucha contra la corrupción representan un progreso significativo. Hasta el momento, la razón más importante para reconocer estas mejoras es porque se han originado en un lugar en donde la corrupción era extensa, parecía

incontrolable, y estaba socavando profundamente a la policía.

El caso de Jamaica, por lo tanto, sirve como un importante punto de referencia en cuanto a las perspectivas de reforma en dos sentidos: primero, que es posible combatir la corrupción policial, aun en las circunstancias más difíciles; y segundo, como un recordatorio de que el proceso es, inevitablemente, uno de largo plazo, requiriendo un esfuerzo consolidado y apoyado por la mayoría por un largo tiempo para poder hacer realidad los cambios deseados al principio de la reforma.

### Esfuerzos de Reforma

El modelo policial de la JCF, que priorizaba el orden público por sobre la protección de los ciudadanos, sumado a la corrupción e incompetencia, dio como resultado una crisis de confianza pública y de fe en la JCF para inicios de la década del año 1990<sup>216</sup>. Es en este contexto que en 1993 se nombró al primer Comisionado Policial extranjero

215 Christie, G., 'Overcoming the Problem of Corruption in Jamaica', *Jamaican Gleaner* (28 Junio 2012), <http://jamaicagleaner.com/gleaner/20120628/cleisure/cleisure3.html>.

216 Harriot, A., 'Reforming The Jamaica Constabulary Force: From Political To Professional Policing?', *Caribbean Quarterly*, 43 (3): 1 -12.

—Trevor Macmillan, un ex-Coronel Militar. Harriot (2007) surgiere que esta primera fase de la reforma, producto de dos consultas previas, condujo a la mejora de la disciplina tanto a nivel superficial—simplemente al cumplir con la política de uso del uniforme—como en un nivel más sustancial—al reducir los niveles de actividad corrupta. Sin embargo, los problemas de corrupción y poca transparencia y la falta de rendición de cuentas han persistido y siguen obstaculizando el trabajo de la JCF.

En el 2004, Mark Shields, un oficial de alto rango de la Policía Metropolitana del Reino Unido, fue enviado a trabajar con la JCF por dos meses. El éxito de su trabajo durante este período condujo a que lo nombraran Comisionado Adjunto de la Policía para la JCF en 2005, junto a un número de oficiales policiales del Reino Unido empleados por la JCF para ocupar posiciones de alto rango y para proveer opiniones en cuanto a la reforma de la fuerza policial<sup>217</sup>. En Marzo del 2012, Les Green, el Asistente del Comisionado Policial y último de los oficiales del Reino Unido empleado en ese momento por la JCF, anuncio que se retiraría de su puesto en Jamaica.

Los problemas enfrentados por la fuerza fueron aparentes para Shields apenas llegó al país: él observó que la institución tenía una cultura “muy introspectivo y nepotista .... odiada por la mayoría del público en Jamaica”, en la que “la corrupción estaba fuera de control<sup>218</sup>”.

Las investigaciones de Resig y Lloyd (2009) indican que surgen dos resultados problemáticos de la prolongada reducción de la legitimidad de la JCF a los ojos del pueblo jamaicano<sup>219</sup>. Primero, la cooperación entre la población y la policía era baja,

217 Jamaican Gleaner, ‘Editorial – Making Straw Men of JCF Imports’ (9 Noviembre 2009) revisado en Junio del 2012, <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20091109/cleisure/cleisure1.html>.

218 Aitkinhead, D., ‘The British officer who changed policing in Jamaica’, *The Guardian* (7 Junio 2012), <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/07/british-officer-changedjamaican-policing?INTCMP=SRCH>.

219 Resig, M. D. and Lloyd, C. (2009) ‘Procedural Justice, Police Legitimacy, and Helping the Police Fight Crime: Results from a Survey of Jamaican Adolescents’, *Political Quarterly*, 12 (1): 42 - 62

con una mínima cota de confianza pública en la habilidad de la JCF de manejar la información de manera apropiada. La segunda ha sido la creciente dependencia en líderes locales (conocidos como “Dons”—el termino coloquial usado para describir el líder de una pandilla) por parte de las comunidades, e identificarlos como su fuente principal de seguridad. Estos resultados no sólo reducen la habilidad de la JCF de hacer su trabajo policial de manera efectiva, sino que también magnifican el desafío más serio, planteado por el crimen organizado y las bandas criminales.

El caso de Jamaica, por lo tanto, sirve como un importante punto de referencia en cuanto a las perspectivas de reforma, en dos sentidos: primero, en que es posible combatir la corrupción policial, aun en las circunstancias más difíciles; y segundo, nos recuerda que el proceso es, inevitablemente, uno de largo plazo.

En 2007, el Ministerio de Justicia ordenó una evaluación de la JCF bajo la dirección del Dr. Herbet Thompson<sup>220</sup>. La publicación de la Evaluación Estratégica del 2008 marca una línea divisoria relevante en el proceso de reforma de la JCF y un cambio importante en el impulso por reforma. El informe incluye 163 recomendaciones para la reforma, cataloga de ineficaces a los tres comités de supervisión de ese tiempo e identifica cinco áreas que han obstaculizado profundamente el funcionamiento de la JCF:

- La cultura de la organización
- La falta de rendición de cuentas interna y externa

220 JCF Strategic Review Panel, *A New Era of Policing in Jamaica: Transforming the JCF* (2008), Ministry of National Security.

- Fracaso de liderazgo y la administración
- Falta de desarrollo profesional
- Niveles significativos de corrupción e indiferencia hacia los derechos humanos

Desde la evaluación del 2008, han habido varias reformas a la estructura de la JCF y a organismos externos relevantes. Éstas incluyen la formación de una Subdivisión Anticorrupción (ACB) de la JCF, y el reforzamiento de los esfuerzos de vigilancia comunitaria para reconstruir la confianza entre la población y la policía<sup>221</sup>. Además, se estableció la Comisión Independiente de Investigadores (INDECOM) en el 2010 para mejorar la rendición de cuentas de los servicios de seguridad<sup>222</sup>.

El gobierno de Jamaica también recibió fondos de DFID (Departamento para Desarrollo Internacional del Reino Unido) para apoyar la reforma y los mecanismos de rendición de cuentas de la JCF. Entre 2008 y 2011, DFID financió un proyecto de 3.7 millones de libras esterlinas para promover la interacción entre la policía y la comunidad, mejorar las tasas de condena y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas<sup>223</sup>. En el 2012, otro proyecto de cuatro años con un costo de 7.5 millones de libras esterlinas fue aprobado para apoyar el programa de depuración de la Subdivisión Anticorrupción (ACB), para combatir el crimen organizado, fortalecer la rendición de cuentas internas y la supervisión y rendición de cuentas externa.



Aunque ha habido un claro impulso creciente por reformar y una gran cantidad de apoyo externo, el proceso está apenas comenzando y tomará mucho tiempo para completarse. Foto: Flickr prehensile eye.

## Midiendo el progreso

Un golpe maestro para la fuerza policial desde el 2005 fue la extradición del “Don” más buscado, Christopher “Dudus” Coke, para enfrentar cargos en los Estados Unidos. El ex Comisionado Adjunto de la Policía, Mark Shields, ha señalado que este tipo de arrestos de alto perfil nunca hubiera ocurrido si no fuera por las reformas que se han llevado a cabo en el JFC<sup>224</sup>.

221 Leslie, G., ‘Confronting the Don: Political Economic of Gang Violence In Jamaica’ (2010), *Small Arms Survey: Occasional Paper no. 26*.

222 Amnesty International, *Report 2012: no longer business as usual for tyranny and justice* (2012) revisado en Junio del 2012, <http://www.amnesty.org/en/news/report-2012-nolonger-business-usual-tyranny-and-injustice-2012-05-24>.

223 British High Commission, *The UK in Jamaica: the Department for International Development* (2012) revisado en Junio del 2012, <http://ukinjamaica.fco.gov.uk/en/about-us/workingwith-jamaica/development/>.

224 Aitkinhead, D., ‘The British officer who changed policing in Jamaica’, *The Guardian* (7 Junio 2012), <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/07/british-officer-changedjamaican-policing?INTCMP=SRCH>.

En su análisis de la cultura problemática dentro de la fuerza policial, Mark Shields identificó un punto importante de progreso ya que la cultura de la JCF está pasando de ser una cultura que se conformaría con “así lo hicimos” en lugar de llevar a cabo una reforma seria, a ser una fuerza policial que tiene “una masa crítica de personas, ahora íntegras, dentro de su organización<sup>225</sup>”. Los comentarios de Shields son respaldados por el constante crecimiento de los esfuerzos anti-corrupción dentro de la misma fuerza desde el 2008.

El número de casos activos de corrupción siendo procesados por la Subdivisión Anticorrupción (ACB) ha aumentado de un total de 41 en 2008 a 195 en 2011<sup>226</sup>. La ACB también ha tenido éxito en desarrollar estos casos de manera efectiva, al encontrar culpables de cargos criminales a 41 oficiales y despedir a 85 de la fuerza entre 2010 y 2011<sup>227</sup>. El establecimiento de una línea directa anti-corrupción, la “1-800-CORRUPT”, también ha tenido éxito. Diez investigaciones sobre casos de corrupción fueron iniciadas como resultado de las llamadas a la línea directa en sólo un mes de operación<sup>228</sup>. Desde sus inicios, la línea ha demostrado tener un éxito cada vez mayor, aumentando en 193% el número de casos recibidos desde la línea directa de 2010 a 2011. Otro desarrollo reciente fue el establecimiento de la Comisión Especial Anti-Corrupción y contra el Crimen Organizado (MOCA) en Junio del 2012<sup>229</sup>.

225 Aitkinhead, D., ‘The British officer who changed policing in Jamaica’, *The Guardian* (7 Junio 2012), <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/07/british-officer-changedjamaican-policing?INTCMP=SRCH>.

226 JCF Anti-corruption Branch, Performance Reports 2008 -2012 (2012) revisado en Junio del 2012, <http://www.acb.gov.jm/html/>

227 DFID, ‘Jamaica Constabulary Force Accountability Programme Business Case and Intervention Summary’ (2012) revisado en Junio del 2012, <http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=202591>.

228 Jamaican Police.com, “‘1-800-CORRUPT’ Already Successful?’ (2009), revisado en Junio del 2012, <http://www.jamaicanpolice.com/2009/03/1-800-corrupt-alreadysuccessful/>.

229 Jamaica Constabulary Force, ‘MOCA Launched’ (2012) revisado en Junio del 2012, <http://www.jcf.gov.jm/news/06/2012/moca-launched>.

Esta Unidad es dirigida por miembros de alto rango de la JCF, pero será un grupo de trabajo de múltiples organizaciones, con contribuciones de empleados de todas las instituciones del gobierno.

## Conclusión

Aunque ha habido progreso en la reforma de la JCF, todavía persisten los problemas de corrupción y obstáculos a la reforma<sup>230</sup>. La corrupción dentro de la fuerza policial y la forma de combatirla sigue siendo un problema grave para la policía de Jamaica. El Informe Anual de Amnistía Internacional señala que una de las mejoras recomendadas en relación a la supervisión policial, la Comisión de Investigadores (INDECOM), todavía tiene un mandato no muy claro, y existe un debate permanente en Jamaica sobre el poder de INDECOM de culpar a oficiales. Además, aparentemente existen problemas para lograr sostenibilidad en el progreso alcanzado hasta ahora en la efectividad de la JCF: Se publicó recientemente que la “Operación Kingfish” — la exitosa operación de alto perfil de la JCF para hacer frente a los “Dons” y sus redes de delincuencia organizada, en la que los oficiales británicos estaban muy involucrados— había sido disuelta de manera sistemática en el 2007, sin que ningún oficial superior o ministro estuviera dispuesto a explicar las razones detrás de esta movida<sup>231</sup>.

