



Guía práctica

sobre integridad policial



Guía práctica sobre integridad policial

DCAF

DCAF - El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad es una fundación internacional cuya misión es ayudar a la comunidad internacional a perseguir la buena gobernanza y la reforma del sector de seguridad. El Centro desarrolla y promueve normas y estándares, lleva a cabo investigación policial adaptada, identifica buenas prácticas y recomendaciones a fin de promover una gobernanza democrática del sector de seguridad y proporciona apoyo de asesoría dentro del país, así como programas de asistencia práctica.

DCAF reconoce con agradecimiento el apoyo del **Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega** en la producción de la Guía práctica.

Las opiniones expresadas son únicamente de los autores y no reflejan de ningún modo las opiniones de las instituciones mencionadas o representadas en esta Guía práctica.

Imágenes de la portada:

©DCAF, Policía Nacional de Honduras (izquierda), Policía Nacional de Colombia (derecha)

©DCAF, 2019

Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-9222-190-4

Diseño: Yasmine Hung

Impresión: Villière

Composición en español: Emanuel Hernández

Publicado por DCAF - El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad

PO Box 1360

1211 Geneva 1

Switzerland

www.dcaf.ch

Reconocimientos

Pierre Aepli, asesor policial de alto rango del DCAF (hasta marzo de 2011), inició el proyecto, desarrolló el concepto y coordinó la redacción de los nueve capítulos de esta Guía práctica.

La fase de revisión y corrección estuvo a cargo de Marc Remillard con ayuda de Reto Brunhart y Martha Baillargeon. La edición del 2019 ha sido revisada, actualizada y editada por Patricia Zanini Graça, Yasmine Hung y Margaux Carron.

Deseamos agradecer a los siguientes colaboradores internos por sus valiosos comentarios y recomendaciones: Daniela Abeztout, Alero Okorodudu, Sophia Hoffmann.

Muchas gracias también a los colaboradores externos: Kenneth Kostyo por su ayuda en la edición de alto nivel y Cherry Ekins por sus correcciones.

Guía práctica sobre integridad policial

La *Guía práctica sobre integridad policial* está destinada a ayudar a los servicios policiales a diseñar medidas eficaces para frenar la corrupción policial, aumentar su capacidad para combatir el delito, mejorar la seguridad pública y fortalecer el Estado de derecho y la confianza pública en la policía. La Guía práctica consta de nueve capítulos.

1. Introducción: servicios policiales y corrupción
2. Valores, reglas y conducta
3. Organización
4. Apoyo a oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas
5. Control interno
6. Supervisión y control externos
7. Investigación
8. Fomento de capacidades
9. Instrumentos

Tabla de contenidos

Acerca de la Guía práctica13

Acrónimos..... 19

Capítulo 1 | Introducción: servicios policiales y corrupción

Sección 1. Introducción al Capítulo 1.....22

Sección 2. Definiciones relacionadas con la corrupción policial.....23

2.1. ¿Qué es la corrupción?23

2.2. ¿Qué es la policía? 24

2.3. ¿Qué es la cultura policial?..... 24

2.4. ¿Qué es la corrupción policial?25

2.5. ¿Qué es la corrupción sistémica? 26

2.6. Tipos de corrupción policial y demás comportamientos inadecuados..... 26

2.7. Otros tipos de conducta policial indebida y comportamiento poco ético (inadecuado) ... 28

Sección 3. La importancia de luchar contra la corrupción policial y el comportamiento inadecuado31

Sección 4. Construcción de un servicio policial ético33

4.1. Métodos para encarar la corrupción policial y el comportamiento inadecuado.....33

4.2. Cómo evitar los peligros potenciales de la privatización y la tercerización de servicios policiales..... 36

4.3. Responsabilidades para luchar contra la corrupción.....37

4.4. ¿Dónde debería estar el enfoque? 39

4.5. ¿Cuáles son las condiciones para lograr medidas anticorrupción eficientes y qué dificultades se encontraron?..... 39

Sección 5. Mejora del comportamiento policial en contextos específicos 41

5.1. Países en situación de posconflicto 41

5.2. Países en transición..... 43

5.3. Países en desarrollo 45

5.4. Países desarrollados.....47

Sección 6. Estrategias anticorrupción exitosas 49

6.1. Singapur..... 49

6.2. Hong Kong..... 50

Sección 7. Conclusiones y lecciones aprendidas - Capítulo 1.....51

Capítulo 2 | Valores, reglas y conducta

Sección 1. Introducción al Capítulo 2..... 58

1.1. ¿Qué es la cultura organizacional?	58
Sección 2. ¿Por qué son importantes los valores, las reglas y la conducta en la lucha contra la corrupción?	60
2.1. El cambio y su impacto en la cultura organizacional	62
2.2. ¿Una o varias culturas?	63
2.3. Aspectos positivos y negativos de la cultura policial	64
Sección 3. ¿Cómo se pueden integrar valores, reglas y comportamientos en la lucha contra la corrupción policial?	65
3.1. Mejora del bienestar del personal	66
3.2. Desarrollo de un proceso de integración cultural en la lucha contra la corrupción	66
Sección 4. Integración de valores, reglas y comportamiento en contextos específicos	76
4.1. Países en situación de posconflicto	76
4.2. Países en transición y en desarrollo	77
4.3. Países desarrollados	78
Sección 5. Implementación	80
5.1. Apoyo de la dirección	80
5.2. Participación del personal	80
5.3. Desafíos y obstáculos en la elaboración de un código de conducta	81
Sección 6. Conclusiones y recomendaciones - Capítulo 2	83

Capítulo 3 | Organización

Sección 1. Introducción al Capítulo 3	88
1.1. Estructura del Capítulo 3	88
1.2. ¿Qué es una organización?	89
Sección 2. ¿Por qué es importante la cuestión de la organización en la lucha contra la corrupción?	91
2.1. La organización es un escenario	91
2.2. La organización crea una cultura	91
2.3. La organización es responsable ante la sociedad y sus miembros	91
2.4. Los sistemas y procesos de organización pueden repercutir en la corrupción	92
2.5. Las debilidades organizacionales abren las puertas a la conducta indebida	92
2.6. Se deben tomar medidas para mejorar la capacidad de las personas a resistirse a la corrupción a nivel organizacional	92
Sección 3. ¿Cómo se puede integrar un enfoque en la organización en la lucha contra la corrupción?	93
3.1. El entorno general	93
3.2. Estrategia	95
3.3. Estructuras	99
3.4. Procesos	105
3.5. Vulnerabilidades	111

Sección 4. Organización en contextos específicos	117
4.1. Países en situación de posconflicto.....	117
4.2. Países en transición.....	117
4.3. Países en desarrollo	118
4.4. Países desarrollados.....	119
Sección 5. Implementación - seminario de evaluación.....	120
5.1. Objetivos del seminario de evaluación	120
5.2. Participantes.....	120
5.3. Duración	120
5.4. Metodología.....	120
5.5. Preparación.....	120
5.6. Programa tentativo.....	121
Sección 6. Otras lecciones aprendidas y algunos factores de éxito	122
Sección 7. Conclusiones - Capítulo 3.....	123

Capítulo 4 | Apoyo a oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas

Sección 1. Introducción al Capítulo 4	128
Sección 2. ¿Por qué apoyar a oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas?.....	130
2.1. Los servicios policiales se ven afectados por los cambios en las sociedades a las que sirven	130
2.2. Los cambios sociales complican el trabajo policial	130
2.3. La profesionalización del trabajo policial ha aumentado con la complejidad de los problemas sociales	131
2.4. Los servicios policiales deben adaptarse a nuevas realidades	131
2.5. Los oficiales de policía y los servicios policiales necesitan ayuda para enfrentar estos nuevos desafíos.....	132
Sección 3. ¿Cómo se puede integrar el apoyo a los servicios policiales?	133
3.1. Desarrollo de un enfoque integrado.....	133
3.2. Cómo proporcionar capacitación en ética.....	133
3.3. Implementación de una infraestructura ética dentro de la organización	134
Sección 4. Gestión del apoyo en contextos específicos.....	143
Sección 5. Ejemplo práctico.....	145
Sección 6. Lecciones aprendidas y factores de éxito	147
6.1. Claves para una capacitación policial exitosa.....	148
Sección 7. Conclusiones - Capítulo 4	149

Capítulo 5 | Control Interno

Sección 1. Introducción al Capítulo 5.....	154
--	-----

1.1. ¿Qué es el control?	154
Sección 2. ¿Por qué es importante el control interno para luchar contra la corrupción?	158
2.1. El control interno fortalece la gestión	158
2.2. El control interno mejora la imagen de la policía.....	158
2.3. El control interno permite que las organizaciones policiales rindan cuentas	158
2.4. El control interno ayuda a respetar la ética	158
Sección 3. Cómo usar el control interno de manera eficaz en la lucha contra la corrupción.....	159
3.1. El sistema de control	159
3.2. Diferentes tipos de control interno.....	161
3.3. Desafíos para el control interno en un servicio policial.....	170
Sección 4. Control en contextos específicos	173
4.1. El control interno en la policía de Macedonia: una situación de posconflicto (2005)	174
4.2. El control interno con la policía de Rumania: un país en transición (2005)	174
4.3. El control interno con la policía de Fancia: un país desarrollado.....	175
Sección 5. Herramientas prácticas.....	176
5.1. Ejemplo de un análisis holístico del sistema de control interno - el caso de la protección de recursos.....	177
Sección 6. Implementación	179
Sección 7. Conclusiones - Capítulo 5	180

Capítulo 6 | Supervisión y control externos

Sección 1. Introducción al Capítulo 6	184
Sección 2. ¿Qué son la supervisión y el control externos?	185
Sección 3. ¿Por qué son importantes los organismos de supervisión y control externos para luchar contra la corrupción?	186
3.1. Fortalecen la gobernanza democrática	186
3.2. Promueven la confianza pública en la policía.....	186
3.3. Garantizan el cumplimiento de los estándares internacionales sobre servicios policiales y corrupción	187
3.4. Mejoran los servicios policiales	187
Sección 4. ¿Cuál es el rol de los organismos de supervisión y control externos en la lucha contra la corrupción?.....	188
4.1. Tipos de supervisión y control externos	188
4.2. La relación entre el control externo y el control interno.....	189
4.3. El Poder Ejecutivo.....	190
4.4. El Parlamento.....	192
4.5. El Poder Judicial y la Fiscalía.....	195
4.6. Organismos especializados de supervisión y anticorrupción	198
4.7. Organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación	202

4.8. Investigaciones especiales	207
Sección 5. Conclusiones - Capítulo 6	210

Capítulo 7 | Investigación

Sección 1. Introducción al Capítulo 7	212
1.1. ¿Qué es la investigación?	212
Sección 2. ¿Por qué es importante la investigación en la lucha contra la corrupción?	214
2.1. La policía debe ser confiable	214
2.2. Los delincuentes tienen interés en corromper a los oficiales de policía	214
2.3. La naturaleza autoprotectora de los servicios policiales	215
Sección 3. ¿Cómo se puede integrar la investigación en la lucha contra la corrupción y el comportamiento poco ético?	216
3.1. Identificación del tipo de corrupción	216
3.2. Desarrollo de una estrategia de investigación	217
3.3. Estrategias de investigación	218
3.4. Gestión del proceso de investigación	225
3.5. Toma de decisiones en la investigación	226
3.6. El rol de la Fiscalía	228
3.7. Cómo lidiar con la conducta policial indebida	228
Sección 4. Investigación de la corrupción en contextos específicos	230
4.1. Países en situación de posconflicto	230
4.2. Países en transición	230
4.3. Países en desarrollo	231
4.4. Países desarrollados	231
Sección 5. Ejemplos prácticos de programas, modelos y enfoques relacionados con el tema	233
5.1. Enfoque de investigación independiente	233
5.2. Enfoque de investigación interno	235
Sección 6. Implementación	237
6.1. Seminarios	237
6.2. Capacitación	237
6.3. Organización	238
Sección 7. Conclusiones y recomendaciones - Capítulo 7	239

Capítulo 8 | Fomento de capacidades

Sección 1. Introducción al Capítulo 8	244
1.1. ¿Qué es el fomento de capacidades?	244
Sección 2. ¿Por qué es importante el fomento de capacidades en la lucha contra la corrupción?	249
2.1. El fomento de capacidades es pertinente en la lucha contra la corrupción policial	249

2.2. El fomento de capacidades puede disuadir a las personas de la corrupción	249
2.3. El fomento de capacidades contribuye a reducir las vulnerabilidades de la organización a la corrupción	249
2.4. El fomento de capacidades ayuda a fortalecer una cultura anticorrupción.....	250
2.5. El fomento de capacidades ayuda a la policía a cumplir con las expectativas del público.....	250
Sección 3. ¿Cómo se puede integrar el fomento de capacidades en la lucha contra la corrupción?.....	251
3.1. Elementos en los que se debe concentrar para el fomento de capacidades.....	251
Sección 4. Integración del fomento de capacidades en contextos específicos.....	270
4.1. Países en situación de posconflicto y en transición.....	270
4.2. Países desarrollados.....	271
Sección 5. Ejemplos prácticos de programas, modelos y enfoques relacionados con la corrupción policial.....	273
5.1. Capacitación en ética para profesionales de la policía.....	273
5.2. Programa IACP y Guía práctica.....	274
5.3. Métodos de capacitación.....	275
5.4. Teorías de enseñanza y aprendizaje.....	275
5.5. Evaluación y revisión de los resultados de aprendizaje.....	275
5.6. Implementación.....	277
Sección 6. Conclusiones - Capítulo 8	279

Capítulo 9 | Instrumentos

Sección 1. Introducción al Capítulo 9	284
Sección 2. ¿Por qué es importante el tema de este capítulo?.....	285
2.1. Diferentes instrumentos de implementación	285
Sección 3. Cómo usar estos instrumentos en la implementación de esta Guía práctica	287
3.1. Evaluación	287
Sección 4. Implementación práctica en contextos específicos.....	313
4.1. El desafío del analfabetismo	314
4.2. Conexiones de la corrupción con otras dificultades	315
Sección 5. Conclusiones, lecciones aprendidas y factores de éxito - Capítulo 9.....	316
5.1. Lecciones de evaluación estratégica	316
5.2. Lecciones de intervención en el aprendizaje	317
Glosario.....	320
Recursos adicionales	325
Acerca de los autores.....	342
Notas finales	345

Acerca de la Guía práctica

1. El propósito de la Guía práctica sobre integridad policial

Esta Guía práctica sobre integridad policial se centra en la corrupción policial y ofrece pautas para las personas responsables de la toma de decisiones policiales y políticas sobre la reacción adecuada al enfrentarse a una situación de corrupción policial en el desarrollo de sus funciones. Mediante el uso de esta Guía práctica, los lectores comprenderán la corrupción policial y su impacto en la organización, así como también los valores de la cultura y la ética implementados en los servicios policiales.

La Guía práctica ayudará a los servicios policiales a reconocer mejor las instancias de corrupción y les brindará los medios necesarios para encarar la corrupción policial. Otro objetivo principal de la Guía práctica es comprender las conexiones entre los oficiales de policía activos, los oficiales de recursos humanos, los superiores de la policía y los encargados de la toma de decisiones. Dado que la corrupción policial no es únicamente un desafío organizacional específico, sino más bien un hecho integrado al funcionamiento de la supervisión y de una reforma policial necesaria, esta Guía práctica está especialmente dirigida al nivel de supervisión parlamentaria y gubernamental y a los encargados de la toma de decisiones sobre seguridad pública.

La Guía práctica puede usarse en países en situación de posconflicto, en países en transición y en países desarrollados dado que su principal objetivo es: proporcionar una Guía práctica para la anticorrupción dirigida a los responsables de formular políticas y de tomar decisiones relacionadas con la policía a fin de integrar una estructura en los servicios policiales para evitar o reducir la corrupción. Esta Guía práctica enfatiza particularmente que la corrupción policial aparece en todos lados. La gestión de cambios, construcción de estrategias, evaluación de riesgos, transparencia e integración de cultura y valores a una organización son algunas de las medidas que se analizan en la Guía práctica.

2. Los temas y los autores de los diferentes Capítulos de la Guía práctica son:

Capítulo 1 sobre “*Introducción: servicios policiales y corrupción*” de Leslie Holmes

Capítulo 2 sobre “*Valores, reglas y conducta*” de Eric Cobut

Capítulo 3 sobre “*Organización*” de Brian Kingshott y Pierre Aepli

Capítulo 4 sobre “*Apoyo a los oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas*” de André Lacroix

Capítulo 5 sobre “*Control interno*” de Lena Andersson

Capítulo 6 sobre “*Supervisión y control externo*” de Hans Born, Aidan Wills, Gabriel Geisler y Matthias Erny

Capítulo 7 sobre “*Investigación*” de Gerard Snel

Capítulo 8 sobre “*Fomento de capacidades*” de Alan Beckley

Capítulo 9 sobre “*Instrumentos*” de Andrew Goldsmith

3. ¿Cómo se define la corrupción?

Es necesaria una definición de corrupción policial para comprender este concepto, que es la base de esta Guía práctica sobre integridad policial, desarrollada por el DCAF. La definición de corrupción policial que proporciona el Grupo de Expertos en Corrupción de la INTERPOL (IGEC) en el artículo 2 de su “Norma global para combatir la corrupción en las fuerzas o servicios policiales” indica que la corrupción policial se puede definir de la siguiente manera (ver también el Capítulo 1):

- a. La petición o aceptación, ya sea de manera directa o indirecta, de parte de un oficial de policía u otro empleado de una fuerza o servicio policial, de dinero, artículos de valor, regalos, favores, promesas, recompensas o beneficios, ya sea para sí mismo o para cualquier persona, grupo o entidad, a cambio de algún acto u omisión, pasado o futuro, relacionado con el desempeño de las funciones policiales o con los servicios policiales.
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, ya sea de manera directa o indirecta, a un oficial de policía u otro empleado de una fuerza o servicio policial, de dinero, artículos de valor, regalos, favores, promesas, recompensas o beneficios para el oficial de policía u otro empleado o para cualquier persona, grupo o entidad, a cambio de algún acto u omisión, pasado o futuro, relacionado con el desempeño de las funciones policiales o con los servicios policiales.
- c. Cualquier acto u omisión en el desempeño de las funciones de un oficial de policía u otro empleado de una fuerza o servicio policial que pueda exponer de manera indebida a alguna persona a una acusación o condena por un delito penal, o pueda ayudar de manera indebida a que una persona no reciba cargos o se le absuelva de un delito penal.
- d. La distribución no autorizada de información policial confidencial o restringida ya sea por una recompensa o por cualquier otro motivo.
- e. Cualquier acto u omisión en el desempeño de sus funciones por parte de un oficial de policía u otro empleado de una fuerza o servicio policial con el objetivo de obtener dinero, artículos de valor, regalos, favores, promesas, recompensas o beneficios para sí mismo o para cualquier otra persona, grupo o entidad.
- f. Cualquier acto u omisión que suponga corrupción según la legislación del Estado miembro.
- g. La participación como autor, coautor, iniciador, instigador, cómplice, colaborador anterior al hecho, encubridor y conspirador o de cualquier otra manera en la perpetración o tentativa de perpetración de cualquier acto mencionado en las disposiciones precedentes de este artículo.

4. ¿Quién debe usar la Guía práctica?

Esta Guía práctica anticorrupción se diseñó para ayudar al lector a comprender la corrupción policial y para que la dirección de los servicios policiales tome medidas en su contra. El fin de esta Guía es presentar medidas que puedan ser implementadas por personas encargadas de tomar decisiones. La Guía se centra en los encargados de tomar decisiones, en líderes policiales y oficiales de policía dentro de:

- Parlamentos nacionales
- Gobiernos nacionales
- Instituciones del sector de seguridad
- Servicios policiales nacionales
- El liderazgo policial
 - Alta dirección
 - Mandos medios
 - Oficiales de recursos humanos (RR. HH.)
 - Academias de policía nacionales
 - Organizaciones nacionales e internacionales

5. ¿Cuál es la estructura de la Guía práctica?

Por lo general, los capítulos de la Guía práctica siguen cierto orden y estructura:

1. Introducción
2. Por qué es importante el tema para la lucha contra la corrupción y el comportamiento poco ético
3. Cómo se puede integrar el tema a la lucha contra la corrupción y el comportamiento poco ético
4. Integración del tema en contextos específicos
5. Recomendaciones clave

6. ¿Cuáles son los temas principales y los factores clave de los capítulos?

Esta Guía práctica sobre integridad policial está dividida en nueve capítulos, cada uno de los cuales consta de varias secciones y subsecciones. La Guía práctica se puede usar de diferentes maneras. Puede comenzar con la lectura del Capítulo 1 y seguir la Guía práctica en orden desde el Capítulo 1 hasta el Capítulo 9, que es el modo recomendado para introducirse de manera integral a la corrupción policial y a las posibles medidas que deben tomarse para reducir esta forma de comportamiento indebido. Además, la Guía práctica se puede usar según el interés personal, comenzando a leer primero el capítulo elegido y siguiendo con los demás. De cualquier manera, obtendrá una visión general del problema y de los instrumentos que se ofrecen para reducir la corrupción policial.

Los autores de los capítulos han investigado y proporcionan ejemplos internacionales de corrupción policial que usted podrá leer. Cada capítulo incorpora además cuadros que contienen hechos y cifras que ilustran casos complejos de corrupción y que presentan posibles modos de reacción tomados para luchar contra la corrupción. Los capítulos también incluyen una sección de recomendaciones que se pueden usar como preguntas guía y se centran en el entorno del lector.

El campo general de la corrupción es amplio y esta Guía práctica se centra particularmente en la corrupción policial, el entorno en el que la corrupción policial puede crecer, en cuáles son las consecuencias de la estructura organizacional y qué significa tener una reacción adecuada a los casos de corrupción. Los autores, por lo tanto, siguen cierta estructura a lo largo de los capítulos para ayudar a los lectores con una orientación avanzada y una mejor comprensión.

Los nueve capítulos de la Guía práctica proporcionan cierta concientización y conocimiento general sobre la corrupción policial, y especifican las herramientas disponibles para que la dirección policial reaccione de manera responsable cuando se presenta un caso de corrupción policial. Es importante comprender que la corrupción policial puede aparecer en todos lados mediante una mala conducta individual, incluso si hay un sistema adecuado implementado para encarar la corrupción. También es importante saber que la estructura organizacional puede reducir o alentar la corrupción, la dirección puede reducir o llevar a la corrupción, o la falta de cultura en los procesos y actividades también pueden llevar a la corrupción. Las reformas policiales y la gestión de cambios policiales siempre deberían referirse a la cuestión de cómo encarar la corrupción policial. A continuación, se describen brevemente los capítulos:

El Capítulo 1 - Introducción traza un mapa del alcance de la corrupción policial y la Guía práctica. Se define el término de corrupción policial, presentando diferentes niveles del problema tales como mala conducta individual, corrupción organizacional y corrupción sistémica. Este capítulo hace referencia a los principales temas de los demás capítulos aportando una pregunta central: ¿Cómo se puede reducir la corrupción policial? Al leer este capítulo, los lectores adquieren cierta concientización y comprensión de qué significa la corrupción policial en esencia, pero también los lleva al reconocimiento de que la **corrupción policial se puede reducir**. Las principales preguntas de este capítulo abordan los temas:

- ¿Qué es la corrupción policial? ¿Hay alguna definición internacional?
- ¿Por qué es importante luchar contra la corrupción policial?
- ¿Cómo se construye un servicio policial ético y cómo se mejora la buena conducta individual?
- ¿Cómo se logra el éxito y se evitan fallas en las estrategias anticorrupción?
- ¿Qué lecciones aprendimos?