Estos últimos dos ejemplos pueden ser síntomas del proceso de reforma en su conjunto en Jamaica: aunque ha habido un claro impulso creciente por reformar y una gran cantidad de apoyo externo, el proceso está apenas comenzando y tomará mucho tiempo para completarse.

230 Jamaica Observer, ‘US say police commissioner’s anti-corruption drive being hindered by roadblocks’ (4 Marzo 2011) revisado en Junio del 2012, [http://www.jamaicaobserver.com/news/US-says-police-commissioner-s-anti-corruption-drivebeing-hindered-by-roadblocks\\_8463602](http://www.jamaicaobserver.com/news/US-says-police-commissioner-s-anti-corruption-drivebeing-hindered-by-roadblocks_8463602).

231 Pate, D., ‘Who Killed Kingfish?’, *The Gleaner*, (1 Julio 2012), <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20120701/news/news1.html>.



## 4.7 KENIA



Photo credit: Flickr henribergius

### Antecedentes

Aunque Kenia estableció la Ley de Prevención de la Corrupción en 1956, la corrupción policial en el país no se ha combatido de manera sistemática y consistente como en Singapur, por ejemplo, el cual estableció una ley similar solo cuatro años después, y que también es analizado en este informe. La primera Autoridad Anti-Corrupción de Kenia (KACA) se estableció en 1997, pero fue disuelta tres años después, ya que los oficiales gubernamentales sentían que “era una duplicación de las responsabilidades del Fiscal General y el Comisionado de la Policía”<sup>232</sup>. En el 2003, la Autoridad Anti-Corrupción de Kenia fue re-establecida como la Comisión Anti-Corrupción de Kenia (KACC) a través de la Ley Anti-Corrupción y la Ley de Crímenes Económicos<sup>233 234</sup>.

232 The Republic of Kenya, ‘War on corruption’, revisado en Junio del 2012, <http://republicofkenya.org/reform/war-on-corruption/>.

233 Kenya Anti-Corruption and Economic Crimes Act (2003) revisado en Junio del 2012, [http://marsgroupkenya.org/Reports/LawsandConventions/Kenya\\_Anti-Corruption\\_and\\_Economic\\_Crimes\\_Act\\_2003.pdf](http://marsgroupkenya.org/Reports/LawsandConventions/Kenya_Anti-Corruption_and_Economic_Crimes_Act_2003.pdf).

234 The 2010 Constitution of Kenya and the 2011 Ethics and Anti-Corruption Commission Act ushered in a Commission known as the Ethics and Anti-Corruption Commission as the successor of KACC, which is currently being set up.

Desde su elección en el 2002, Mwai Kibaki ha prometido combatir la corrupción en el gobierno y la fuerza policial. Se desarrolló un “Plan Estratégico para la Policía” para ampliar las reformas que ya estaban siendo impuestas, pero su éxito fue limitado. Por ejemplo, se ha reportado que un agente de la policía disparó y asesinó a un manifestante desarmado durante la violencia desatada después de las elecciones del 2007 y el 2008<sup>235</sup>. La Red de Televisión de Kenia transmitió tomas del incidente, pero un portavoz de la policía anunció que no se tomaría ninguna acción, ya que “hasta donde él tenía conocimiento, el video había sido manipulado para darle una mala imagen a la policía”<sup>236</sup>. La imagen que da el Índice Sobornos en el Este de África de 2012, de Transparencia Internacional, no es mucho mejor: ubica a la Fuerza Policial de Kenia como la tercera más corrupta en el Este de África<sup>237</sup>.

235 V. Nyamori, Police Reforms in Kenya (2009), p.40, revisado en Junio del 2012, <http://www.docstoc.com/docs/7788045/POLICE-REFORMS-IN-KENYA-BY-NYAMORI>.

236 V. Nyamori, Police Reforms in Kenya (2009), p.40, revisado en Junio del 2012, <http://www.docstoc.com/docs/7788045/POLICE-REFORMS-IN-KENYA-BY-NYAMORI>.

237 Transparencia Internacional Kenya, *East African Bribery Index 2012*, revisado en Agosto del 2012, [http://www.tikenya.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_](http://www.tikenya.org/index.php?option=com_docman&task=doc_)



Sin embargo, el poco éxito hasta el momento no excluye el éxito de las reformas más recientes. La página web de la Policía de Kenia afirma que “El Comisionado de la Policía busca lograr una Fuerza Policial cuyos miembros estén motivados, sean amigables con la población, abiertos, relajados y honestos consigo mismos y con el público<sup>238</sup>”. La realidad de esta declaración se comprobará, de una manera u otra, en los próximos años.

## Esfuerzos de Reforma

En el 2009, el nuevo Comisionado de la Policía, Mathew Iteere, comenzó una reestructuración que involucró a 600 oficiales que fueron reasignados a otros lugares/posiciones con el propósito específico de combatir la corrupción policial<sup>239</sup>. Esta fue una de las recomendaciones de una investigación sobre la corrupción policial, realizada a solicitud del gobierno y dirigida por Justice Philip Ransley. La comisión recomendó la investigación de los antecedentes de todos los oficiales de la policía en los rangos de Asistente del Comisionado de la Policía hacia arriba<sup>240</sup>. El reporte Ransley, publicado en el 2009, recomendó un programa extensivo de reforma para los próximos tres años, que tendría un costo de 81.4 billones de chelines kenianos (Ksh) (14 millones de libras esterlinas). La implementación de las 200 reformas comenzó en el 2010 por medio de un grupo de trabajo encabezado por Titus Naikuni, el Director Administrativo de Aerolíneas Kenia<sup>241</sup>.

En una apuesta por obligar a la fuerza policial a rendir cuentas, el inspector general del Servicio Policial de Kenia ahora debe reportar a tres entidades separadas: la PSC, la Autoridad

Independiente de Supervisión Policial y el recientemente establecido Consejo Nacional de Policía<sup>242</sup>. Sin embargo, los esfuerzos de formar una Comisión Nacional de Servicio Policial han sido obstaculizados por los desacuerdos sobre los nombramientos dentro de la coalición del gobierno y los líderes policiales de alto rango<sup>243</sup>.

El Reporte Ransley critica la rigidez jerárquica de la Fuerza Policial de Kenia, la cual dejó a departamentos enteros “vulnerables tanto a un abuso jerárquico como político<sup>244</sup>”. Además de sugerir una mayor descentralización operativa a los niveles inferiores de la fuerza policial, el informe proponía una separación más eficiente de los poderes: por ejemplo, la re-asignación, a nivel estructural, de la Unidad de Anti-robo de Ganado a la administración de la policía, la cual era “más visible en las zonas rurales” y por lo tanto más adecuada para tratar con crímenes que involucran robo de ganado<sup>245</sup>. Aunque algunas de estas medidas no tratan directamente con la corrupción, su propósito era aclarar la superposición en la organización de los departamentos de policía y por lo tanto limitar las oportunidades de que se oculte corrupción.

Ha sido crucial que se haya tomado un enfoque integral que incorpore las ideas y opiniones de los oficiales de bajo rango, quienes se encuentran en mayor riesgo de corrupción “herbívora”, o menor. El “Plan Estratégico para la Policía” fue desarrollado en talleres abiertos con una “muestra representativa de los oficiales<sup>246</sup>” y se tiene el crédito de “hacer posible una forma de trabajo más consultiva y menos jerárquica<sup>247</sup>”.

242 Ombati, C., ‘Why top cops are worried for their jobs’, Standard Digital News, 12 Agosto 2010, revisado en Junio del 2012, <http://www.standardmedia.co.ke/?id=2000015651&cid=612&articleID=2000015651>.

243 Ogemba, P. and Matoke, T., “Kenya: Police Dismiss Calls for a Civilian Boss”, *All Africa*, 15 Enero 2012, revisado en Junio del 2012, <http://allafrica.com/stories/201201161363.html>.

244 The Nation, ‘Ransley team proposes 200 ways to make police better’ (4 Noviembre 2009), revisado en Junio del 2012, <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/682078/-/uolplu/-/index.html>.

245 The Nation, ‘Ransley team proposes 200 ways to make police better’ (4 Noviembre 2009), revisado en Junio del 2012, <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/682078/-/uolplu/-/index.html>.

246 OECD, *SSR Report 2007*, pp.171-2.

247 OECD, *SSR Report 2007*, pp.171-2.

[download&gid=134&Itemid=146](http://www.kenyapolicice.go.ke/police%20reforms.asp).

238 Kenya Police, ‘Police Reforms’, <http://www.kenyapolicice.go.ke/police%20reforms.asp>.

239 The Republic of Kenya, ‘War on corruption’, revisado en Junio del 2012, <http://republicofkenya.org/reform/war-on-corruption/>.

240 Ombati, C., ‘Why top cops are worried for their jobs’, Standard Digital News, 12 Agosto 2010, revisado en Junio del 2012, <http://www.standardmedia.co.ke/?id=2000015651&cid=612&articleID=2000015651>.

241 The Nation, ‘Reforms underway but Kenya not out of the woods’ (27 Febrero 2010), revisado en Junio del 2012, <http://www.nation.co.ke/News/-/1056/870302/-/item/1/-/d3h69uz/-/index.html>.



Con reformas duraderas y determinantes, la Policía de Kenia podrá convertirse en una verdadera fuerza protectora. Pero para que esto suceda, las reformas deberán ser respaldadas con el compromiso total del próximo gobierno de Kenia. Foto: Flickr DEMOSH

Karp (2008) ha argumentado que la única forma de romper la corrupción “cíclica” es fomentando el “diálogo abierto” con oficiales de cada nivel jerárquico de la fuerza policial, lo cual acredita al Plan Estratégico desde el principio<sup>248</sup>.

Para formalizar la conducta ética dentro de la fuerza policial, el currículum de entrenamiento fue modificado para incluir temas de “género, derechos humanos, crimen cibernético, antiterrorismo, ciencias forenses, crimen organizado y gobierno”, en un intento por cambiar el énfasis original en el “entrenamiento y ejercicios paramilitares” que refuerzan la idea de que “el trabajo policial es combativo y de enfrentamientos<sup>249</sup>”.

Se prometieron procedimientos más rigurosos de investigación de antecedentes—como el tener una nota promedio de “D” en el nivel KCSE (Certificado de Educación Secundaria de Kenia) como

pre-requisito para el reclutamiento—en el 2011<sup>250</sup>, pero estos están en espera de que se finalicen las nuevas leyes que oficialicen los cambios en el servicio policial<sup>251</sup>.

Como en otros países, se ha promovido un enfoque de vigilancia policial orientada a la comunidad para atacar el problema de la desconfianza de la población en la fuerza policial. Esta desconfianza no sólo es agravada por la frecuencia de la corrupción, sino que también crea una cultura tan acostumbrada a la corrupción que termina aceptándola, aunque sea de manera renuente. Los primeros esfuerzos de reforma intentaron integrar a la población en general en el Plan Estratégico: un cuestionario ampliamente distribuido, ofrecía la respuesta alternativa de “demuestra poca integridad (deshonestidad y

248 Karp, J.E., *Corruption and Control: the Nature of the Game* (2008), p.7.

249 All Africa, ‘Kenya: Police officers sacked over corruption’ (15 Septiembre 2010), revisado en Junio del 2012, <http://allafrica.com/stories/201009160568.html>.

250 The Nation, ‘New tough rules in recruiting officers’ (26 Febrero 2011), revisado en Junio del 2012, <http://www.nation.co.ke/News/New+tough+rules+in+recruiting+office+rs+/-/1056/1115414/-/89do1nz/-/index.html>.