El Capítulo 2 – Valores, reglas y conducta trata sobre la cultura, los valores y la conducta que demandan una aceptación individual, pero también sobre las reglas, las normas y el marco legal que deben seguir los individuos. Al establecer una mejora ética, el autor muestra que una cultura implementada lleva a una reducción de los casos de corrupción. Este capítulo hace referencia a la importancia de una cultura organizacional completamente internalizada como base para formar oficiales de policía con buena conducta. Sin la determinación individual de no ser un oficial de policía corrupto, no se lograrán los procesos para alcanzar un servicio policial no corrupto. **La cultura organizacional es fundamental y una conducta individual adecuada es el éxito de una política anticorrupción en un servicio policial.** Las principales preguntas de este capítulo son:

- ¿Por qué son importantes los valores, las reglas y la conducta para combatir la corrupción?
- ¿Cómo se pueden integrar los valores, las reglas y la conducta a la lucha contra la corrupción y el comportamiento poco ético?
- ¿Existen modelos y programas internacionales que se puedan usar?
- ¿Qué lecciones aprendimos?

Capítulo 3 – Organización Este capítulo analiza la relación entre la organización y la corrupción y la conducta poco ética. Evalúa si ciertos tipos de organización o situaciones son más o menos favorables para el desarrollo de corrupción y conductas poco éticas. También observa las vulnerabilidades de una organización policial en términos de corrupción y conducta poco ética, demostrando cómo identificarlas e indicando qué áreas son más propensas a la corrupción. Este capítulo habla sobre el estilo de la dirección y los procesos que respaldan el buen funcionamiento de la organización y los tipos de medidas para reducir las vulnerabilidades a la corrupción. En particular, lidia también con los modelos de organizaciones que destacan las experiencias de gestión de cambio para reformar las organizaciones policiales que encaran la corrupción. **Las debilidades en la organización pueden fomentar la corrupción. Por lo tanto, dichas debilidades deben ser identificadas y corregidas.** Las principales preguntas de este capítulo son:

- ¿Por qué es importante la cuestión de la organización en la lucha contra la corrupción?
- ¿Cómo definir el entorno y el impacto organizacional?
- ¿Se puede cambiar una organización para reducir la corrupción?
- ¿Cuáles son las vulnerabilidades y los principales riesgos de una organización en proceso de cambio?
- ¿Cuáles son las lecciones aprendidas dentro del contexto internacional?

Capítulo 4 – Apoyo a los oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas Este capítulo aborda el apoyo de la organización para oficiales de policía que enfrentan problemas en el campo de la corrupción y la conducta poco ética. Evalúa por qué y cuándo se requiere dicho apoyo y cómo se puede proporcionar. La orientación del capítulo es claramente práctica, con recomendaciones y ejemplos concretos cuyo objetivo es ayudar a los servicios policiales a brindar apoyo a oficiales de policía que enfrentan problemas de corrupción y conducta poco ética. El capítulo se centra principalmente en **la conexión entre el apoyo a los oficiales de policía, un servicio policial ético y la lucha contra la corrupción.**

El Capítulo 5 – Control interno aborda la conexión entre la corrupción y el control interno de una organización policial que examina cómo un sistema de control interno bien estructurado puede ayudar

a detectar y prevenir la corrupción y la conducta poco ética. Propone procesos para garantizar que se alcance un objetivo organizacional hacia una manera ética y legal, pero también para incorporar mecanismos de control e integrar principios de recursos humanos en el reclutamiento y la promoción de oficiales de policía. Este capítulo contiene los principios fundamentales del control interno que deberían ser parte de los procesos de dirección, planificación y presentación de informes veraces, a fin de evaluar todos los procesos y actividades internos que se deben llevar a cabo de manera segura y eficaz. El Capítulo 5 muestra particularmente que **la corrupción organizacional y la mala conducta se pueden reducir mediante el control interno**. Las principales preguntas de este capítulo son:

- ¿Por qué es importante el control interno para encarar la corrupción?
- ¿Cómo se usa el control interno para encarar la corrupción?
- ¿Cómo se deben abordar los desafíos de los países en transición que encarar la corrupción policial?
- ¿Cuál es el peligro del exceso de control?
- ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?

El Capítulo 6 - Supervisión y control externo trata sobre el control externo de las actividades policiales. La supervisión externa incluye la supervisión parlamentaria y gubernamental pero también el mecanismo de control judicial. Además, incluye la supervisión pública por medio de la sociedad civil y los medios de comunicación. La corrupción policial aumenta en un entorno sin supervisión externa que solo lleva a procesos de gestión de cambios. Este capítulo se centra en los tipos de supervisión externa y traza modos de establecer y fortalecer su funcionalidad. El capítulo explica estrategias y cómo analizar y evaluar la supervisión externa. Por último, concluye que **la corrupción se puede evitar mediante la supervisión externa**. Las preguntas principales son:

- ¿Por qué son importantes los procedimientos de supervisión para encarar la corrupción?
- ¿Cómo se debe estructurar la supervisión externa?
- ¿Cuál es el rol de los organismos de supervisión externos?
- ¿Cómo se deben usar los ejemplos internacionales de supervisión externa?
- ¿Cómo se construye un sistema de supervisión externa?

El Capítulo 7 - Investigación traza un mapa de los modos para frenar la corrupción mediante medidas específicas de investigación. Este capítulo examina cómo la función de investigación lleva a investigar y procesar corrupción y conductas poco éticas. El capítulo también analiza los requisitos de un organismo de investigación interno o externo y los guía en función de una estrategia de investigación sobre los principios de los derechos humanos y legales. Este capítulo incluye una orientación práctica y da lugar a una descripción de un marco teórico que mezcla ejemplos teóricos y prácticos reales. También explica la dirección y toma de decisiones en investigaciones. **Las medidas de investigación eficaces detienen la corrupción**. A continuación, se presentan las principales preguntas de este capítulo:

- ¿Por qué es importante investigar para reducir la corrupción y la conducta poco ética?
- ¿Cómo se puede integrar la investigación a las medidas para encarar la corrupción?
- ¿Qué es el arte de la investigación y cómo gestionar los procesos de investigación?
- ¿Cómo se pueden usar los ejemplos prácticos para la implementación de la investigación?
- ¿Cómo se pueden implementar las medidas específicas para mejorar la investigación?

El Capítulo 8 - Fomento de capacidades trata sobre diferentes procedimientos para el fomento de las capacidades relacionadas con la corrupción. Este capítulo proporciona pautas para establecer un programa de fomento de capacidades sobre ética que incluya una variedad de enfoques que utilicen ciertas herramientas y técnicas y un marco global sobre la legislación, los códigos, las políticas, las

prácticas y los procedimientos. El fomento de capacidades es un modo integral de **encarar la corrupción de manera sostenida**. A continuación, se presentan las principales preguntas de este capítulo:

- ¿Por qué es importante el fomento de capacidades para luchar contra la corrupción?
- ¿Cómo se puede integrar el fomento de capacidades en un servicio policial para frenar la corrupción?
- ¿Cómo se puede integrar el fomento de capacidades en contextos específicos?
- ¿Pueden resultar útiles los ejemplos prácticos y cómo se pueden implementar como metodología?
- ¿Cómo se implementan las lecciones aprendidas?

El Capítulo 9 - Instrumentos proporciona definiciones clave y un marco simple para el análisis en áreas de corrupción policial y cubre métodos de evaluación de riesgos y estratégicos para reconocer el trasfondo para la toma de decisiones. Se describen instrumentos específicos para realizar evaluaciones y además hay un modelo ideal para la gestión de cambios como técnica para construir una estrategia anticorrupción. Este capítulo trata sobre intervenciones en el aprendizaje a través de seminarios como herramienta a utilizar y con la comunicación como principal instrumento para implementar una estrategia y política particular que frene la corrupción policial. **Un mejor uso de los instrumentos conduce a una reducción de corrupción**. Las preguntas principales son:

- ¿Por qué son importantes las evaluaciones estratégicas para frenar la corrupción?
- ¿Cómo se debe usar la matriz de evaluación de riesgos para fines propios?
- ¿Cómo se preparan las evaluaciones de intervención en el aprendizaje? (ENC)
- ¿Cuáles son instrumentos y métodos útiles específicos?
- ¿Cómo se deben implementar los instrumentos específicos en una organización existente?
- ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y los factores de éxito?

7. Cómo recibir la Guía práctica

La Guía práctica sobre integridad policial del DCAF se desarrolló con el fin de darles una herramienta a los países y servicios policiales para hacerse responsables de su propia lucha contra la corrupción. Esta Guía práctica se ofrece al mercado libre y a las librerías y se presenta ante países y servicios policiales de todo el mundo de la mano del DCAF y organizaciones asociadas. Los países y servicios policiales interesados quedan invitados a pedir experiencia y asesoría adicional y solicitar capacitación específica para establecer las medidas y fomentar capacidades contra la corrupción policial.

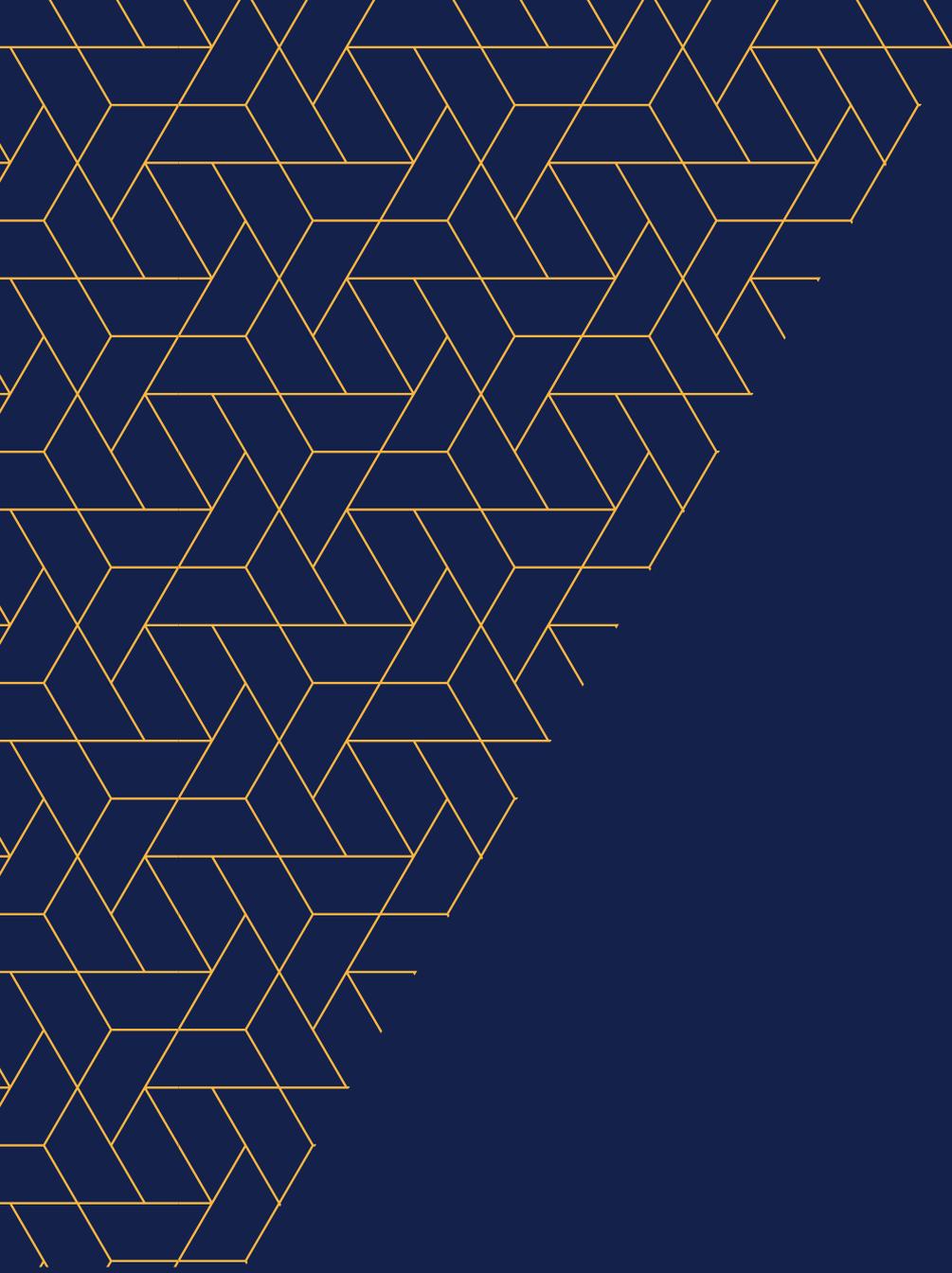
El DCAF, como organización editora de esta Guía, reunirá y coordinará una lista de expertos internacionales que proporcionen capacitación con el apoyo de organizaciones asociadas. Esta introducción de la Guía práctica incluye un modelo de capacitación ejemplar para implementar capacitaciones basadas en la Guía práctica, pero se prepararán más capacitaciones en el futuro ante una solicitud específica y de conformidad con las necesidades reales. Después de recibir una solicitud de capacitación se le enviará un cuestionario para evaluar las necesidades, y el DCAF preparará una capacitación específica junto con expertos internacionales a fin de proporcionar una capacitación hecha a la medida.

La evaluación mencionada para responder a una solicitud específica asegura que no haya duplicación con programas en marcha y brinda la posibilidad de cooperar con una organización asociada que trabaje en ese campo. Además, el DCAF espera que se tomen medidas proactivas al solicitarle a un país o a un servicio policial que implementen los estándares internacionales para la lucha contra la corrupción policial. Además, se deberían realizar actividades responsables para garantizar la continuidad.

Acrónimos

ACC	Comisión Australiana de Prevención del Delito
ACLEI	Comisión Australiana para la Integridad en la Aplicación de la Ley
AFP	Policía Federal de Australia
BiH	Bosnia-Herzegovina
BGC	Barómetro Global de la Corrupción
CoE	Consejo Europeo
COSO	Comité de Organizaciones Patrocinadoras
DPB	Departamento Policial de Baltimore
ECE	Europa Central y del Este
EE. UU.	Estados Unidos
ENC	Evaluación de necesidades de capacitación
FBI	Buró Federal de Investigaciones (EE. UU.)
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas
FOI	Libertad de Información
GRH	Gestión de Recursos Humanos
IAB	Dirección de Asuntos Internos
IACP	Asociación Internacional de Jefes de Policía
ICAC	Comisión Independiente contra la Corrupción
IGEC	Grupo de Expertos en Corrupción de INTERPOL
KNAB	Oficina para la Prevención y Lucha contra la Corrupción (Letonia)
MO	<i>modus operandi</i>
NSWPF	Fuerza Policial de Nueva Gales del Sur
NYPD	Departamento de Policía de Nueva York
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OI	Organización Internacional

ONG	Organización No Gubernamental
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
PESTL	Político, económico, social, tecnológico y legal
PLAN	Proporcionalidad, legalidad, accesibilidad, necesidad
PNB	Policía Nacional de Burundi
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
QPS	Servicio de Policías de Queensland (Australia)
RU	Reino Unido
SPF	Fuerza Policial de Singapur
TI	Tecnología de la Información
TI	Transparencia internacional
UE	Unión Europea
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
USKOK	Oficina Croata para la Supresión de la Corrupción y el Crimen Organizado



1

Introducción: servicios policiales y corrupción

Leslie Holmes

1

Introducción al Capítulo 1

Desde mediados de 1990, países, organizaciones internacionales (OI), organizaciones no gubernamentales (ONG) y ONG internacionales (ONGI) han reconocido cada vez más a la corrupción como un problema grave en todo el mundo. Sin embargo, la mayoría de las autoridades se niegan a identificar y a abordar de manera adecuada el problema de corrupción en servicios policiales.

En algunos países se cree que la corrupción es un problema menor, ya sea que incluya a algunas personas descarriladas (“manzanas podridas”) o que sea un problema sistémico (“barril podrido” o “huerto podrido”).¹ La corrupción policial es un desafío muy grave. En un extremo del espectro, es irritante para el público que se supone debe pagar sobornos por supuestas infracciones de tránsito; al otro extremo del espectro, los oficiales de policía corruptos pueden conspirar con los delincuentes y las pandillas de crimen organizado en relación con el tráfico de drogas, de personas y de armas.²

Este Capítulo 1 cubrirá los siguientes temas:

- Proporciona definiciones relevantes para la corrupción policial y otras formas de conducta policial indebida.
- Explica por qué es importante luchar contra la corrupción policial y el comportamiento poco ético o inadecuado.
- Considera modos de reducir la corrupción policial y construir un servicio policial más ético.
- Examina los problemas que surgen y los métodos utilizados para encarar la corrupción policial en contextos específicos.
- Detalla y evalúa ejemplos concretos de estrategias anticorrupción.
- Sugiere cómo se pueden presentar y explicar los temas cubiertos en este capítulo a oficiales de policía.

Enlaces con otros capítulos

Este Capítulo 1 analiza el problema de la corrupción en términos generales. Cada tema o área relacionado con la corrupción policial se abordará en mayor profundidad en los demás capítulos.

2

Definiciones relacionadas con la corrupción policial

Esta sección explora el concepto de la corrupción. También se analizarán otros tipos de conducta policial indebida y conducta poco ética (o inadecuada).

2.1. ¿Qué es la corrupción?

No existe una definición acordada en forma universal de la corrupción y su análisis completo va más allá del alcance de esta Guía práctica. Aquí se ha adoptado la definición que propone el Grupo de Expertos en Corrupción de INTERPOL (IGEC): “corrupción es cualquier curso de acción o falta de acción (“omisión”) por parte de personas u organizaciones, ya sean públicas o privadas, que vulnere la ley o quebrante la confianza para obtener un beneficio o una ganancia”.³ Esta definición es amplia y se puede aplicar a individuos y grupos, tanto oficiales de policía como unidades policiales, así como a otros oficiales y organizaciones estatales o personas y organizaciones privadas.

Puede ser difícil identificar y categorizar la corrupción de manera objetiva. Este problema puede minimizarse considerando dos variables:

1. *Situación legal.* ¿Alguna ley del país prohíbe las acciones o la falta de acciones en cuestión? Dicho enfoque es específico del país y no está sujeto a instancias de “imperialismo cultural” (es decir, la aplicación inapropiada de los valores de la cultura A a la cultura B y cualquier suposición de la cultura A de que sus valores son mejores que los de la cultura B).
2. *Percepciones.* ¿Hay grupos focales y/o encuestas de opinión al público que sugieren que un tipo de acción o de falta de acción en particular es considerada corrupta?

En teoría, ambas variables funcionarían juntas para proporcionar una imagen de cómo se considera la corrupción en un lugar particular. Sin embargo, en algunos países no hay leyes específicas sobre la corrupción, o las leyes son incompletas o ambiguas. En estos casos, es importante realizar encuestas; en especial aquellas que organizan y comparan los resultados de diferentes tipos de encuestados, por ejemplo, la gente del común y los miembros de la élite.

Algunas personas podrían decir que las encuestas solo brindan una imagen de las percepciones de corrupción (es decir, no son una situación real), pero existen dos argumentos en contra: Primero, las encuestas pueden incluir preguntas “experimentales” (es decir, relacionadas con la experiencia real), así como preguntas “perceptivas” (es decir, relacionadas con cómo se sienten en relación a algo). Segundo, la percepción puede ser una forma de realidad. En otras palabras, si el público cree que hay algún problema y actúa en consecuencia, entonces hay un problema y las autoridades deben encararlo.

Las dos variables que se detallaron anteriormente (es decir, la situación real y cómo se percibe la situación) ayudan a comprender qué se piensa de la corrupción en un lugar determinado, también son útiles para comparar la situación con las normas y los estándares internacionales. Esto es aceptable, siempre que se reconozca abiertamente que un país está siendo juzgado por criterios que pueden o no ser consecuentes con lo que se considera normal en ese país.

Existen muchos tipos de corrupción. Por lo tanto, antes de concretar una definición de corrupción, debemos explorar aún más algunos de estos diferentes tipos. Consulte la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1: Tipos comunes de corrupción

Tipo	Descripción
Corrupción “herbívora” (reactiva) y “carnívora” (proactiva) ⁴	La corrupción “herbívora” (o reactiva) hace referencia a una situación en la que un oficial acepta un soborno cuando se le ofrece, mientras que la corrupción “carnívora” (o proactiva) indica que un oficial ha solicitado o exigido un soborno.
Corrupción activa y pasiva ⁵	La corrupción “activa” hace referencia a las acciones de los sobornadores (“donantes”) que buscan a un oficial corrupto, mientras que la corrupción “pasiva” hace referencia a la persona que recibe el soborno (es decir, el oficial corrupto, el “receptor”).
Corrupción blanca, negra y gris ⁶	Se basa en dos suposiciones: que algunas formas de corrupción son básicamente aceptables, y que las élites y el público tienen diferentes opiniones sobre lo que significa la corrupción. La corrupción “negra” es vista por ambas partes como inaceptable, mientras que la “blanca” es percibida por ambas como buena. Es en la corrupción “gris” en la que no están de acuerdo.

2.2. ¿Qué es la policía?

Se define a la policía⁷ como la fuerza civil de un Estado responsable de la prevención y la detección de delitos y el mantenimiento del orden público. El término policía, por lo tanto, incluye a todos los organismos de mantenimiento del orden público: servicios específicos, nacionales y locales (p. ej., policía de tránsito, policía financiera, etc.) que ejercen “poderes policiales”, particularmente el poder de arrestar y detener.

2.3. ¿Qué es la cultura policial?

Generalmente se define a la cultura como las creencias, los valores, las actitudes y el conocimiento colectivo de una sociedad. La cultura puede manifestarse en forma de patrones de conducta comunes dentro de una sociedad. Una definición de cultura policial es: “La cultura policial cubre los valores y las normas que afectan los patrones de conducta y las prácticas laborales, tal como las aplican los oficiales de policía”.⁸

Todas las culturas tienen subdivisiones (subculturas) y los servicios policiales no son la excepción (consulte el Capítulo 2). Existen diferencias entre los valores y las actitudes dominantes (la cultura) de los detectives de homicidios y la policía de tránsito, y entre el personal uniformado y no uniformado. A menudo, también hay tensiones entre los servicios policiales nacionales y locales. Estas diferencias en valores se pueden manifestar en diferentes conductas entre diversas subculturas policiales.

2.4. ¿Qué es la corrupción policial?