251 Mukinda, F., ‘Unfit police officers to go, says minister’, Daily Nation, 12 Julio 2011, <http://www.nation.co.ke/News/Unfit+officers+to+go+says+minister+/-/1056/1199878/-/jpls9z/-/index.html>.

corrupción)” para los encuestados que no estaban satisfechos con la actividad policial<sup>252</sup>. Siguiendo las recomendaciones del Informe Ransley, la vigilancia policial comunitaria fue introducida en “casi todas” las estaciones policiales, con el apoyo de una política y un manual “desarrollados para mejorar la seguridad y la aplicación de la ley<sup>253</sup>”. A partir del 2011, un nuevo nivel de involucramiento de la comunidad invita a los civiles a formar comisiones independientes para monitorear el reclutamiento de los oficiales de la policía<sup>254</sup>.

## El Futuro

Hasta la fecha, Kenia tiene un historial terrible de corrupción policial. Los ciudadanos esperan pagar sobornos de manera rutinaria, y el abuso de autoridad para beneficio propio es intrínseco a gran parte de la fuerza policial. Pero hay esperanza: las reformas actuales y futuras prometidas a la policía son significativas y sin duda representan pasos en la dirección correcta.

Después de 15 meses en el nuevo programa de entrenamiento, cientos de nuevos reclutas policiales se graduarán a tiempo para “complementar la población policial antes de las Elecciones Generales del 2012<sup>255</sup>”.

Sin embargo, se necesita más tiempo e investigación para determinar si las reformas tendrán un impacto positivo y duradero. Conservar la paz y evitar que se repita la violencia desencadenada después de las elecciones del 2007 y 2008 ha sido una victoria para la policía, pero otra muy distinta será la reducción de la

corrupción en la institución de la Fuerza Policial de Kenia, al nivel de que sus ciudadanos sientan realmente confianza en ella. El gobierno actual y sus sucesores deben mantener su compromiso con las reformas recomendadas por el Reporte Ransley si Kenia quiere evitar la corrupción cíclica, en concordancia con las advertencias de ambos, la Comisión Real Wood (1997)<sup>256</sup> y Karp (2008)<sup>257</sup> — en los cuales las recomendaciones de comisiones independientes son respetadas por un tiempo breve pero olvidadas pocos años después.

Conservar la paz y evitar que se repita la violencia desencadenada después de las elecciones del 2007 y 2008 ha sido una victoria para la policía, pero otra muy distinta será la reducción de la corrupción en la institución de la Fuerza Policial de Kenia, al grado de que sus ciudadanos sientan realmente confianza en ella.

No es buen augurio que el gobierno de Mwai Kibaki aprobara una ley que disolvió el KACC y despidió personal de alto rango, incluyendo al Director Patrick Lumumba, en agosto del 2011. Sin embargo, queda por descubrirse si la nueva Comisión de Ética y Anti-Corrupción continuará su trabajo con la misma efectividad<sup>258</sup>. Con reformas duraderas y determinantes, la Policía de Kenia podría convertirse en una verdadera fuerza protectora. Pero para que esto suceda, las reformas deben ser respaldadas con el compromiso total del próximo gobierno de Kenia— el cual tomará el poder a inicios del 2013.

252 252 Kenya Police, Public Questionnaire on 2008 – 2013 Strategic Plan (2008), retrieve June 2012, <http://www.kenyapolice.go.ke/resources/Public%20Questionnaire%20-%20Strategic%20Plan.pdf>.

253 All Africa, ‘Kenya: Police officers sacked over corruption’ (15 Septiembre 2010), revisado en Junio del 2012, <http://allafrica.com/stories/201009160568.html>.

254 Daily Nation, ‘Kenya: Civilian Team to Promote Or Dismiss Police Officers’, *All Africa*, 25 Junio 2011, revisado en Junio del 2012, <http://allafrica.com/stories/201106271661.html>.

255 The Nation, ‘New tough rules in recruiting officers’ (26 Febrero 2011), revisado en Junio del 2012, <http://www.nation.co.ke/News/New+tough+rules+in+recruiting+officers+/-/1056/1115414/-/89do1nz/-/index.html>.

256 Wood Royal Commission, *Report* (1997), p.177.

257 J.E. Karp, *Corruption and Control: the Nature of the Game* (2008), p.5.

258 Daily Nation, ‘New law kicks Lumumba out of KACC’, *Daily National* on 29 Agosto 2011, revisado en Junio del 2012, <http://www.nation.co.ke/News/politics/New+law+kicks+Lumumba+out+of+KACC+/-/1064/1227560/-/s8ok4rz/-/>.

## 4.8 SERBIA



Photo credit: Flickr Limbic

### Antecedentes

Al ser un país post-conflicto, el camino que Serbia recorrió en sus intentos por disminuir su corrupción policial está lleno de obstáculos. La caída del régimen de Milosevic en el 2000 condujo a una división apresurada de la seguridad estatal (la inteligencia) y la seguridad interna (la policía), dejando a esta última inestable y vulnerable a la corrupción. La mala planificación dejó al Servicio de Inteligencia con una superposición operativa con la policía, creando confusión y la posibilidad de corrupción<sup>259</sup>. También hubo un protocolo inadecuado para monitorear y lidiar con la mala conducta de oficiales. Un informe de Transparencia Internacional del 2001 encontró que “no existían medios especiales a disposición de la policía para investigar y combatir la corrupción<sup>260</sup>”.

259 OECD, *The OECD DAC Handbook on Security System Reform* (2007), pp.163-4.

260 Transparency International Serbia, *National Integrity System – Serbia & FR Yugoslavia* (2001), p.23.

Particularmente en el sur del país, las divisiones étnicas han obstaculizado una vigilancia justa. Ha persistido la percepción general de que la policía es “corrupta, irrespetuosa y asociada directamente con el régimen autoritario<sup>261</sup>”. Notables diferencias en la actitud de la población hacia la policía podrían revelar la presencia de corrupción basada en la discriminación en el sur de Serbia: Ryan (2007) encontró que mientras que la etnia serbia se sentía protegida por la policía los albanos en la región sentían que estaban siendo “vigilados”<sup>262</sup>.

### Esfuerzos de Reforma

En los años posteriores al derrocamiento de Milosevic, se implementaron muchas reformas bien intencionadas (Figura 6). El “Documento de Visión” del 2003 planteó ideas de cambio, pero

261 B.J. Ryan, ‘Quasi-pluralism in a Quasi-peace: South Serbia’s Multi-ethnic Police’, *International Peacekeeping*, Vol 14 Issue 2 (2007), p.289.

262 B.J. Ryan, ‘Quasi-pluralism in a Quasi-peace: South Serbia’s Multi-ethnic Police’, *International Peacekeeping*, Vol 14 Issue 2 (2007), p.288.



Bakick (200) señala que el no cumplir con plazos claros de implementación de las acciones debilitó la reforma desde el principio<sup>263</sup>. Este se convirtió en un problema perenne ya que aunque la Ley de Policía del 2005 demandó un plan estratégico para la reforma policial<sup>264</sup>, “ninguna de las dos administraciones post-Milosevic ha tenido una estrategia general para la reforma. La ausencia de un marco institucional condujo a una “falta de capacidad interna y plazos precisos” que ha obstaculizado un progreso eficiente<sup>265</sup>.

La Oficina del Inspector General fue establecida en el 2003 para observar y actuar en casos de corrupción policial. Al menos al inicio, sus efectos fueron limitados ya que sus miembros mantuvieron posiciones de privilegio en el servicio policial. La OSCE ha aconsejado que una unidad de asuntos internos, como lo es la Oficina del Inspector General, sólo puede combatir la corrupción eficazmente si tiene independencia de la estructura de mando<sup>266</sup>.

Para abordar las tensiones étnicas internas en la fuerza policial, en Abril de 2001 la OSCE patrocinó la creación de un Elemento Policial Multi-Étnico (MEPE), dotado con una academia para entrenar a 375 cadetes recién ingresados. La MEPE representó una intención consciente de incorporar oficiales de todos los grupos étnicos (y géneros) al servicio policial. Además, el entrenamiento fomentó el involucramiento activo de la comunidad en la prevención de crímenes. En esencia, el programa MEPE fue intento orientado a la vigilancia policial comunitaria de base étnica.

**FIGURE 6: ACCIONES DE LA REFORMA POLICIAL SERBIA 2000-2008**

Estrategias anticorrupción – 2005
Vigilancia basada en la comunidad – 2002
Gendarmería - 2007
Ley sobre Procedimiento Penal – 2005
Ley sobre Policía – 2005
Informe Monk – 2001
Aumento de policías mujeres – 2002
Elemento Policial Multi-Étnico (MEPE) – 2001
Defensor del Pueblo (Ombudsman) – 2005
Oficina del Inspector General – 2003
Directiva para el Crimen Organizado – 2008
Monitoreo y transparencia general – 2005
Código de Ética Policial – 2006
Directiva Policial – 2005
Sector para Asuntos Financieros, Personales, Comunes y Técnicos – 2004
Agencia de Información de Seguridad – 2002

## Obstáculos a la Reforma

La OSCE recomendó que se crearan consejos provinciales semi-independientes para monitorear las fuerzas policiales, pero aunque la idea se puso en práctica, los consejos vieron dificultado su trabajo por su poder estrictamente limitado. Ellos tenían cierta autoridad para cuestionar a los agentes de policía, pero no para obligarles a asistir a las reuniones, lo que obstaculizó los intentos de aumentar la rendición de cuentas policial<sup>267</sup>.

263 Bakic & Gajic, *Police Reform in Serbia: Five Years Later*, Conflict Studies Research Centre (Mayo 2006), p.2.

264 GFN SSR, 'The Stockholm Programme and the Police Reform Strategy: A 'Step Forward' in the Police Reform in Serbia', *Journal on European Perspectives of the Western Balkans* Vol. 2, No. 1.(Abril 2010), p.61.

265 Bakic & Gajic, *Police Reform in Serbia: Five Years Later*, Conflict Studies Research Centre (Mayo 2006), p.ii.

266 OSCE, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service* (Enero 2004), p.52.

267 B.J. Ryan, 'Quasi-pluralism in a Quasi-peace: South Serbia's Multi-ethnic Police', *International Peacekeeping*, Vol 14 Issue 2 (2007), p.294.



Sin embargo, con la creación de una unidad de asuntos internos efectiva, las medidas anti-corrupción están probando ser efectivas. Según un informe de la UNHCR, en la primera mitad del 2010 la unidad de control interno de la policía ayudó a llevar 307 casos de cargos criminales y 2.600 procedimientos administrativos contra oficiales, “en comparación con sólo 262 y 103 respectivamente, llevados a la corte durante los cinco años entre 2003 y 2008<sup>268</sup>”.

Los esfuerzos regionales de reforma se han enfocado demasiado en fortalecer las ya reformadas fuerzas policiales y muy poco en la reforma de las estructuras existentes. Se hicieron esfuerzos por llevar a cabo una reforma conjunta en todo el sureste de Europa, patrocinados internacionalmente en el marco del Pacto de Estabilidad (1999-2008). Aunque la cooperación regional y el intercambio de experiencias representan por naturaleza un paso positivo, Mobek (2003) ha criticado ciertos aspectos del programa que impiden su eficacia.

Los programas de entrenamiento orientados a “entrenar entrenadores<sup>269</sup>” habrían sido más efectivos de haber sido combinados con cursos de entrenamiento para oficiales de bajo rango (quienes están en mayor riesgo de caer en corrupción menor la cual, según el modelo de Kleinig, conduce a un “borde resbaladizo” hacia la corrupción “carnívora<sup>270</sup>”). Quizás lo más importante, es que la corrupción interna fue minimizada a favor de un enfoque en el crimen organizado y transfronterizo<sup>271</sup>.

Las tensiones étnicas en la Serbia post-conflicto han obstaculizado la efectividad de la MEPE. La amenaza de separatistas serbios militantes

268 UNHCR, *Country Reports on Human Rights Practices – Serbia* (2010), Section 1.d.

269 Stability Pact for South-Eastern Europe, *Police Form Report Working Table III, Portoroz Meeting* (2004), p.1 revisado en Junio del 2012, <http://www.stabilitypact.org/police/RPT%20Closing%20Conference%20Zagreb%20Nov.%202006.pdf>.