La definición de la corrupción policial adoptada en este Capítulo 1 es la proporcionada por el IGEC en el artículo 2 de sus normas globales para combatir la corrupción en las fuerzas o servicios policiales.⁹ Esta definición detallada se menciona en el Cuadro 1, véase a continuación:

Cuadro 1: Definición del IGEC de la corrupción policial

- a. La petición o aceptación (directa o indirecta) por parte del personal policial de dinero, artículos de valor, regalos, favores, promesas, recompensas o beneficios, ya sea para sí mismo o para cualquier persona, grupo o entidad, a cambio de algún acto u omisión (incapacidad de actuar) pasado o futuro, relacionado con el desempeño de las funciones policiales o con el trabajo policial.
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento (directo o indirecto) al personal policial de dinero, artículos de valor, regalos, favores, promesas, recompensas o beneficios, ya sea para el personal de la policía o para cualquier persona, grupo o entidad, a cambio de algún acto u omisión (incapacidad de actuar) pasado o futuro, relacionado con el desempeño de las funciones policiales o con el trabajo policial.
- c. Cualquier acto u omisión (incapacidad de actuar) en el desempeño de las funciones del personal policial que pueda exponer de manera indebida a alguna persona a una acusación o condena por un delito penal, o pueda ayudar de manera indebida a que una persona no reciba cargos o se le absuelva de un delito penal.
- d. La distribución no autorizada de información policial confidencial o restringida ya sea por una recompensa o por cualquier otro motivo.
- e. Cualquier acto u omisión (incapacidad de actuar) en el desempeño de sus funciones por parte del personal policial con el objetivo de obtener dinero, artículos de valor, regalos, favores, promesas, recompensas o beneficios para sí mismo o para cualquier otra persona, grupo o entidad.
- f. Cualquier acto u omisión (incapacidad de actuar) que suponga corrupción según la legislación del Estado miembro.
- g. La participación como autor, coautor, iniciador, instigador, cómplice, colaborador anterior al hecho, encubridor y conspirador o de cualquier otra manera en la perpetración o tentativa de perpetración de cualquier acto mencionado en las disposiciones precedentes de este artículo.

La mayoría de formas de corrupción tienden a ser más graves si las llevan a cabo oficiales de policía que si las realizan otros funcionarios estatales o ejecutivos de empresas, por dos motivos:

1. El servicio policial es el organismo estatal que el público espera que controle la conducta de los demás, incluidos otros oficiales estatales; si no se puede confiar en la policía, no hay otra agencia obvia a la que el público pueda acudir para defender la ley y mantener el orden público.
2. Una parte significativa de la actividad policial transcurre fuera de la vista del público en general y a menudo incluye trabajar con delincuentes. Con frecuencia, esto torna el trabajo policial menos transparente que otras actividades del Estado, no solo para el público, sino también dentro de los servicios policiales. Si la policía espera que el público acepte la falta de transparencia en el trabajo policial, que en ocasiones es necesaria, entonces el público debe confiar en el servicio policial incluso más que en los organismos estatales que realizan sus actividades “de manera abierta”.

Antes de concluir con la definición de la corrupción policial, consulte el Cuadro 2 a continuación, para explorar algunos elementos relacionados con la integridad policial y la corrupción policial:

Cuadro 2: Tres características comunes de la corrupción policial relacionadas con la integridad policial

1. La primera característica es la propia versión de la policía de "omertà", o "código de silencio", en ocasiones denominada el "muro azul" o "código azul del silencio". Esto puede darse simplemente al cubrir los errores genuinos de los demás. Si bien algunos casos incluyen ocultar conductas indebidas, otros no.
2. La segunda característica es una percepción, entre los oficiales de policía, de que algunos aspectos de su conducta indebida son aceptables. Esta noción se sintetiza mediante el término "corrupción por causa noble", y es un ejemplo clásico de corrupción "gris" (ver la Tabla 1). En esta situación, los oficiales de policía "distorsionan", eluden o incluso infringen la ley de manera intencional con base en una noción de relatividad ética. Podrían llegar a un acuerdo con un delincuente, prometer una sentencia más leve o incluso ignorar la infracción de la ley de esa persona, a cambio de información que les ayude a encontrar, arrestar o condenar a alguien sospechado de haber cometido un delito más grave.
 - a. Para algunos, esto no debería llamarse corrupción, ya que los oficiales no se benefician personalmente de dicha actividad. Sin embargo, los oficiales de policía aún están rompiendo las reglas de manera intencional y menoscabando el Estado de derecho (lo que ayuda a explicar por qué se hace referencia de manera implícita a la causa noble en el punto "c" de la definición de la corrupción policial del IGEC).
 - b. En tal caso, se trata a la ley como un concepto relativo, mientras que el Estado de derecho se basa en una cantidad de principios absolutos (igualdad de todos frente a la ley; que la ley no se puede aplicar retrospectivamente).
3. La tercera característica es la "corrupción de proceso". En su entusiasmo por garantizar una condena, los oficiales de policía plantan ("simulan"), complementan ("rellenan") o fabrican evidencia. Al hacerlo, actúan por encima de la ley y no siguen el debido proceso.

2.5. ¿Qué es la corrupción sistémica?

La corrupción sistémica se caracteriza por numerosas actividades de corrupción, que pueden ser pequeñas o grandes. En este caso, la corrupción ya no es la excepción. En ocasiones, la corrupción sistémica puede ser parte de un tipo específico de dirección o sistema de gobernanza. La corrupción sistémica se caracteriza tanto por la magnitud de las actividades de corrupción, como por las reglas y normas que facilitan estas actividades.¹⁰

2.6. Tipos de corrupción policial y demás comportamientos inadecuados

La forma más común de corrupción policial, o al menos la que el público considera la más común, es la aceptación de sobornos. Sin embargo, muchos otros tipos de conducta policial pueden también dañar la confianza y la imagen general del servicio policial, y también deben identificarse y abordarse.¹¹

2.6.1. Incumplimiento de la ley por parte de la policía

Un pequeño ejemplo de comportamiento inadecuado es cuando la policía desobedece las reglas de tránsito (límites de velocidad, luces rojas, restricciones de estacionamiento, etc.) sin un motivo legítimo. Un ejemplo más grave es cuando la policía no respeta los derechos humanos: en 2005, Amnistía Internacional de EE. UU., proporcionó evidencia de que algunos oficiales de policía estadounidenses abusaban de los derechos de las personas homosexuales y transgénero, a la vez que se ha criticado a la policía francesa por abusar de los derechos de inmigrantes ilegales en centros de detención.

2.6.2. Evasión de la ley por parte de la policía

Un ejemplo grave de irregularidad policial son los oficiales que evaden o eluden la ley de manera consciente mediante la tercerización de tareas a compañías privadas, sabiendo que, en caso de llevar a cabo dichas tareas por sí mismos, esto provocaría críticas públicas generalizadas.

2.6.3. Decepción

Si los oficiales mienten con frecuencia, pueden debilitar la confianza pública en la policía. Un lugar común de decepción policial es el tribunal, donde en ocasiones y de manera intencional los oficiales realizan declaraciones falsas u ocultan parte de la verdad (“economizan la verdad”) en sus testimonios con el fin de obtener el resultado que creen que merece el acusado; este es un ejemplo de “corrupción por causa noble”. En ocasiones, la policía también manipula informes de estadísticas delictivas. Más comúnmente, informan estadísticas delictivas menores para hacer parecer que el desempeño policial es mejor de lo que realmente es (según los índices reales). Con menor frecuencia, la policía exagera la cantidad o gravedad de los delitos cometidos en un intento por garantizar recursos adicionales.

2.6.4. Negación

Algunos servicios policiales se niegan a aceptar las críticas y los hallazgos de investigaciones independientes y encuestas ciudadanas, anteponiendo sus propios intereses por encima de los de la sociedad.

2.6.5. Hostigamiento dentro del servicio policial

Los reclutas de la policía a menudo deben “pagar el derecho de piso” (es decir, suelen ser acosados por los oficiales más antiguos al iniciar el servicio de policía). Según la mayoría de las definiciones, esto no es corrupción; sin embargo, da un mal ejemplo, especialmente si las autoridades estatales intentan reducir el hostigamiento en las escuelas y la violencia en la sociedad en general.

2.6.6. Violencia policial excesiva e inapropiada

La confianza en la policía se puede ver debilitada si los oficiales usan más violencia que la mínima requerida para lidiar con un problema. La población debe respetar a la policía, no temerle.

2.6.7. Prejuicio y racismo

Muchos servicios policiales han experimentado diversas formas de prejuicio entre sus propios oficiales contra grupos particulares. Entre las formas más comunes de prejuicio policial se encuentran el racismo, el sexismo, la homofobia y la discriminación por edad.

El racismo policial se puede ver como una forma de corrupción, ya que incluye abuso de poder. Incluso si esta conducta es un área de corrupción gris o cuestionada, es correcto incluirla aquí debido a sus posibles repercusiones en la seguridad. A medida que los escuadrones antiterrorismo de EE. UU., el Reino Unido, Alemania y otros lugares descubren conspiraciones de terroristas locales con conexiones a organizaciones terroristas internacionales, la importancia de no alienar a grupos minoritarios es evidente. Este es un problema delicado, ya que miembros de grupos minoritarios en ocasiones provocan a oficiales de policía. La policía debe lidiar con la provocación de todos los grupos de la sociedad de manera profesional y equitativa.

2.6.8. Procedimientos de selección y promoción inapropiados

Existen diversos ejemplos de personas nombradas o promovidas dentro de los servicios policiales por contactos personales, como miembros de la familia (nepotismo) o amigos (amiguismo). Esto es una conducta indebida. Los nombramientos y las promociones deben darse en función de criterios y procedimientos transparentes basados en méritos, claramente definidos con anterioridad.

2.6.9. Pluriempleo

Algunos oficiales de policía tienen sus propios negocios cuando están fuera de turno. En muchos países esto es ilegal. Incluso donde no lo es, ciertos tipos de negocios incluyen actividades ilegales. Otros tipos de negocios, basados en actividades legales, pueden superponerse con la seguridad policial y el trabajo de protección (por ejemplo, instalación de sistemas de alarma) y pueden presentar conflictos de interés.

2.6.10. Conducta fuera de servicio

Los oficiales de policía deben aceptar que, incluso cuando están fuera de servicio, el público aún observa su comportamiento, y que no pueden abandonar sus responsabilidades como modelo a seguir una vez que se quitan el uniforme.

2.6.11. Asociación con delincuentes

Quizás el mayor riesgo de seguridad que surge de la corrupción policial tiene lugar cuando los oficiales se asocian con pandillas de crimen organizado y/o terroristas. Probar esta asociación es incluso más difícil que proporcionar evidencia contundente de otras formas de corrupción policial. Por ejemplo, a principios de 2010, las acusaciones de colaboración entre oficiales de policía de Irlanda del Norte y el Ejército Republicano Irlandés en el importante robo de diciembre de 2004 (de aproximadamente €38 millones) al banco de Belfast aún no ha podido probarse,¹² mientras que las denuncias de que la policía había recibido sobornos de terroristas para “hacer la vista gorda” durante el período previo a la masacre de Beslán de 2004 fueron dejadas de lado.

En 2009, el inspector adjunto en funciones de la Comisión de Delincuencia y Mala Conducta de Queensland (Australia) explicó por qué suele ser muy difícil probar la asociación:¹³ en ausencia de testigos externos o confesiones voluntarias de los oficiales de policía, la fuente de información suelen ser los mismos delincuentes. Estos no son solo poco fiables de por sí, sino que también pueden estar buscando venganza contra ciertos oficiales de policía en particular o pueden tener otros motivos, por lo que sus testimonios se deben tratar con extremo cuidado.

2.7. Otros tipos de conducta policial indebida y comportamiento poco ético (inadecuado)

La corrupción es solamente una forma de conducta policial indebida. Existen básicamente tres tipos de delitos que pueden ser cometidos por oficiales de policía: delitos penales, delitos del código de disciplina e infracciones al código de ética. Los actos de corrupción pueden caer bajo cualquiera de estos encabezados, aunque estos tres tipos de delitos pueden incluir ejemplos de conducta indebida que algunos expertos no calificarían como corrupción (consulte el Capítulo 2). Para realizar un análisis más profundo de la diferencia entre lo poco ético y lo inapropiado, consulte el Cuadro 3 a continuación, que ofrece un ejemplo común.

Cuadro 3: ¿Qué es la conducta poco ética (o inapropiada)?