270 J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (1996), p.166.

271 Mobek, ‘Police Reform in South East Europe’ in *Defence and Security Sector Governance and Reform in South East Europe Self-Assessment Studies: Regional Perspective*, ed. Eden Cole, Timothy Donais and Philipp H. Fluri (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003), pp.13-14.



La cooperación regional en el sureste de Europa es una herramienta positiva en el combate a la corrupción, y debe promoverse el intercambio de información y conocimiento entre Serbia y sus vecinos. Foto: Flickr Limbic.

requirió el despliegue de una gendarmería armada para proteger a los oficiales de la MEPE, lo que socavó significativamente su autoridad<sup>272</sup>. Además el elemento multi-étnico tenía equipamiento y entrenamiento insuficiente<sup>273</sup>. Ryan (2007) argumenta que la comunidad internacional debe estar consciente de que el trabajo policial orientado a la comunidad es inadecuado para atacar las tensiones étnicas dentro de la fuerza policial y en la reforma del sector de seguridad<sup>274</sup>. En el 2010, una evaluación descubrió que la “fuerza policial del sur de Serbia estaba compuesta en su mayoría de serbios, aunque con una minoría de oficiales de la etnia albanesa<sup>275</sup>”, lo que sugiere que todavía hay mucho trabajo por realizar para lograr un balance étnico en la fuerza policial. Es improbable que desaparezca la corrupción discriminatoria dentro de la policía de Serbia si permanecen las tensiones étnicas internas.

272 B.J. Ryan, ‘Quasi-pluralism in a Quasi-peace: South Serbia’s Multi-ethnic Police’, *International Peacekeeping*, vol. 14 Issue 2 (2007), p.294.

273 B.J. Ryan, ‘Quasi-pluralism in a Quasi-peace: South Serbia’s Multi-ethnic Police’, *International Peacekeeping*, vol. 14 Issue 2 (2007), p.294.

274 B.J. Ryan, ‘Quasi-pluralism in a Quasi-peace: South Serbia’s Multi-ethnic Police’, *International Peacekeeping*, vol. 14 Issue 2 (2007), p.295.

275 UNHCR, *Country Reports on Human Rights Practices – Serbia* (2010), Section 1.d.

La amargura subyacente sigue siendo grave a pesar de los esfuerzos innovadores para combatir las tensiones étnicas que exacerban la corrupción policial (por ejemplo, la discriminación de un oficial que extorsiona a un miembro de otro grupo étnico). En Julio del 2011, la hostilidad por motivos raciales en la que estaban involucrados oficiales de policía serbios y albaneses en la frontera con Kosovo, demostró que continúan las tensiones que dificultan que la policía opere de una manera no-discriminatoria, tanto interna como externamente<sup>276</sup>.

## Conclusiones

Evidentemente la reforma de la policía de Serbia ha tenido cierto éxito. Aunque su implementación haya tenido fallas, el proyecto MEPE fue un paso importante que demostró voluntad, al menos metodológicamente, de combatir la discriminación inherente de la fuerza policial. El Gobierno de Serbia necesita más tiempo, pero también necesita planificar ese tiempo de manera cuidadosa. El Documento de Visión del 2003 y la Ley Policial del 2005 demuestran comprensión de la necesidad de organizar la reforma policial con una base estratégica, pero ninguno incluye acciones de largo plazo para llegar a eso.

Viendo hacia el futuro, el Programa de Estocolmo podría ser un eficaz punto de entrada para una reforma integral de la policía de Serbia. El plan estratégico de cinco años—que provee directrices para luchar contra la corrupción en asuntos locales y de justicia a los miembros de la Unión Europea—se ha sugerido como un “vital paso adelante” para la policía de Serbia<sup>277</sup>. El énfasis del programa en ética y derechos humanos representa un “punto clave” en la reforma serbia<sup>278</sup>. El proceso reciente

de emisión de visas en el país ya ha requerido capacitación anticorrupción para los agentes de la policía de fronteras<sup>279</sup>.

Acuerdos de cooperación regional de menor escala que el Pacto de Estabilidad (1999-2008) son una manera de reforzar la lucha contra la corrupción policial: en Marzo del 2011 los ministros del interior de Serbia y Montenegro firmaron un pacto acordando la cooperación legal para combatir el crimen transfronterizo y la corrupción<sup>280</sup>.

Para reducir efectivamente la corrupción en la fuerza policial de Serbia, se debe crear y seguir un plan para la implementación que sea clara y realista—posiblemente usando el programa de Estocolmo como formato modelo. La cooperación regional en el sureste de Europa es una herramienta positiva en el combate a la corrupción, y debe promoverse el intercambio de información y conocimiento entre Serbia y sus vecinos. Las dificultades inherentes de un ambiente post-conflicto y multiétnico como Serbia significan que podría ser necesaria la discriminación positiva en la policía, para evitar una concentración de minorías o intereses mayoritarios en la administración de una región en particular.

Además, debe haber un esfuerzo concertado para mantener una distinción clara entre la policía y otras unidades de ejecución, más militarizadas. Sobre todo, como lo sugiere Transparencia Internacional en un informe sobre países post-conflicto, la cultura popular de Serbia debe ser alterada para construir una intolerancia a la corrupción entre los ciudadanos a fin de que las reformas sean duraderas<sup>281</sup>.

276 Spero News, ‘Tensions Rise In Northern Kosovo After Pristina Police Deployment’, 26 Julio 2011, revisado en Junio del 2012, <http://www.speroforum.com/a/57697/Tensions-Rise-%20In-Northern-Kosovo-After-Pristina-Police-Deployment>.

277 GFN SSR, ‘The Stockholm Programme and the Police Reform Strategy: A ‘Step Forward’ in the Police Reform in Serbia’, *Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, vol. 2, no. 1 (Abril 2010), p.78.

278 GFN SSR, ‘The Stockholm Programme and the Police Reform Strategy: A ‘Step Forward’ in the Police Reform in Serbia’, *Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, vol. 2, No. 1 (Abril 2010), p.73.

279 GFN SSR, ‘The Stockholm Programme and the Police Reform Strategy: A ‘Step Forward’ in the Police Reform in Serbia’, *Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, vol. 2, no. 1 (Abril 2010), p.78.

280 Tanjug, ‘Serbia and Montenegro Sign Agreement in Police Cooperation’, Flare Network, 25 Marzo 2011, revisado en Junio del 2012, [http://flarenetwork.org/learn/project\\_echo/croatia/article/serbia\\_and\\_montenegro\\_sign\\_agreement\\_on\\_police\\_cooperation.htm](http://flarenetwork.org/learn/project_echo/croatia/article/serbia_and_montenegro_sign_agreement_on_police_cooperation.htm).

281 Transparencia Internacional UK, *Counter-Corruption Reforms in Post-Conflict Countries* (2011), p.30.

## 4.9 SINGAPUR



### Antecedentes

Singapur fue sometido al dominio colonial del Imperio Británico hasta 1963. Durante este tiempo la Fuerza Policial de Singapur (SPF por sus siglas en inglés) estuvo embrollada en corrupción<sup>282</sup>. Medidas para enfrentar esta corrupción en la fuerza policial fueron introducidas en 1952, cuando se estableció la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas (CPIB). Desde entonces, una serie de reformas han reducido la corrupción dentro de la SPF y le han dado el status de modelo a seguir para el cambio. A la CPIB se le otorgó un amplio poder legal, los salarios de los oficiales de la policía mejoraron considerablemente y el proceso de reclutamiento y entrenamiento fue renovado con un enfoque exhaustivo en la ética e integridad del trabajo policial. Por mucho tiempo se ha admirado a la ciudad-estado como el mejor ejemplo de reformas que pueden hacer desaparecer la corrupción en la fuerza policial, y existe evidencia considerable de los éxitos del programa.

282 Ali, M., 'Eradicating Corruption - The Singapore Experience', Informe de presentación para Seminario de Experiencias Internacionales de Buen Gobierno y Combate de la Corrupción, 17 Febrero 2000, revisado en Junio del 2012, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002749.pdf>.

### Esfuerzos de Reforma

Las medidas anti-corrupción en Singapur han sido ampliamente elogiadas, y han tenido numerosos éxitos. Primero, una serie de gobiernos consecutivos han demostrado voluntad política para enfrentar el problema. La mejor evidencia de ello es la Agencia Anticorrupción en Singapur, que se ha establecido por mucho más tiempo que sus contrapartes en otros estados. En sus décadas de operación, la CPIB ha crecido en eficacia y reputación, y disfruta de una cantidad impresionante de independencia de la policía y de influencias políticas. La inversión con compromiso del Gobierno de Singapur ha fortalecido las capacidades anticorrupción de la CPIB: en 1995, se introdujeron las pruebas de polígrafo<sup>283</sup> y en 1998, espejos unidireccionales se añadieron a ruedas de identificación o reconocimiento<sup>284</sup>.

283 Corrupt Practices Investigation Bureau, 'About us: Hill Street Days 1994-1998' (2006), revisado en Junio del 2012, [http://app.cpib.gov.sg/cpib\\_new/user/default.aspx?pgID=127](http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=127).

284 Corrupt Practices Investigation Bureau, 'About us: Cantonment Road Days 1998 - 2004' (2006), revisado en Junio del 2012, [http://app.cpib.gov.sg/cpib\\_new/user/default.aspx?pgID=128](http://app.cpib.gov.sg/cpib_new/user/default.aspx?pgID=128).



Tanto Holmes (2010) como Ali (2000) acreditan el éxito de la reforma de la policía de Singapur a la serie de gobiernos que demostraron su compromiso con las reformas<sup>285 286</sup>.

Segundo, la CPIB disfruta de poderes legales más allá de los que se pueden encontrar en otros países. El poder otorgado por la Ley de Prevención de la Corrupción de 1960 le permite a un detective de la CPIB arrestar a cualquier persona bajo “sospecha razonable” sin la necesidad de una orden de captura, entrar a “cualquier lugar por la fuerza de ser necesario”, y hacerlo sin una orden de cateo si tiene “motivos razonables para creer que cualquier retraso en la obtención de la orden de cateo frustraría el objetivo de la búsqueda<sup>287</sup>”. Los oficiales de la CPIB también pueden proponer reformas legislativas, retener pasaportes y congelar fondos<sup>288</sup>. Con el lema “rápidos pero seguros<sup>289</sup>”, la CPIB muestra una actitud de tolerancia cero a la corrupción, y se podría argumentar que los poderes otorgados a los agentes los ponen en riesgo de posibles abusos de autoridad. Sin embargo, de la misma manera que la Comisión Independiente Contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC), la CPIB no tiene poder para enjuiciar directamente, lo que ha sido prudente dejarlo al sistema judicial.

Tercero, por mucho tiempo los salarios altos han reducido la tentación de corrupción menor para los oficiales de la policía. En 1972 por ejemplo, el gobierno implementó las recomendaciones del

Comité de Revisión de Salarios Lee Soo Ann, que aconsejaba que los oficiales subalternos recibieran un aumento salarial de un 20-25% y asistencia médica gratuita<sup>290</sup>. Este cambio—y los subsiguientes aumentos salariales desde entonces—no sólo reducen la tentación de la corrupción ‘herbívora,’ sino que también permiten que el gobierno estipule que un oficial no pueda tener otro empleo<sup>291</sup>. Bajo el dominio colonial, los oficiales tenían que tomar otros trabajos, y la mezcla de lealtades aumentó el riesgo de corrupción: por ejemplo, un oficial tendría dificultad en ser imparcial al investigar a un empresario rival. Al aumentar los salarios de los oficiales y prohibir empleos secundarios, los administradores policiales reducen la posibilidad de que sus oficiales tengan que enfrentar un conflicto de interés durante una operación.