La conducta poco ética puede ocurrir cuando un oficial de policía enfrenta un conflicto entre una “norma” y un “valor”. Por ejemplo, si un sargento de policía que conduce un auto oficial provoca un accidente y le pide a su colega más joven, sentado a su lado, que no informe sobre el accidente, ¿qué debería hacer el oficial más joven? ¿Debería obedecer a su superior de acuerdo con el valor de lealtad o debería denunciar al sargento, como lo exige la norma de informar dichos incidentes y el valor de la honestidad? Si el oficial más joven decide obedecer en lugar de denunciar a su superior, se está comportando de manera poco ética al incumplir los valores descritos en el código de conducta del servicio policial, aunque no necesariamente infringe la ley penal. En otras palabras, no está cometiendo un delito, aunque la (in)acción puede definirse igualmente como poco ética. A menudo es difícil diferenciar entre la corrupción, el delito y la conducta poco ética, ya que se superponen y las definiciones pueden ser subjetivas o diferir, según las circunstancias.

Dentro de los códigos de conducta, existen códigos de disciplina que identifican tipos de conducta policial que, si bien no son esencialmente conductas delictivas, se consideran inaceptables, y especifican los tipos de sanciones que se pueden administrar a quienes infrinjan el código. Por otro lado, los códigos de ética normalmente son ambiciosos y especifican los tipos de conducta que se esperan de los oficiales de policía. En conjunto, estos son algunos de los documentos que forman el código de conducta, que se describe con mayor detalle en el siguiente Capítulo 2.

Consulte la Tabla 2, a continuación, para obtener una explicación gráfica de los diferentes tipos de delitos.

Tabla 2: Alcance y profundidad del delito

El “eje X” (de izquierda a derecha en la parte inferior) indica cómo se extiende la corrupción “ampliamente”: desde la corrupción de una persona hasta el extremo de la derecha, que muestra la corrupción distribuida muy ampliamente, o la “corrupción sistemática”. El eje Y (de arriba a abajo a la izquierda) indica qué tan “profunda” es la corrupción: desde las violaciones comunes de la ética que todos los oficiales enfrentan diariamente (arriba) hasta el extremo inferior, donde la corrupción muy “profunda” o grave es un delito penal real (infringir la ley):

Tipo	Nivel		
	Individual	Organizacional (unidad, fuerza)	Sistémico
Violación de la ética			
Infracción del código de disciplina			
Delito penal			

Una consecuencia práctica de distinguir tres tipos de conducta indebida es que explica por qué, en la mayoría de los casos, diferentes agencias llevan a cabo investigaciones: algunas lidian con formas relativamente menores de comportamiento inadecuado, mientras que otras se centran en infracciones más graves de los distintos tipos de códigos. Sin embargo, la corrupción, el delito y el comportamiento poco ético o inadecuado suelen ser difíciles de diferenciar entre sí en el mundo real; las acciones específicas y las formas de inacción se pueden interpretar en términos de más de uno de los tres tipos de conducta indebida: 1) violación de la ética, 2) infracción del código de disciplina y 3) delito penal.

Ejemplo 1: Medición de la corrupción

Dado que las estadísticas oficiales sobre la corrupción (de todo tipo, no solo la policial) solo pueden mostrar la “punta del iceberg”, la mayoría de los analistas usan datos de encuestas basadas en la percepción y la experiencia para evaluar la escala y naturaleza del problema en un Estado determinado.

En 2003, la ONGI líder en anticorrupción, Transparencia Internacional, produjo su primer Barómetro Global de la Corrupción (BGC). El BGC se basó en encuestas realizadas en cuarenta y siete países en 2002; se consideraron válidos los resultados de cuarenta y cuatro países. Una de las cinco preguntas les pedía a los encuestados que eligieran, de entre doce agencias diferentes, a la que desearían ver libre de corrupción. En tercer lugar, después de los partidos políticos y los tribunales, se encontraba la policía.¹⁴

Según el BGC de 2009, los encuestados de todo el mundo indicaron que era más probable que pagaran un soborno a un oficial de policía que a cualquier otro oficial estatal. Casi un cuarto de todos los encuestados que entraron en contacto con la policía en los doce meses anteriores habían pagado sobornos a un oficial, mucho más que al siguiente grupo más propenso a los sobornos, el poder judicial, con un 16 %.¹⁵

Otra fuente de datos comparativos sobre corrupción policial es el Eurobarómetro de la Comisión Europea. Una encuesta sobre corrupción a fines de 2009 reveló que los europeos están menos preocupados por la corrupción policial que por la corrupción en otros sectores del Estado, como los políticos en los diferentes niveles y los oficiales que participan de licitaciones públicas y permisos de construcción.¹⁶ Si bien esto puede parecer alentador, un análisis más detenido de los datos revela que el público de los nuevos Estados miembros (en su mayoría, Estados en transición de Europa Central y del Este) son más propensos a creer que hay una corrupción generalizada en el servicio policial que el público en la UE-15 (es decir, Estados que ya eran miembros de la UE antes de mayo de 2004). Los respectivos porcentajes fueron 53 % y 35 %.¹⁷ Según un estudio más profundo de los Estados individuales, los países en los que la creencia de que la corrupción policial había aumentado de forma significativa desde el Eurobarómetro de corrupción anterior (otoño de 2007) fueron España (hasta 27 puntos), Chipre (24 puntos), Bulgaria (19 puntos) y Bélgica (18 puntos).¹⁸ No hubo un patrón claro a nivel de los Estados individuales; ciertos países desarrollados, como Bélgica, se desempeñaron de manera similar a algunos Estados en transición, como Bulgaria. En el otro extremo del espectro, había otro Estado en transición (Eslovaquia), en lugar de uno desarrollado, en el que la percepción de corrupción policial había mejorado más en los dos años anteriores.¹⁹

3

La importancia de luchar contra la corrupción policial y el comportamiento inadecuado

Esta Sección 3 del Capítulo 1 explica por qué es importante luchar contra la corrupción y el comportamiento inadecuado de la policía, que dañan la legitimidad de la misma policía y en ciertos casos del Estado. A un nivel menos extremo, una menor confianza en el sistema puede llevar a la insatisfacción y a tener menos fe en el sistema legal y en el Estado de derecho. La tabla 3, a continuación, establece muchos tipos diferentes de conducta indebida, siendo los efectos más graves los que se explican en la parte inferior:

Tabla 3: Significado de la corrupción policial y el comportamiento inapropiado

Establecer un ejemplo	La corrupción policial le da un mal ejemplo a la sociedad. Para alentar el respeto por la ley, el Estado debe garantizar que las personas responsables de implementar las leyes sean modelos positivos a seguir. El hecho de establecer el ejemplo también se aplica dentro de los servicios policiales; si los oficiales de policía de alto rango tienen la intención seria de reducir la corrupción y el comportamiento inapropiado en los rangos más bajos, ellos también deben actuar como buenos modelos a seguir.
Capacidad policial decreciente	Además de los efectos más extremos (la deslegitimación y la destrucción de un sistema), podría decirse que el principal motivo de la importancia de la corrupción policial es que genera falta de confianza pública en la policía, lo que hace que sea más difícil para la policía desempeñar su tarea principal, combatir el delito. Tal como dijo un importante analista: El ingrediente esencial para esclarecer delitos es si el público, víctimas y testigos, proporciona información que ayude a la policía a identificar al sospechoso... Por sí misma, la policía está relativamente indefensa, independientemente de los recursos que destinen a la investigación criminal. ²⁰ El incumplimiento de la ley por parte de la policía puede contribuir a mayores tasas de delincuencia y menor proporción de casos resueltos.
Reputación internacional	La reputación internacional de un Estado se puede ver dañada si otros Estados y organizaciones internacionales consideran que la corrupción policial es grave y sistemática. Otros Estados incluso pueden considerarla como un riesgo grave para su propia seguridad; por ejemplo, si hay evidencia de participación policial en el tráfico internacional de armas, drogas o personas.
Justicia e igualdad	Para que el público respete la ley, es necesario que confíe en que la policía misma cumple con la ley en general (siempre habrá ciertas “manzanas podridas”) y que, al aplicar la ley, traten a las personas por igual.

Desestabilización de comunidades y debilitamiento del Estado

La corrupción policial y el comportamiento inadecuado pueden desestabilizar las comunidades. Si hay oficiales de policía corruptos que ejercen el racismo o que ofrecen protección inadecuada a ciertos grupos, esto puede provocar o profundizar divisiones en la sociedad.

A la vez, la corrupción policial puede dañar los Estados. Si el Estado es una democracia, la corrupción policial debilita su base ética, de manera que la legitimidad general decrece. En otros contextos, como los Estados fallidos, hay una alta conexión entre los niveles percibidos de corrupción y el índice anual de Estados fallidos publicado por el Fondo para la Paz: los llamados Estados fallidos tienen los niveles más altos percibidos de corrupción.

Decadencia moral

Un resultado grave de la corrupción policial es el debilitamiento de los estándares éticos de la sociedad. Si el público percibe que la policía se beneficia con la corrupción, esto podría disminuir sus propios estándares morales y hacerlos más propensos a involucrarse en conductas delictivas. En pocas palabras, la corrupción policial puede promover una espiral de decadencia moral en general.

4

Construcción de un servicio policial ético

Esta Sección 4 detalla varios enfoques que las autoridades nacionales e internacionales pueden adoptar y han adoptado para reducir la corrupción policial y mejorar la ética policial. Esta sección evalúa cuatro cuestiones:

1. *¿Cómo se puede luchar contra la corrupción y el comportamiento inadecuado?*
2. *¿Quién debería ser responsable de luchar contra la corrupción?*
3. *¿Dónde debería estar el enfoque?*
4. *¿Cuáles son las condiciones para lograr medidas anticorrupción eficientes y qué dificultades encontramos?*

4.1. Métodos para encarar la corrupción policial y el comportamiento inadecuado

Esta es la respuesta a la primera pregunta que se debe responder cuando se construye un servicio policial ético: ¿Cómo se puede luchar contra la corrupción y el comportamiento inadecuado?

Los métodos que pueden adoptar los Estados y las organizaciones internacionales se clasifican bajo tres encabezados generales: *legal, administrativo y educativo*. Cada uno de estos métodos se puede subdividir como se describe a continuación:

4.1.1. Métodos legales para encarar la corrupción policial

4.1.1.1. Sanciones

Las autoridades deben tratar la corrupción policial y demás formas de conducta indebida con seriedad. A menudo los oficiales de alto rango tratan a los oficiales de policía involucrados en algún comportamiento inadecuado con indulgencia; en muchos países la policía actúa con impunidad. Esto es indeseable por sí solo, pero también sienta un mal ejemplo para los demás oficiales de policía. A menos que haya buenos motivos para no hacerlo, las sanciones deberían ser difundidas ampliamente, al menos dentro de los mismos servicios policiales. Se recomienda “nombrar y avergonzar” para que los demás oficiales de policía aprendan lo que constituye un comportamiento inadecuado por los delitos menores de sus colegas y que no se tolerarán estas acciones. También les da a los oficiales la confianza de que se abordarán los comportamientos inadecuados.

4.1.1.2. Mejoras en la legislación

Las encuestas de los oficiales de policía demuestran que en ocasiones hay confusión en relación con qué es exactamente la corrupción y las demás formas de comportamiento policial inapropiado. Un motivo común son las leyes que no definen los términos de manera adecuada, contienen vacíos, son confusas

o poco claras, o en casos extremos, no hacen referencia a un comportamiento particular. Si se quiere reducir la corrupción policial, se deben modificar las leyes o presentar leyes nuevas para abordar estos problemas.

4.1.2. Métodos administrativos para luchar contra la corrupción policial

4.1.2.1. Reclutamiento y rotación

El reclutamiento debe garantizar que todos los nombramientos se hagan con base en las calificaciones y la idoneidad (experiencia, personalidad, etc.) para el puesto, y no por ser conocidos de alguien. Debe haber criterios claramente predefinidos para designar oficiales de policía, que incluyan los estándares educativos mínimos requeridos (consulte el Capítulo 8).