Cuarto, el proceso de reclutamiento y monitoreo se enfoca en la prevención de la corrupción entre los oficiales. Los programas de entrenamiento de la Academia Policial de Singapur (establecida en 1969) han sido actualizados periódicamente. En 1999, el escándalo “Ah Long San” en el cual 17 oficiales fueron encontrados culpables de corrupción, impulsó la creación de un curso de entrenamiento enfocado en valores<sup>292</sup>. El programa de 40 horas fue basado en casos reales para aumentar su relevancia entre los participantes, y fue descrito por el Comisionado de la Policía como “lecciones basadas en la integridad... para construir resistencia contra la corrupción<sup>293</sup>”. Holmes (2010) ha elogiado el enfoque del curso de “nombrar y avergonzar”, al verlo como una forma efectiva de inculcar la integridad<sup>294</sup>.

285 L. Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective* (2010), p.9.

286 Ali, M., ‘Eradicating Corruption - The Singapore Experience’, Informe de presentación para Seminario de Experiencias Internacionales de Buen Gobierno y Combate de la Corrupción, 17 Febrero 2000, revisado en Junio del 2012, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002749.pdf>.

287 CPIB, Powers of Investigation in Prevention of Corruption Act (PCA), Sections a.1 and c, revisado en Junio del 2012, [http://app.cpiib.gov.sg/cpiib\\_new/user/default.aspx?pgID=203](http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=203).

288 USAID Office of Democracy and Governance, Anti-Corruption Program Brief (2006), p.11, revisado en Junio del 2012, [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/ACA\\_508c.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ACA_508c.pdf).

289 Corrupt Practices Investigation Bureau, ‘Legislation: Powers of Investigation’ (2006), revisado en Junio del 2012, [http://app.cpiib.gov.sg/cpiib\\_new/user/default.aspx?pgID=203](http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=203).

290 J. Quah, *Preventing Police Corruption in Singapore* (2006), p.64.

291 J. Quah, *Preventing Police Corruption in Singapore* (2006), p.64.

292 J. Quah, *Preventing Police Corruption in Singapore* (2006), p.70.

293 B.H. Khoo, ‘Speech at the World Ethics and Integrity Forum 2005’ at the Integrity Institute of Malaysia in Kuala Lumpur, Malaysia, (Abril 2005), p.5.

294 L. Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective* (2010), p.9.

Los oficiales también son supervisados cuidadosamente en el campo de trabajo: los que se encuentran en posiciones “vulnerables” como en brigadas anti-vicios y de supresión de juegos de azar son rotados con otros departamentos cada tres años. Los bienes privados de los oficiales son también investigados de manera rutinaria por el Departamento de Crédito del Consumidor para “prevenir que oficiales con deudas busquen sobornos<sup>295</sup>”.

### Singapur – ¿Un modelo?

Quah (2006) es un prominente portavoz del rotundo éxito de Singapur. Sin embargo, podría decirse que el caso de Singapur necesita más investigación antes de que se use—al menos tentativamente—como un modelo para el resto del mundo. Por Ejemplo, Quah yuxtapone, con cierta hipérbole, el servicio policial colonial totalmente corrupto con una fuerza policial que ha permanecido incorruptible desde que el Partido de Acción del Pueblo (PAP) tomó el poder en 1960<sup>296</sup>. Aunque hay cierta verdad en esta comparación, es una caricatura sin utilidad. También ha llegado a algunas conclusiones audaces con evidencia limitada y ocasional. Por ejemplo, utiliza un pasaje del boletín informativo de la Policía de Singapur de 1976 titulado “Police Life”, el cual insta a sus miembros a “mostrar al público que la corrupción no paga” para demostrar que “a diferencia de la época colonial británica, la corrupción ya no es tolerada o perdonada tanto por el gobierno del PAP como por la población<sup>297</sup>”.

295 Commissioner of Police, quoted in B.H. Khoo, ‘Speech at the World Ethics and Integrity Forum 2005’ at the Integrity Institute of Malaysia in Kuala Lumpur, Malaysia, (2005), p.5.

296 ‘This article recognises that police corruption was rampant in Singapore during the British colonial period, but that since then, through the commitment of the People’s Action Party government to curbing corruption in the country, the Singapore Police Force has succeeded in preventing and minimising police corruption.’ J. Quah, *Preventing Police Corruption in Singapore* (2006), p.59.

297 J. Quah, *Preventing Police Corruption in Singapore* (2006), p.65.



Un período largo de reforma solo funciona si es dirigido por un gobierno proactivo y comprometido, como se ha visto en Singapur. Foto: Lucas.

El trabajo de Quah es meticuloso y extremadamente valioso, pero no debe ser visto como evidencia decisiva de que la Fuerza Policial de Singapur ha logrado cultivar una cultura anti-corrupción. La situación es compleja ya que, a diferencia de la ICAC de Hong Kong, que da a conocer públicamente los datos en bruto de sus casos, así como su procesamiento y condenas, la CPIB no produce informes formales o evidencia cuantificable por medio del cual se pueda estudiar su éxito con facilidad<sup>298</sup>.

298 USAID Office of Democracy and Governance, Anti-Corruption Program Brief (2006), Appendix 2, p.24, revisado en Junio del 2012, [http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/pdfs/ACA\\_508c.pdf](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ACA_508c.pdf).



Sin embargo estas reservas no le restan méritos a los impresionantes esfuerzos anticorrupción de Singapur, sino que se necesita más investigación para apoyar las conclusiones de Quah.

## Conclusiones

Es importante recordar que si bien el desempeño de Singapur en la reforma de la corrupción policial es excepcional, también lo son sus circunstancias base. Singapur no es ni un país en desarrollo ni un país post-conflicto; ha gozado de décadas de estabilidad política y de una ventaja considerable en el desarrollo de su cuerpo independiente de lucha contra la corrupción: un beneficio de estabilidad a largo plazo de la que no gozan la mayoría de los países en desarrollo. Su tamaño pequeño significa que no debe enfrentar los problemas de los que sufren los países geográficamente dispersos como China, pero también se podría decir que la alta densidad poblacional de Singapur (7,257/milla cuadrada) presenta sus propias dificultades<sup>299</sup>. Esencialmente, una ciudad-estado como Singapur o Hong Kong (por lo menos hasta 1997) está sujeta a circunstancias excepcionales que pueden hacer que un órgano de lucha contra la corrupción como la CPIB o ICAC parezca desproporcionadamente más eficaz que sus contrapartes en otros países<sup>300</sup>.

Esto no disminuye el éxito de Singapur, pero sugiere que los países que requieren reformas policiales podrían necesitar un período considerable de tiempo para esperar ver resultados positivos. Por supuesto, un período largo de reforma solo funciona si es dirigido por un gobierno proactivo y comprometido, como se ha visto en Singapur.

---

299 Department of Statistics Singapore, 'Statistics: Key Annual Indicators' (2011) revisado en Junio del 2012, <http://www.singstat.gov.sg/stats/keyind.html#popnarea>.

300 Jennet, V., 'Local Anti-Corruption Agencies: Pros and Cons' (2007) revisado en Junio del 2012, [www.U4.no](http://www.U4.no).

## 4.10 VENEZUELA



### Antecedentes

El informe del 2006 de la Conarepol (Comisión Nacional de Reforma Policial) sobre la Fuerza Policial de Venezuela reveló una red de corrupción extensiva infiltrada en la fuerza policial a variado nivel. Las redes criminales estaban sobornando a los oficiales para recibir información y tenían influencia activa sobre la fuerza policial. Los oficiales recibían poco entrenamiento, desconocían los problemas éticos relacionados con el trabajo policial, y operaban con un enfoque “trigger-happy (que dispara a la mínima)” en las áreas más pobres— se estima que ocurren 900 tiroteos por policía cada año en los barrios marginales alrededor de ciudades grandes como Caracas<sup>301</sup>. En particular, la impunidad ha ayudado a muchos oficiales corruptos a evadir su pena: en un informe presentado a la Asamblea Nacional en Agosto del 2008 se admitió que solo 204 de los 6,300 oficiales de la policía investigados entre 2000 y 2007 fueron acusados<sup>302</sup>. Una falta de confianza

inherente se ha dispersado por todas las comunidades de Venezuela; y con ello la renuencia a reportar los incidentes de corrupción policial por miedo a retribuciones.

### Esfuerzos de Reforma

En el 2008 se aprobó la Ley Orgánica del Servicio de Policía Nacional, implementando muchas de las reformas propuestas por la Conarepol. Se creó la Universidad Nacional Experimental de Seguridad para implementar un programa de entrenamiento de cinco años con un fuerte énfasis en la ética del trabajo policial, lo cual es señalado por Newburn como un método eficaz para combatir la corrupción<sup>303</sup>. Blanco ha insistido en que a la policía se le deben enseñar herramientas eficaces de disuasión más allá de la violencia, señalando una “cultura” (aunque Chan (1997)<sup>304</sup> descartó este término por engañoso) intrínseca en la que los oficiales de la policía se sienten impotentes cuando necesitan apaciguar situaciones de violencia entre la ciudadanía, ya que se les ha prohibido el uso de

301 The Guardian, ‘Venezuela Police Law Themselves’ (2009) revisado en Junio del 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/06/venezuela-police-law-themselves>.

302 Human Rights Watch, *A Decade under Chávez: Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela* (2008), p. 211.

303 T. Newburn, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature* (1999), p.13.

304 J. Chan, *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society* (1997), pp.65-67.

violencia pero tienen poco o ningún conocimiento de otras alternativas<sup>305</sup>. El currículum incluye especialistas entrenados por asesores de Cuba y Nicaragua (los dos países con la tasa de homicidios más bajos de Latinoamérica) en ética y vigilancia policial comunitaria, aunque los primeros reclutas apenas están entrando al campo de trabajo y es demasiado pronto juzgar la efectividad del entrenamiento.

La “vigilancia policial comunitaria” ha sido una de las ideas claves detrás de las reformas de Chávez. Al crear consejos locales con el poder de monitorear y dirigir la actividad policial, la esperanza es que los miembros de la comunidad no sólo contribuirían con información local para ayudar a la policía, sino que también podrían monitorear a la policía. La idea es similar a la creación de las “Unidades Policiales de Pacificación” en los barrios marginales del estado de Río de Janeiro en Brasil, los cuales deberían mantener una presencia policial constante en áreas de alta criminalidad, en vez de las incursiones violentas ocasionales<sup>306</sup>. En términos más generales, el programa intenta fomentar un mayor involucramiento de la policía en la vida diaria de las comunidades locales, con una vigilancia policial preventiva, en vez de reactiva, como consecuencia de ello.

Sin embargo, Blanco señala que los esfuerzos por implementar una vigilancia comunitaria, que no son organizados o explicados adecuadamente, han sido interpretados por algunos como comandos de justicia vigilante, y en algunas áreas civiles armados con pistolas y escopetas patrullan sus comunidades<sup>307</sup>.

305 P. Fernández Blanco, M. Guillén, and J. Suggett, ‘Human Rights and Police Reform in Venezuela: A Venezuelan Perspective’ (2009) revisado en Junio del 2012, <http://venezuelanalysis.com/analysis/4349>.

306 Valladeres, D., ‘Central America Should Turn to Community Policing, Experts Say’, *Inter Press Service News Agency*, 14 Junio 2011, revisado en Junio del 2012, <http://www.ipsnews.net/2011/06/central-america-should-turn-to-community-policing-experts-say/>.

307 P. Fernández Blanco, M. Guillén, and J. Suggett, ‘Human Rights and Police Reform in Venezuela: A Venezuelan Perspective’ (2009) revisado en Junio del 2012, <http://venezuelanalysis.com/analysis/4349>.

Para aumentar la transparencia dentro de la fuerza, se estableció dentro del Ministro del Interior una nueva oficina llamada Rectoría Policial para monitorear constantemente el desempeño de todos los departamentos policiales y vigilar cuidadosamente de señales de corrupción o abusos a los derechos humanos.