Un modo importante de verificar la idoneidad del postulante es mediante pruebas. Estas pruebas de “aptitud” miden las habilidades físicas (p. ej., tiempos de reacción), pero también las capacidades mentales y psicológicas (p. ej., qué tan bien evalúan los postulantes una situación crítica y deciden un curso de acción adecuado). Deben haber preguntas diseñadas para evaluar la actitud del postulante hacia la violencia y las diversas formas de comportamiento inadecuado.

Varios países han introducido la rotación (es decir, el traslado regular del personal policial de un departamento o unidad a otro) como una manera de reducir las oportunidades para el desarrollo de relaciones excesivamente cómodas con compañeros de trabajo, que son propicias para el crecimiento de las redes de corrupción. Los mayores defensores de esta práctica argumentan que la norma debería ser un máximo de tres años en cualquier oficina, aunque algunas autoridades rotan a los policías de alto rango y a los oficiales de seguridad con mayor frecuencia.

Una investigación realizada en India²¹ revela algunas posibles desventajas de la rotación: los altos rangos de las diferentes oficinas o departamentos pueden cooperar para asegurarse de “intercambiar” personal que saben que está dispuesto a involucrarse en la corrupción. Otra posible desventaja es que las organizaciones pueden perder los beneficios de la experiencia, las capacidades desarrolladas y la “memoria institucional”. Por lo tanto, la rotación debe realizarse con cautela.

4.1.2.2. Condiciones laborales

Cuando las condiciones laborales de la policía no son las adecuadas, existe un mayor riesgo de corrupción generalizada. La condición más básica relacionada con la corrupción es el salario. Si los oficiales de policía no reciben un pago completo de manera regular (o incluso si no se les paga), hay mayor probabilidad de corrupción. Otro problema es cómo se relacionan los niveles de pago con la sociedad en general. Si los salarios de los policías son mucho más bajos de lo que el personal policial podría ganar en trabajos menos demandantes del sector privado, algunos justificarán un comportamiento poco ético o inadecuado basándose en que su empleador no los trata de manera correcta. Por lo tanto, las autoridades deben supervisar las condiciones laborales con regularidad y abordar los problemas a medida que surgen.

4.1.2.3. Participación del Estado

La cantidad y el tipo de respaldo que ofrece el Estado a los oficiales de policía tendrán un impacto en los niveles de lealtad y de conducta ética. Un motivo común para un mayor comportamiento inapropiado es la sentencia indulgente, o al menos la percepción de que los jueces son demasiado blandos con los oficiales de policía involucrados en hechos de corrupción o de comportamiento inapropiado. En teoría, la policía debería desempeñar sus funciones sin cuestionamientos, pero dicho enfoque es poco realista y contraproducente; los oficiales de policía tienen opiniones y el Estado debe abordar esas preocupaciones.

El Estado puede adoptar un “doble enfoque” al tratar con los problemas de indulgencia hacia la corrupción y el comportamiento inapropiado.

1. Se deben analizar los patrones de sentencia, y se deben identificar y mejorar tanto las inconsistencias como las tendencias hacia sentencias leves injustificadas.
2. El Estado debe iniciar un diálogo con los oficiales de policía para obtener un panorama más claro de las preocupaciones del personal policial, y explicar y justificar los patrones de sentencia (suponiendo que el Estado los considere adecuados).

4.1.2.4. Cambio del equilibrio entre géneros

Las autoridades de diversos Estados han buscado reducir la corrupción en la policía mediante el cambio del equilibrio entre hombres y mujeres. En la década de los 90, las autoridades de la Ciudad de México intentaron abordar un problema grave de corrupción en la policía de tránsito mediante la conversión del servicio a uno solo de mujeres.²² El cambio de equilibrio entre géneros, para que las oficiales mujeres sean la mayoría o incluso que todas sean mujeres, solo podría ser una ventaja a corto plazo. La limitada evidencia disponible sugiere que probablemente no sea tanto el factor del género sino la durabilidad de un grupo de oficiales el principal factor determinante de la probabilidad de participar en comportamientos inadecuados. Se necesita tiempo para que un nuevo grupo de oficiales desarrolle confianza mutua, e incluso más tiempo para que esa confianza mutua se extienda a una colaboración de prácticas corruptas. El lazo y la confianza entre hombres y mujeres no suelen ser tan fuertes como entre miembros del mismo sexo, por lo que la mejor disposición es un servicio con casi la misma cantidad de hombres y mujeres, que se vigilarán mutuamente.²³

4.1.2.5. Códigos de conducta

En lugar de sancionar a oficiales de policía por el mal comportamiento del pasado, la adopción de nuevos códigos de conducta puede verse como un enfoque más positivo y prospectivo, diseñado en última instancia para cambiar la cultura policial (consulte el Capítulo 2).

4.1.2.6. Evaluaciones de riesgos y oportunidades

Si bien casi cualquier aspecto del trabajo policial puede verse explotado por oficiales poco éticos, algunos sectores son más propicios para la corrupción grave y sistémica que otros. Las divisiones que lidian con formas de delito altamente rentables (es decir, en contraposición con casos excepcionales o formas esencialmente aleatorias, como importantes robos bancarios) generalmente proporcionan importantes oportunidades a largo plazo para casos graves de corrupción.

No solo los delincuentes pueden ofrecer sobornos importantes a los oficiales de policía; otra área de alto riesgo es cuando los contratos de suministros policiales, como vehículos o municiones, requieren policías que tomen decisiones. A mediados de la década de los 90, se presentaron acusaciones que indicaban que numerosos proveedores de los servicios policiales en varias provincias de Alemania habían pagado sobornos para asegurar la adjudicación de contratos.²⁴ Al parecer, este es un lugar común de corrupción policial en muchos países.

Si las autoridades estatales deben priorizar sus esfuerzos para combatir la corrupción policial, deben identificar las áreas de trabajo policial que posiblemente ofrezcan las mayores oportunidades y beneficios, y concentrarse en ellas. En resumen, deben realizar evaluaciones de riesgos. En muchos países, los escuadrones antidrogas constituyen un área de alto riesgo. En países en los que la prostitución o el juego son ilegales, otra área es la brigada antivicios. Las evaluaciones de riesgos deberían centrarse además en la adjudicación de contratos de suministros y en las fronteras estrictamente reglamentadas.

4.1.3. Métodos educativos para luchar contra la corrupción policial

Al evaluar cómo la educación puede ayudar a reducir la corrupción policial, los destinatarios más obvios son la policía y el público en general; otros incluyen a los políticos y medios de comunicación.

4.1.3.1. Seminarios

Se deben llevar a cabo seminarios de manera regular para oficiales de policía a fin de crear conciencia y actualizar el conocimiento sobre lo que es aceptable, lo que no y lo que ha cambiado. Los valores no son estáticos; es posible que lo que era aceptable para una generación ya no sea tolerado. Este dinamismo debe transmitirse a los oficiales de policía regularmente; la capacitación únicamente en las etapas tempranas de sus carreras no es suficiente.

4.1.3.2. Campañas

Existen dos tipos principales de campaña. Una, la más eficaz, es en la que los Estados emprenden una campaña de concientización pública sobre qué es la corrupción y por qué es inaceptable. El Estado también puede educar al público sobre las mejores formas de informar a las autoridades acerca de la corrupción policial real o presunta y otros comportamientos inadecuados (por ejemplo, a través de líneas telefónicas anónimas y gratuitas). El segundo tipo es en la que los políticos publicitan una acción intensiva para reducir la corrupción. Ahora se reconoce ampliamente que este segundo tipo de campaña pública anticorrupción a menudo no solo es ineficaz, sino que en realidad es contraproducente.

Las campañas publicitarias suelen tomarse como promesas para reducir o incluso erradicar la corrupción. Lo que en ocasiones es parte del período electoral. Cuando el público se da cuenta de que poco o nada ha cambiado, se puede generar cierto cinismo con la creencia de que quienes realizaron las campañas fueron incompetentes o intentaron engañar al público para ganar las elecciones. Para que este segundo tipo de campaña sea eficaz, debe ser corta, precisa, poco frecuente y mostrar resultados tangibles (por ejemplo, sanciones severas bien publicitadas para los oficiales de alto rango que sean declarados culpables de corrupción o de abuso de poder).

4.1.3.3. Modelo a seguir

Una causa importante de la corrupción continua y creciente entre los oficiales más jóvenes de la policía es el mal ejemplo de los oficiales de alto rango. Si se quiere reducir la corrupción policial, es fundamental que los oficiales de policía de alto rango brinden un buen ejemplo, y que aquellos que no lo hagan sean debidamente sancionados.

4.2. Cómo evitar los peligros potenciales de la privatización y la tercerización de los servicios policiales

La tendencia de los Estados a transferir tareas al sector privado, desde el Gobierno a las empresas, mediante la privatización o la tercerización, se ha intensificado desde fines de la década de los 70. Hay tres aspectos de esta tendencia que son directamente relevantes para la corrupción policial:

- Primero, tipifica un cambio de enfoque hacia el logro de objetivos (fines) en lugar del debido proceso (medios): alcanzar los objetivos deseados (a menudo la mejor relación costo-beneficio) se torna más importante que seguir la norma, lo que a su vez puede promover una mentalidad poco ética.
- Segundo, el enfoque generalmente se basa en la toma de decisiones “racional” y la reducción de costos, y le preocupa poco los conceptos subjetivos como el capital social o la lealtad. Si

bien la mayoría de los servicios policiales no han sufrido la reducción radical de personal que experimentaron otras oficinas estatales en las últimas décadas, sus miembros han estado sujetos a la misma socialización general que el resto de la sociedad. La lealtad es un camino de dos vías, y si los oficiales creen que el Estado no recompensa su diligencia y su lealtad, es posible que estén más dispuestos a involucrarse en comportamientos inadecuados, especialmente si se los considera como una señal de solidaridad con el público que sí respeta la lealtad, es decir sus colegas.

- Los primeros dos resultados son generales, el tercero es muy específico, es decir que se ha alentado, o incluso obligado, a algunos servicios policiales a buscar una parte de su financiación en el sector privado. Hay riesgos potenciales en este tipo de enfoque,²⁵ ya que algunos patrocinadores pueden esperar un tratamiento especial de la policía (por ejemplo, si los atrapan conduciendo ebrios). Si los servicios policiales requieren un patrocinio privado debido al financiamiento deficiente del Estado, y si los patrocinadores privados tienen un deseo genuino de ayudar a la policía y a la sociedad en lugar de a sí mismos, se pueden crear fideicomisos ciegos (o "blind trust", en inglés). Un fideicomiso ciego es un acuerdo legal especial en el que personas separadas ("fideicomisarios") gestionan fondos e inversiones sin que el dueño y los que se benefician directamente tengan conocimiento de los detalles.

4.3. Responsabilidades para luchar contra la corrupción

Uno de los problemas más difíciles en la lucha contra la conducta policial indebida es determinar *quién* debería ser responsable de enfrentarla. Aquí se consideran los roles de la misma policía, los Gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales, los Gobiernos extranjeros, los actores no estatales y el público en general.

4.3.1. La policía

El control y la supervisión internos, especialmente por conductas policiales indebidas menos graves (principalmente infracciones éticas y contravenciones al código de conducta) suelen ser una herramienta eficaz contra la corrupción y otras formas de mala conducta. Los directivos policiales tienen un rol particularmente importante en esto, en especial para los casos de corrupción individuales o a pequeña escala (en contraposición con la corrupción sistémica); en cierto modo, su rol es tan importante como el que desempeñan los oficiales de mando medio y de alto rango (consulte los Capítulos 6 y 7). Sin embargo, existen problemas si se espera que algún grupo se supervise a sí mismo. La probabilidad de encubrimiento (por parte de investigadores compasivos) o una reacción exagerada (de investigadores entusiastas que buscan mejorar la imagen policial) es alta.