La Ley Orgánica se enfoca particularmente en la rendición de cuentas de la policía, un tema sobre el que organizaciones no gubernamentales como la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz han presionado repetidamente al gobierno, de cuyos miembros se escogió la nueva Secretaria Técnica de la Conarepol, Soraya El Achkar<sup>308</sup>. Para aumentar la transparencia dentro de la fuerza, se estableció dentro del Ministro del Interior una nueva oficina llamada Rectoría Policial para monitorear constantemente el desempeño de todos los departamentos policiales y vigilar cuidadosamente de señales de corrupción o abusos a los derechos humanos. La ley ordenó también que todas las fuerzas crearan ambas unidades, la de asuntos internos y la de disciplina externa: esta última debe ser un órgano independiente de la fuerza<sup>309</sup>.

En el 2009 en respuesta a las sugerencias de reforma de la Conarepol, la Policía Nacional Bolivariana (PNB) constituyó un nuevo servicio nacional policial diseñado para trabajar en colaboración con la comunidad, a través de consejos de comunidades locales que supervisan unidades de hasta 400 familias<sup>310</sup>.

308 Human Rights Watch, *A Decade under Chávez: Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela* (2008), p. 214.

309 Human Rights Watch, *A Decade under Chávez: Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela* (2008), p. 214.

310 Organic Law of Police Service and National Police, Art. 79.

A esta nueva fuerza se le ha otorgado un aumento salarial de 318% con respecto a lo que ganaba la fuerza anterior<sup>311</sup>. Por lo menos en teoría, se cree que una mejora en las condiciones de trabajo de los oficiales de la policía podría motivar a un mejor servicio y limitar la tentación de aceptar sobornos o de involucrarse en actividades criminales. Sin embargo, el ex director de la división antisequestros de la policía investigativa ha declarado que la policía corrupta está involucrada en 8 de cada 10 secuestros<sup>312</sup>, y debido a que el dinero es el motivo principal de estas actividades, parece poco probable que el aumento salarial haya reducido drásticamente la corrupción; al menos por el momento.

Un informe de Transparencia Internacional del 2010 sugiere que la confianza pública en la policía no ha sufrido un cambio inmediato, ya que la policía todavía es ampliamente percibida como la institución más corrupta del país. Se podría decir, sin embargo, que tomará más de dos años para cambiar la opinión de una población acostumbrada a una imagen negativa de la policía<sup>313</sup>.

### Obstáculos para la Reforma

La interferencia política podría ser una barrera para la reducción de la corrupción policial a largo plazo. Chavez proclamó una “revolución policial” que estaría compuesta por miembros de las misiones sociales de su gobierno<sup>314</sup>. Esto ha despertado serias preocupaciones de que la reforma de la policía venezolana podría resultar en una fuerza policial más politizada, en vez de una más independiente. Esto no solo podría transformar a la fuerza en un instrumento de autoridad gubernamental (y posiblemente represivo), sino

311 Pearson, T., ‘Venezuelan Government Triples Police Wages’, *venezuelanalysis.com*, 6 Diciembre 2009, revisado en Junio del 2012, <http://venezuelanalysis.com/news/4985>

312 New Scotsman, ‘Venezuela: Police corruption blamed for kidnapping epidemic’, 30 Mayo 2011, <http://www.scotsman.com/news/venezuela-police-corruption-blamed-for-kidnapping-epidemic-1-1667444>.

313 Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010/2011*, p.44.

314 H. Chávez, quoted in Human Rights Watch, *A Decade under Chávez: Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela* (2008), p. 215.

Un informe de Transparencia Internacional del 2010 sugiere que la confianza pública en la policía no ha sufrido un cambio inmediato, ya que la policía todavía es ampliamente percibida como la institución más corrupta del país.

que también podría dar como resultado un control más estricto del gobierno sobre la información policial, lo que podría limitar la capacidad de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad en general de monitorear la corrupción de manera precisa. Sin embargo, estará por verse si las reformas propuestas por Chavez serán continuadas por su sucesor y en el largo plazo. En su estudio de los departamentos policiales de los Estados Unidos, Sherman (1978) encontró que la influencia de políticos de alto rango puede “capturar” a un servicio y usarlo para fines políticos<sup>315</sup>. Si una cultura local acepta la corrupción como parte de “lo que tiene que ser,” y por esta razón acepta implícitamente las prácticas corruptas dentro del servicio, ésta puede convertirse en una epidemia—particularmente en lugares donde la vigilancia policial comunitaria le da control sobre su administración a los consejos locales, como en el caso de Venezuela.

Blanco insiste en que cualquier cambio en la fuerza policial debe ser complementado con reformas judiciales, ya que la reforma policial solo tendrá un efecto duradero si los casos de corrupción policial son tratados adecuadamente en las cortes<sup>316</sup>. El sistema judicial antes del 2007 carecía de recursos y sufría de una escasez de jueces y fiscales estatales, lo que dificultó la resolución efectiva de los casos de corrupción. Un estudio de la reforma

315 L.W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (1978), pp.32-3.

316 P. Fernández Blanco, M. Guillén, and J. Suggett, ‘Human Rights and Police Reform in Venezuela: A Venezuelan Perspective’ (2009) revisado en Junio del 2012, <http://venezuelanalysis.com/analysis/4349>.



judicial en Venezuela sería extremadamente útil, pero se encuentra fuera del ámbito de este informe.

## Conclusiones

Es difícil saber si las reformas en Venezuela han tenido éxito ya que ha pasado muy poco tiempo: la nueva PNB (Policía Nacional Bolivariana) fue desplegada el año pasado y estará por verse si las reformas empezadas por Chavez serán continuadas por su sucesor y en el largo plazo. El director de la PNB ha publicado que los crímenes violentos se han disminuido en un 52.78% desde el comienzo de la operación<sup>317</sup>. Sin embargo, el crimen violento no es el único determinante de una mejora en el servicio. El tráfico de drogas es un problema creciente en Venezuela, especialmente desde que las redes criminales organizadas llegaron al país a raíz de las mejoras de seguridad en Colombia.

La fuerza policial sigue siendo un componente integral de estas redes<sup>318</sup>. De igual manera la insistencia de Chavez de que la nueva PNB será un amigo, en vez de un enemigo represivo de la gente, ha sido contrarrestada por denuncias de represión brutal de las protestas pacíficas de noviembre del 2010<sup>319</sup>.

Se podría decir que las figuras oficiales no se deben tomar muy en serio, y aunque hay razones significativas para el optimismo en relación a los cambios promovidos por Chavez — con una notable disminución de crímenes violentos en Caracas — las reformas que están en proceso deben ser monitoreados cuidadosamente para asegurar que no engendren un intento de usar la policía con fines políticos. Dada la desconfianza en el cumplimiento de la ley en Venezuela, es posible

ver la importancia de que la transparencia se ubique en el corazón de las reformas con el fin de aumentar la confianza vital del público.

Como un aporte positivo, el Capítulo Venezolano de Transparencia Internacional ha estado involucrado en movilizar apoyo para la reforma de las prisiones. Estas acciones incluyen la creación de puestos fuera de las prisiones más importantes como Tocuyito y escuchar las experiencias de corrupción de las familias de los internos. Iniciativas pequeñas como éstas pueden tener un impacto importante en el cambio de la opinión pública.

317 Pearson, T., 'Crime Drops in Caracas, Venezuela', *venezuelanalysis.com*, 6 Junio 2011, revisado en Junio del 2012, <http://venezuelanalysis.com/news/6253>.

318 Stone, H., 'Venezuela Cracks on With Police Reform', *Insight on Crime*, 1 Abril 2011, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/venezuela-cracks-on-with-police-reform>.

319 Lugo, A. C., 'Provea: PNB se inaugura mal en control del orden público', *El Universal*, 12 Noviembre 2010, [http://www.eluniversal.com/2010/11/12/pol\\_ava\\_provea:-pnb-se-inaug\\_12A4722811.shtml](http://www.eluniversal.com/2010/11/12/pol_ava_provea:-pnb-se-inaug_12A4722811.shtml)

# 5. CONCLUSIONES

Los países examinados en este informe representan una gama compleja de intentos de reformar la corrupción policial, y una gama aún más amplia de obstáculos que han dificultado estos intentos. Han habido considerables éxitos dado que la presencia de corrupción es más fácil de detectar que su ausencia. Sin embargo, no se puede subestimar la vital importancia de tener un servicio policial justo, confiable y puro, que sea percibido de esta manera por la población y por los mismos oficiales policiales, en la lucha por una sociedad libre y segura.

Las fuerzas policiales no son escenarios aislados de corrupción. Se pueden obtener lecciones importantes de las medidas anticorrupción en sectores de defensa y seguridad. Primero, así como en la policía, la corrupción en el ejército es perjudicial no sólo porque reduce la confianza del público—aunque éste es más un problema de los órganos de seguridad que tratan íntimamente con la población que con un ejército lejano y venerado—sino que porque reduce la efectividad operativa y malgasta recursos escasos<sup>320</sup>. Segundo, con frecuencia la corrupción sólo se combate cuando ha sido expuesta, pero si se expone por medio de un escándalo público esto reduce la confianza del público en la policía, la que debe ser restaurada durante el proceso de reforma. Con cualquier tipo de reforma anticorrupción en el sector de defensa, las altas expectativas de un público indignado exigen un programa con un marco de tiempo definido para el cambio<sup>321</sup>. Tercero, los programas de reforma dirigidos a cualquier institución del sector

de defensa y seguridad deben incluir medidas preventivas sencillas y de largo plazo, en conjunto con las medidas de castigo que llegan a los titulares de los medios después de un escándalo público<sup>322</sup>.

Todos los países presentados tuvieron cierto éxito en reformar la corrupción dentro de sus propios servicios policiales. De una manera más general, las reformas caen dentro las siguientes categorías:

## Cambio Estructural

- Separación de poderes—Ej.: Georgia.
- Aplanamiento de la jerarquía—Ej.: Nueva Gales del Sur, Australia.
- Cambio de Nombre (Rebranding)—Ej.: Georgia.
- Aumento Salarial— Ej.: Venezuela, Georgia.

## Reclutamiento y entrenamiento

- Procesos de reclutamiento más rigurosos—Ej.: Kenia, Singapur.
- Incorporación de la conducta ética e integridad en el entrenamiento—Ej.: Afganistán, Nueva Gales del Sur, Singapur, Venezuela.

## Monitoreo Interno

- Sistema de alerta temprana—Ej.: Kenia, Nueva Gales del Sur.
- Poderes disciplinarios más sutiles—Ej. Nueva Gales del Sur.

320 Transparencia Internacional Reino Unido, *Codes of Conduct in Defence Ministries and Armed Forces* (2011), p.1.

321 Transparencia Internacional Reino Unido, *Codes of Conduct in Defence Ministries and Armed Forces* (2011), p.47.

322 Transparencia Internacional Reino Unido, *Building Integrity and Countering Corruption in Defence and Security* (2011), p.22.

- Establecimiento de una unidad de investigación de corrupción interna—Ej.: Jamaica.

#### Monitoreo externo

- Comisiones de monitoreo independiente—Ej.: Kenia, Serbia, Singapur.

#### Transparencia

- Interna—“diálogos abiertos” dentro de la policía (Karp 2008)—Ej. Venezuela.
- Externa—“vigilancia policial comunitaria” con la población—Ej.: China, Venezuela

#### Reformas más amplias

- Reformas judiciales (Holmes 2010)—Ej.: Serbia

Los cambios estructurales pueden combatir la corrupción sistémica si amplían la jerarquía para limitar la capacidad de un oficial superior de establecer una cadena de corrupción patrimonial. En países post-conflicto tales como Georgia, la separación estructural de poderes debe ser reforzada para prevenir que los responsables de la ley civil tengan poder militar o que sirvan a una facción de poder. Los cambios en los procesos de reclutamiento o entrenamiento son especialmente vitales en países post-conflicto como Afganistán y Serbia. Los prejuicios que resultan de hostilidades entre facciones o grupos étnicos en este tipo de Estados pueden contribuir a la corrupción discriminatoria en la fuerza policial, si valores morales no son inculcados en los agentes desde el inicio de sus carreras.

Los sistemas de monitoreo interno, como los que fueron recientemente implementados en Nueva Gales del Sur, deben ser llevados a cabo en todos los servicios policiales para facilitar la detección temprana y la prevención de corrupción “herbívora” antes de que progrese a proporciones “carnívoras”. Aún más importante es que los

organismos de investigación externos se aseguren de que la fuerza policial rinda cuentas a un agente más allá de sí mismo, y que sean un instrumento para limitar el desarrollo de la corrupción de alto nivel. Sin embargo, esto sólo es cierto si son independientes tanto de la policía como del gobierno estatal.

La transparencia debe ser el centro de cualquier proceso de reforma y de las estructuras duraderas que establece e implementa. La transparencia interna, en la forma de consultas abiertas y de comunicación clara entre todos los rangos de la fuerza policial, no sólo hace que la corrupción sea difícil de esconder sino que también da el beneficio adicional de restaurar la confianza y la moral de un servicio que ha sufrido un escándalo público—como en el caso de Li Siyi en China.

FIGURE 7: OBSTÁCULOS PARA LA REFORMA EN EL SECTOR SEGURIDAD

REACCIONARIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fracaso en llevar a cabo las recomendaciones</li> <li>Reacciones de mano dura</li> <li>Planeamiento sin visión de futuro</li> </ul>
OPERACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prioridades con imperfecciones</li> <li>Organismo con poderes regulatorios insuficientes</li> </ul>
POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interferencia política</li> <li>Tensiones post-conflicto</li> <li>Falta de voluntad política</li> </ul>

La transparencia externa, en la forma de trabajo policial enfocado a la comunidad, es vital para la restauración de la confianza pública en la fuerza policial después de que ha sido estremecida por la corrupción sistemática—como en Venezuela y Kenia.

Pero, como se ha demostrado, las reformas anticorrupción normalmente son inefectivas contra ciertos obstáculos los cuales pueden ser de reacción, operacionales y/o políticos (Figura 7).

Los primeros tres obstáculos son acciones inadecuadas en la fase reactiva de un ciclo de corrupción<sup>323</sup>. Al ser presentados con recomendaciones dramáticas de cambios estructurales a través de investigaciones estatales que no pueden ser ignoradas, los comisionados de policía podrían tratar de promulgar reformas superficiales para distraer la atención de los cambios más fundamentales—como fue el caso de Nueva Gales del Sur tras el informe Wood. Las reacciones punitivas demasiado fuertes a un escándalo público pueden satisfacer la ira de una población, pero tener el efecto de dañar irreversiblemente la moral de la policía, si no son combinados con un cambio positivo significativo. El despido de 30,000 policías de tránsito por Saakashvili en Georgia corrió el riesgo de incluir a oficiales que no estaban involucrados en la corrupción

Además, las reformas son más efectivas si son planeadas meticulosamente en un marco de tiempo con cambios graduales en vez de cambios dramáticos. En Serbia, por ejemplo, el Documento de Visión del 2003 y la Ley de Policía del 2005 no lograron implementar cambios verdaderos porque no fueron apoyados por acciones a largo plazo.

A nivel operativo, los obstáculos surgen dentro de la policía y de los órganos de investigación externos cuando los administradores no permiten expectativas realistas y poderes adecuados. En Nueva Gales del Sur, las expectativas similares a las de un negocio presionan a los oficiales a



Las reformas anti-corrupción tendrán una mayor oportunidad de ser exitosas si su monitoreo es abierto a la población en general, ya que es por medio de la transparencia que la oportunidad y la tentación a la corrupción disminuyen. Foto: UN Photo, Martine Perret

cumplir los objetivos de la reforma en lugar de llevar a cabo sus funciones de servicio público. Las agencias externas e independientes solamente pueden cumplir con su deber de monitorear si se les otorga suficiente poder para hacerlo: los consejos provinciales de Serbia no tenían la habilidad de obligar a los oficiales de la policía a asistir a las reuniones para hacerles rendir cuentas. Por esta razón los consejos eran impotentes cuando se enfrentaban a oficiales que se rehusaban a cooperar.

Finalmente, los obstáculos a nivel político suelen ser los más difíciles de superar porque sus causas se extienden mucho más allá de la institución policial. La interferencia en la conducta y estructura policial por parte de los políticos provinciales o de alto rango puede resultar en individuos corruptos comprando posiciones en la administración policial, o en políticos pervirtiendo el curso de la justicia para su propio bien. En Venezuela, la “policía revolucionaria” de Chavez consiste de individuos con lealtad al gobierno. En China el involucramiento del partido CCP en los altos rangos de la policía China crea un conflicto de interés a la hora de exponer la corrupción de manera transparente. Los países post-conflicto sufren de muchos de estos obstáculos insuperables cuando intentan implementar una reforma policial. Procesos lentos de desarme,

<sup>323</sup> P. Neyroud & A. Beckley, *Policing, Ethics and Human Rights* (2001), p.10.



desmovilización y reintegración (DDR por sus siglas en inglés), poca confianza pública en la policía que fue ineficaz o abusiva durante hostilidades y estructuras policiales débiles o mal definidas, todas contribuyen a reproducir la corrupción dentro de fuerzas policiales que frecuentemente no rinden cuenta de sus actos. Por ejemplo, el escenario político fragmentado de Afganistán ha dificultado la reforma de una fuerza policial que se ve obligada a actuar de una manera casi militar por la continua beligerancia interna.

El punto más crucial de ser recordado es que, ya que ningún país experimenta las mismas dificultades al prevenir la corrupción policial, los programas de reforma no pueden ser creados en base a una plantilla o modelo general. Hasta en los éxitos más aplaudidos, como los de Singapur y Hong Kong (que no fue incluido en este estudio), los sistemas que conducen a estos éxitos no pueden ser transportados a otro país con el mismo efecto. Los esfuerzos de reforma deben ser ajustados específicamente a las diferencias individuales: tanto entre los diferentes departamentos de policía como entre los diferentes Estados.

El punto más crucial de recordar es que ya que ningún país experimenta las mismas dificultades al prevenir la corrupción policial, los programas de reforma no pueden ser creados en base a una plantilla o modelo general.

Aunque los diferentes contextos geopolíticos requieren de diferentes enfoques, algunos puntos de buenas prácticas universales pueden ser sustraídos del análisis de los casos seleccionados:

- Las reformas deben involucrar a múltiples grupos: la administración policial, oficiales

que trabajan en terreno, ministros del gobierno, agencias de monitoreo, independientes y, hasta cierto punto, al público en general.

- Las reformas deben combinar medidas punitivas con cambios estructurales coherentes y reforzar la confianza de la policía después del escándalo.
- Las reformas deben ser planeadas y mantenidas en el largo plazo para garantizar un cambio duradero: un marco de tiempo extenso que involucre cambios graduales tendrá un efecto más duradero que una serie de cambios inmediatos pero abrumadores.
- Aunque la corrupción a gran escala es la forma más perjudicial de corrupción, un enfoque en la corrupción “herbívora” parece ser necesario para reformas duraderas porque:
- Sin la atención adecuada, la corrupción en los niveles más bajos se puede volver institucional.
- Ya que casi todos los autores de actos de corrupción a gran escala comenzaron como “herbívoros”, todos los niveles de corrupción se combaten mejor a a largo plazo con reformas preventivas enfocadas en el reclutamiento, monitoreo y entrenamiento<sup>324</sup>.
- Cualquier programa de reforma debe ser adaptado directamente para la fuerza policial en la que será implementado.
- Las recomendaciones de las investigaciones de corrupción policial patrocinadas por el gobierno deben ser cumplidas con un compromiso completo y no sólo de palabra.

324 I. Cerrah, *Ethical Conduct in Law Enforcement* (2009), p.71.

Debe establecerse una agencia independiente para investigar las quejas o denuncias de corrupción policial y para monitorear el progreso de la reforma. Ésta también debe gozar de suficiente poder coercitivo para ser efectiva.

Los esfuerzos internacionales deben ser coordinados y cooperativos desde el comienzo para evitar un conflicto de metas que podría obstaculizar la reforma.

Las reformas en la fuerza policial serán más exitosas si su enfoque es el de mejorar la transparencia y el servicio de la policía, y no el de fortalecer la fuerza misma o su habilidad de proteger élites políticas.

Para una mayor comprensión de la mejor manera de combatir la corrupción policial se necesita más investigación. Estudios comparativos entre países, como el de Holmes (2010), podría decirse que representan la mejor manera de entender como las teorías de reforma pueden ser aplicadas a la realidad de contextos desiguales<sup>325</sup>. De manera similar, los documentos y reportes policiales producidos por organizaciones no-gubernamentales representan una base invaluable de conocimiento para entender la situación en el campo de trabajo.

Además del rol importante y necesario de los administradores policiales, los gobiernos, las agencias externas y los organismos internacionales, y las organizaciones de sociedad civil juegan, y deben jugar, un rol importante en el proceso. Las reformas anti-corrupción tendrán una mayor oportunidad de ser exitosas si su monitoreo es abierto a la población en general, ya que es por medio de la transparencia que la oportunidad y la tentación a la corrupción disminuyen.

Esto nos conduce a la conclusión más inesperada e importante de este informe: ha habido mucho menos involucramiento de la sociedad civil en la reforma policial de lo que esperábamos. Para que las reformas sean duraderas y efectivas se necesita el apoyo e involucramiento activo de la población. Aunque sin duda hay muchos esfuerzos locales que no han sido documentados en la literatura internacional, consideramos que este involucramiento externo debe ser más extensivo, y que hay una necesidad urgente de que la sociedad civil encuentre una manera más efectiva de contribuir y estimular los esfuerzos de lucha contra la corrupción policial.

---

325 L, Holmes, *Australian Police Corruption in Comparative Perspective*, 2010, p.11.

## ANEXO 1 | TABLA DE RESULTADOS DE BARÓMETRO GLOBAL DE CORRUPCIÓN 2010 - 2011

País/territorio	Partidos políticos	Parlamento/ Legislatura	Policía	Sector Privado	Medios	Oficiales Públicos	Poder judicial	ONGs(organizaciones no gubernamentales)	Organismos religiosos	Ejército	Sistema educacional	Ranking de policía
Total	4.2	3.7	3.7	3.4	3.2	3.7	3.3	2.9	3.3	2.8	3.1	
<b>Asia Pacífico</b>	<b>4.2</b>	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>	<b>3.6</b>	<b>3.4</b>	<b>3.9</b>	<b>3.1</b>	<b>2.9</b>	<b>3.8</b>	<b>3.2</b>	<b>3.5</b>	<b>5</b>
Afganistán	2.9	3.2	3.2	3.1	2.8	3.1	3.4	3.1	2.7	2.9	2.9	2
Australia	3.7	3.3	3.3	3.5	3.3	3.2	2.9	2.8	3.3	2.6	2.5	5
Bangladesh	3.8	3.1	4.4	2.4	2.3	4.0	3.5	2.3	1.8	1.9	2.6	1
Camboya	3.1	2.9	3.7	2.7	2.6	3.5	4.0	1.9	1.8	2.6	3.0	2
China	3.4	3.4	3.4	3.6	3.3	3.4	3.0	2.9	2.8	2.7	3.0	3
Fiji	3.4	2.7	2.8	3.2	2.3	3.0	2.5	2.3	2.2	2.1	2.2	4
Hong Kong	3.3	3.0	3.4	3.6	3.2	3.4	2.9	2.7	2.6	2.8	2.8	3
India	4.2	4.0	4.1	3.1	3.0	3.5	3.1	3.1	2.9	2.8	3.4	2
Indonesia	3.5	3.6	3.5	2.8	2.8	3.2	3.3	2.5	2.5	2.8	3.0	3
Japón	4.2	3.8	3.7	3.7	3.5	3.9	3.1	3.1	4.0	3.3	3.6	6
Corea (del Sur)	4.0	4.0	3.7	3.4	3.4	3.6	3.6	2.7	3.0	3.3	3.5	3
Malasia	4.0	3.4	4.1	3.3	2.7	3.3	3.0	2.9	2.0	2.3	2.4	1
Nueva Zelanda	3.5	3.2	2.7	3.2	3.1	3.0	2.5	2.6	3.1	2.2	2.4	7
Pakistán	4.1	4.0	4.5	3.8	3.3	4.2	3.6	3.8	2.8	3.0	3.1	1
Papua Nueva Guinea	4.0	3.7	3.5	2.8	2.3	3.5	2.7	1.9	1.8	2.7	2.9	4
Filipinas	3.6	3.5	3.6	2.9	2.0	3.5	3.1	2.4	1.9	2.9	2.7	2
Singapur	2.9	2.6	2.8	2.9	3.0	2.9	2.7	2.6	2.8	2.7	2.7	6
Islas Salomón	3.7	3.7	2.9	2.8	2.2	3.4	2.6	2.2	2.0	2.7	2.9	5
Taiwan	3.5	3.8	3.9	3.5	3.2	3.8	3.3	2.8	2.9	3.4	3.2	1
Tailandia	3.6	3.4	3.6	3.2	2.8	3.7	3.0	2.5	2.4	3.5	3.3	2
Vanuatu	4.0	3.3	3.0	2.9	2.4	3.1	2.7	1.8	1.8	2.8	2.3	4
Vietnam	2.0	1.9	3.8	2.6	2.2	3.0	2.8	1.7	1.5	2.3	3.3	1

<b>UE+</b>	<b>4.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.1</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	<b>2.8</b>	<b>3.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.6</b>	<b>8</b>
Austria	3.2	2.7	2.6	3.3	2.8	2.8	2.5	2.3	2.7	2.5	2.3	7
Bulgaria	4.1	3.9	3.8	3.7	2.9	3.9	4.3	2.8	2.7	2.5	3.2	5
República Checa	3.8	3.6	3.5	3.3	2.8	3.7	3.5	2.6	2.5	3.3	3.1	4
Dinamarca	2.8	2.3	2.0	2.8	2.6	2.5	1.6	2.2	2.3	2.2	2.0	9
Finlandia	3.7	2.9	1.9	3.0	2.7	2.7	2.0	2.5	2.7	2.0	2.2	11
Francia	3.6	3.1	2.7	3.3	3.0	3.0	2.8	2.4	2.5	2.2	2.1	7
Alemania	3.7	3.1	2.3	3.3	3.0	3.2	2.4	2.6	2.9	2.6	2.3	11
Grecia	4.6	4.3	3.7	3.6	4.3	4.0	3.9	2.8	3.5	2.9	3.2	6
Hungría	3.9	3.4	3.2	3.8	3.1	3.2	2.9	2.4	2.2	2.8	2.5	5
Islandia	4.3	3.7	2.2	4.0	3.5	3.5	2.7	2.6	3.2		2.4	10
Irlanda	4.4	4.0	3.0	3.5	3.0	3.3	2.7	2.5	3.9	2.3	2.5	6
Italia	4.4	4.0	3.0	3.7	3.3	3.7	3.4	2.7	3.4	2.8	2.9	8
Latvia	4.0	3.7	3.3	3.0	2.5	3.6	3.2	2.1	1.8	2.3	2.6	4
Lituania	4.2	4.2	3.7	3.5	2.9	3.8	4.0	2.6	2.5	2.4	3.0	5
Luxemburgo	2.9	2.5	2.5	3.0	2.7	2.7	2.5	2.3	2.7	2.3	2.3	7
Holanda	3.0	2.7	2.6	3.1	2.9	3.0	2.6	2.5	2.9	2.5	2.3	7
Noruega	3.0	2.2	2.1	3.2	2.9	2.8	1.9	2.7	3.2	2.4	2.4	10
Polonia	3.6	3.4	3.2	3.5	2.8	3.4	3.3	2.6	2.7	2.4	2.6	6
Portugal	4.2	3.7	3.2	3.6	2.8	3.2	3.4	2.6	2.6	2.6	2.5	6
Rumania	4.5	4.5	3.9	3.6	3.1	3.8	4.0	2.9	2.3	2.4	3.1	4
Eslovenia	4.3	3.7	3.2	3.7	3.1	3.6	3.5	2.7	3.2	2.8	2.9	7
España	4.4	3.5	3.1	3.5	3.4	3.5	3.4	2.8	3.5	2.7	2.6	8
Suiza	2.9	2.6	2.1	3.3	3.0	2.6	2.3	2.2	2.5	2.2	1.8	10
Reino Unido	4.0	3.8	3.1	3.5	3.4	3.4	2.8	2.9	3.0	2.5	2.5	6
<b>América Latina</b>	<b>4.0</b>	<b>3.7</b>	<b>3.3</b>	<b>3.5</b>	<b>2.9</b>	<b>3.7</b>	<b>3.8</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>6</b>
Argentina	4.1	3.9	3.8	3.2	3.0	4.0	3.7	2.4	2.7	2.9	2.5	4
Bolivia	4.2	3.8	4.1	3.5	3.3	4.1	4.3	2.8	2.3	3.3	2.6	4
Brasil	4.1	4.1	3.8	3.0	2.7	3.1	3.2	2.5	2.5	2.4	2.5	3



Chile	4.0	3.7	3.1	3.4	2.7	3.6	3.6	2.9	3.0	2.8	3.0	6
Colombia	4.2	4.2	4.0	2.9	2.7	4.0	3.8	2.6	2.8	3.4	2.5	3
El Salvador	4.4	3.8	4.3	2.3	2.4	4.2	4.1	2.2	2.5	2.6	2.6	2
México	4.4	4.2	4.4	3.3	3.2	4.2	4.3	3.0	3.0	2.9	2.9	1
Perú	4.2	4.3	3.9	2.9	2.9	4.0	4.4	2.7	2.4	3.4	3.1	5
Venezuela	4.0	4.0	4.4	3.1	2.3	3.8	4.1	2.3	2.3	3.5	2.7	1
<b>Medio Oriente y Norte de África</b>	<b>3.6</b>	<b>3.3</b>	<b>3.2</b>	<b>2.9</b>	<b>2.6</b>	<b>3.4</b>	<b>2.9</b>	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2.4</b>	<b>2.6</b>	<b>4</b>
Irak	3.9	3.6	3.1	3.0	2.3	3.1	2.6	2.5	2.0	2.8	2.8	3
Israel	4.5	4.0	3.5	3.4	3.2	3.9	2.8	2.8	4.0	2.6	2.8	5
El Líbano	4.1	3.8	3.7	3.4	3.5	3.9	3.5	3.0	3.0	2.4	3.0	4
Marruecos	2.0	2.0	3.3	1.6	1.3	3.5	3.5	1.4	1.0	1.1	2.0	3
Palestina	3.1	2.8	2.7	2.9	2.8	2.8	2.4	2.8	2.5	2.7	2.3	7
Estados post-soviéticos	3.7	3.7	3.9	3.3	3.0	3.8	3.9	2.9	2.2	3.1	3.6	1
Armenia	3.6	3.8	4.1	3.2	2.9	3.8	4.1	2.7	2.2	3.6	4.2	3
Azerbaiyán	2.6	2.5	3.6	2.6	2.4	3.3	3.2	2.5	1.9	2.6	3.3	1
Bielorrusia	3.2	3.2	3.6	3.2	3.1	3.8	3.4	2.9	2.2	2.9	3.2	2
Georgia	2.9	2.6	2.1	2.4	2.4	2.7	2.9	2.2	1.4	1.8	2.2	9
Moldova	3.8	3.7	4.1	3.7	3.0	3.8	3.9	2.9	2.4	2.9	3.7	1
Mongolia	4.2	4.2	4.0	3.0	2.9	3.6	4.1	2.5	2.1	2.9	3.7	4
Rusia	3.5	3.6	3.9	3.4	3.2	3.9	3.7	3.1	2.5	3.5	3.7	1
Ukrania	4.0	4.1	4.3	3.7	3.2	4.1	4.4	3.2	2.3	3.5	4.0	2
<b>North America</b>	<b>4.1</b>	<b>3.8</b>	<b>3.1</b>	<b>3.5</b>	<b>3.3</b>	<b>3.5</b>	<b>3.2</b>	<b>2.8</b>	<b>3.2</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>	<b>8</b>
Canadá	3.9	3.6	2.9	3.4	3.0	3.3	2.9	2.7	3.3	2.7	2.6	7
Estados Unidos	4.3	4.0	3.3	3.6	3.5	3.8	3.4	3.0	3.1	2.8	3.0	7

<b>África Sub-Sahariana</b>	<b>3.9</b>	<b>3.8</b>	<b>4.4</b>	<b>2.8</b>	<b>2.5</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>	<b>2.9</b>	<b>2.4</b>	<b>2.2</b>	<b>2.6</b>		
Camerún	4.0	3.7	4.5	2.9	3.0	3.9	4.0	2.3	2.3	3.5	3.5		1
Ghana	4.1	3.7	4.6	3.0	2.6	3.6	3.9	2.4	2.7	2.6	3.6		1
Kenia	3.8	3.8	4.6	2.8	1.6	3.5	3.8	2.2	2.2	2.8	3.0		1
Liberia	2.9	3.6	4.1	3.2	2.4	3.6	3.7	2.5	1.9	2.3	3.8		1
Nigeria	4.5	4.2	4.7	2.9	2.7	3.5	3.7	2.4	2.2	3.1	3.8		1
Senegal	4.4	4.5	4.6	3.1	3.0	4.0	4.2	2.6	2.4	2.8	3.5		1
Sierra Leona	3.5	3.4	4.4	3.3	2.6	3.3	3.5	2.2	2.0	2.4	3.7		1
Sudáfrica	3.9	3.8	4.4	2.8	2.5	3.6	3.5	2.9	2.4	2.2	2.6		1
Uganda	3.1	3.3	4.6	2.4	2.0	3.5	3.9	2.1	1.7	3.0	3.2		1
Zambia	3.6	3.2	4.1	3.1	2.8	3.5	3.4	2.5	2.2	2.5	3.4		1
<b>Balcanes del Oeste + Turquía</b>	<b>3.9</b>	<b>3.7</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>2.9</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>2.7</b>	<b>2.4</b>	<b>2.4</b>	<b>3.3</b>		<b>7</b>
Bosnia y Herzegovina	4.1	3.9	3.5	3.6	2.8	3.8	3.5	2.4	2.5	2.4	3.6		6
Croacia	4.0	4.0	3.7	3.9	3.2	3.8	4.1	2.8	2.7	2.7	3.4		6
FYR Macedonia	3.7	3.5	3.3	3.0	2.8	3.6	3.9	2.6	2.6	2.1	3.4		6
Kosovo	4.2	3.9	2.4	3.3	2.3	3.2	4.1	1.8	1.5	1.3	2.4		7
Serbia	4.2	3.8	3.6	3.6	3.4	3.8	3.9	3.4	2.7	2.7	3.6		6
Turquía	3.2	2.9	3.1	3.3	3.0	3.3	3.1	3.0	2.5	3.2	3.3		6



Transparencia Internacional Reino Unido  
Programa Internacional de Defensa y Seguridad  
32-36 Loman Street  
Londres, SE1 0EH  
Reino Unido

[defence@transparency.org.uk](mailto:defence@transparency.org.uk)  
[www.ti-defence.org](http://www.ti-defence.org)  
[www.transparency.org.uk](http://www.transparency.org.uk)