4.3.2. Gobiernos nacionales

Como máxima autoridad y principal financiador de los servicios policiales, los Gobiernos nacionales tienen un rol importante en la lucha contra la corrupción policial. Uno de los modos más eficaces es que los Gobiernos establezcan comisiones anticorrupción. La característica clave de estas comisiones es que debe ser independiente de la misma policía. Existe suficiente evidencia que indica que en la mayoría de los casos es infructuoso, e incluso contraproducente, esperar que la policía controle su propio comportamiento (consulte el Capítulo 6).

Los primeros ejemplos de las comisiones anticorrupción a menudo eran responsables de supervisar la corrupción en el sector estatal en general; entre los más reconocidos se encuentran la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur (fundada en 1952), la Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción (fundada en 1974) y la Comisión Independiente de Nueva Gales del Sur contra la Corrupción (fundada en 1989).

Más recientemente, varios países han fundado comisiones “independientes” exclusivas específicamente para luchar contra la corrupción policial. Un buen ejemplo es la Comisión de Nueva York para Combatir la Corrupción Policial. Esta comisión se fundó en 1995 luego de la publicación del Informe de la Comisión Mollen²⁶ y es, según su sitio web oficial, “completamente independiente” del Departamento de Policía de Nueva York. Esta comisión elabora un informe anual detallado que está disponible públicamente. Otro ejemplo es Eslovenia, que cuenta con una comisión independiente bajo control parlamentario. Eslovenia desarrolló su legislación interna para luchar contra la corrupción inmediatamente después de su independencia de un Gobierno autocrático no democrático, la antigua Yugoslavia.

4.3.3. Organizaciones internacionales y Estados extranjeros

Existen muchos modos en que las organizaciones internacionales pueden contribuir en la lucha contra la corrupción policial. Uno es alentar a diferentes países a acordar definiciones comunes de corrupción, policía, etc. La ONU, la Interpol y el Banco Mundial son tres buenos ejemplos de organizaciones internacionales que han realizado contribuciones importantes en esta área. Otro método es condicionar la ayuda: si un Estado busca ayuda de agencias externas, dichas agencias pueden usar la zanahoria (mejor gestión de recursos, membresía de organizaciones occidentales como la UE, etc.) y el palo (retiro de fondos, sanciones) para alentar a las élites estatales a adoptar medidas como reducir la corrupción policial y el comportamiento inadecuado. Las organizaciones internacionales pueden proporcionar capacitación (p. ej., en ética) y equipos para ayudar a reducir la corrupción policial. Por último, las organizaciones internacionales desempeñan un rol importante en la divulgación y la demostración de las “mejores prácticas” a los Estados que parecen tener dificultades en el desarrollo de estrategias claras para luchar contra los problemas de corrupción.

4.3.4. Sociedad civil (actores no estatales)

Si bien los Estados y las organizaciones internacionales desempeñan un rol fundamental en la reducción de la corrupción policial, la buena gobernanza²⁷ incluye a una variedad de agencias. Una es la sociedad civil. Este es otro término polémico; para nuestros fines, la sociedad civil consta de cuatro elementos:

1. Los medios de comunicación.
2. Las ONG.
3. El sector empresarial privado.
4. El público en general.

Cada uno de estos actores desempeña un papel importante. Los medios deben actuar como “perros guardianes” e involucrarse en periodismo responsable de investigación. También pueden ser una fuente valiosa de comunicación, haciendo campaña contra la corrupción policial. Transparencia Internacional ejemplifica el importante rol que pueden desempeñar las ONG nacionales y las ONGI como “perros guardianes” y en la proposición de nuevos métodos para combatir la corrupción. Tanto el sector empresarial privado como el público en general pueden negarse a pagar sobornos a los oficiales de policía y pueden denunciarlos. La generación de informes constituye un excelente ejemplo de dónde los Gobiernos, las organizaciones internacionales, las ONG y el público pueden cooperar: los Gobiernos, las organizaciones internacionales y las ONG pueden establecer y financiar líneas telefónicas directas que el público puede usar para denunciar la corrupción policial (ya sea de manera anónima o solicitando identificación).

Uno de los modos más importantes en el que la sociedad civil puede controlar la corrupción policial es mediante un mayor contacto e interacción con la policía. Ahora está ampliamente aceptado que los servicios policiales comunitarios, a través de los cuales la policía aumenta su visibilidad y contacto con las comunidades locales, son uno de los mejores métodos para mejorar tanto el accionar policial como la confianza en la policía. El concepto de servicios policiales comunitarios se analiza en mayor detalle en capítulos posteriores.

4.4. ¿Dónde debería estar el enfoque?

Ciertos tipos de trabajo policial y ciertos contextos aumentan la probabilidad de corrupción policial. Los enfoques económicos de la corrupción suelen centrarse en un análisis de costo-beneficio; en igualdad de condiciones, el incentivo de involucrarse en conductas delictivas es alto cuando los beneficios (ganancias) claramente superan los costos (por ejemplo, el riesgo de ser atrapado y la probabilidad de una sanción si lo detectan). Por otro lado, un enfoque delictivo popular enfatiza las “estructuras de oportunidad”: ciertas actividades ofrecen oportunidades mucho mejores para la corrupción que otras (por ejemplo, la policía de tránsito). Estos dos enfoques son compatibles y, cuando se combinan, pueden proporcionar indicadores claros de las áreas de trabajo policial particularmente propensas a la corrupción. En resumen, los riesgos de corrupción policial grave aumentan cuando los beneficios potenciales son altos y las oportunidades comunes.

4.5. ¿Cuáles son las condiciones para lograr medidas anticorrupción eficientes y qué dificultades encontramos?

4.5.1. Respaldo de todos los actores implicados

Es importante que todas las partes interesadas se involucren activamente y apoyen firmemente si se desea contener y reducir la corrupción policial. No alcanza con que las agencias gubernamentales adopten medidas anticorrupción si la opinión pública no respalda, e incluso es hostil, a dichas medidas. Entre las partes interesadas se incluyen las élites políticas, las burocracias gubernamentales, las ONG, las organizaciones internacionales, las ONGI, los medios de comunicación, el público en general y la misma policía.

4.5.2. Claridad en las medidas y los objetivos

Si hay ambigüedad en la legislación o en otras medidas adoptadas para luchar contra la corrupción, es probable que dichas medidas no tengan éxito. Es esencial que se formulen los objetivos con claridad y que las medidas adoptadas para alcanzar esos objetivos sean adecuadas y alcanzables.

4.5.3. Recursos

Los recursos deben ser adecuados y apropiados para la tarea. Tener suficientes recursos materiales (p. ej., financiación, equipos, software, etc.), es necesario pero no suficiente. Otro recurso vital son los recursos humanos. Las personas involucradas deben estar comprometidas, y quienes están a cargo de abordar el problema deben tener un conocimiento adecuado y cierta experiencia. Un recurso final es el tiempo. La lucha contra la corrupción policial debe ser un proyecto continuo: no hay “soluciones rápidas” y los principales responsables de abordar el problema deben tener suficiente tiempo para analizar sus orígenes en culturas y contextos específicos, así como para desarrollar, probar y luego implementar y evaluar las estrategias adecuadas.

4.5.4. Concientización

Queda claro que en muchos países se debe plantear sustancialmente qué es la corrupción y lo dañina que puede ser. Se debe alentar la importancia de generar conciencia entre el público, no solo de que la corrupción policial está mal, sino lo que es aún más importante, que hay algo que el público en general puede y debe hacer al respecto. Tal como se advirtió anteriormente, los Gobiernos nacionales, las ONG, las ONGI, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación tienen una función importante en esto.

Al mismo tiempo, un problema ignorado a menudo es la necesidad de generar conciencia entre los mismos oficiales de policía, haciendo hincapié en el posible daño que puede causar la corrupción. En muchas encuestas de actitud realizadas entre reclutas de policía y oficiales experimentados, se muestra que las actitudes entre los mismos oficiales de policía suelen ser inapropiadas, ya que son demasiado tolerantes, al menos con ciertas formas de corrupción dentro de sus propios servicios (consulte las encuestas mencionadas en “Recursos adicionales”).

4.5.5. Planes de acción

A fin de convertir la preocupación por la corrupción policial en reacciones prácticas, las agencias y los oficiales responsables de luchar contra la corrupción deben preparar e implementar planes de acción. Estos planes deberán:

- Identificar cuáles parecen ser las principales fuentes y ubicaciones de corrupción.
- Proponer medidas concretas para abordar dichas fuentes.
- Identificar a las agencias responsables de implementar estas medidas.
- Especificar una división clara del trabajo entre agencias.
- Proporcionar plazos para adoptar medidas concretas y alcanzar objetivos especificados.
- Elaborar los procesos de monitoreo que se deben implementar y los criterios que se deben usar en la evaluación de la tasa de éxito del plan de acción.

Es importante que los planes de acción y cada uno de sus elementos constitutivos sean realistas. Por ejemplo, las fechas límite deben ser suficientemente cercanas como para resultar motivadoras, pero no tan inmediatas como para que sean imposibles de cumplir, ya que no cumplir con los plazos puede generar desánimo y actitudes negativas entre las personas que están a cargo de implementar el plan (consulte el Capítulo 8).

5

Mejora del comportamiento policial en contextos específicos

La comunidad internacional con frecuencia ha aprendido la insensatez de intentar imponer soluciones únicas para diversos problemas que pueden parecer similares en diferentes países, pero que en realidad surgen de contextos y culturas muy diferentes. Esta sección aborda este problema tomando en cuenta los problemas de conducta policial, cómo se han abordado y qué otra cosa se pudo haber hecho, en cuatro contextos diferentes. Es importante tener en cuenta que estos contextos se aislaron aquí para obtener un análisis claro; en el mundo real, las diferencias a menudo son confusas, especialmente entre Estados en situaciones posconflicto, en transición y en desarrollo.

La cultura de un país puede ser un factor importante para explicar por qué tiene un nivel promedio más alto o más bajo de corrupción policial, pero esta variable es fácil de exagerar. Los mejores indicadores de niveles de corrupción se relacionan con el desarrollo económico y la libertad política: los países más pobres y menos democráticos generalmente tienen mayores niveles de corrupción. Es importante ser cauteloso con el concepto de “normal”. Algunas explicaciones culturales de la corrupción sostienen que el público en general de ciertos países trata a la corrupción como “normal”. Hay una importante diferencia entre una situación en la que el público en general cree que la corrupción está generalizada y, por lo tanto, es la “norma” a la que el público básicamente es indiferente (cultura de aceptación o tolerancia), y otra en la que el público cree que la corrupción es generalizada y no tiene poder para hacer nada (cultura indefensa o desesperanzada). Si bien es importante ser sensible ante la diferencia cultural, quienes intentan luchar contra la corrupción no deben dejarse engañar por las élites nacionales que usan la cultura como excusa para justificar altos niveles de corrupción, pero que en realidad están defendiendo sus propios intereses personales.

5.1. Países en situación de posconflicto

Los países en situación de posconflicto suelen vivir problemas especialmente grandes relacionados con la corrupción policial y otras formas de comportamiento inadecuado. Un ejemplo es Angola, que experimentó una guerra civil desde 1975 hasta 2002. En 2007, una ONGI líder publicó los resultados de una investigación sobre el comportamiento de la policía durante el período de 2005 a 2007 e identificó varios tipos de mala conducta.²⁸ Uno de los más comunes fue que la policía no logró hacer la transición de métodos más violentos, comunes en tiempos de guerra, a métodos adecuados a un contexto de paz más estable. La duración prolongada de la guerra civil de Angola significó que pocos oficiales de policía tenían experiencia en operaciones policiales en tiempos de paz, por lo que había una cultura profundamente arraigada de lidiar con los problemas con una violencia más típica de la guerra.

Algo que debemos aprender de Angola es que la comunidad internacional debe hacer un mayor esfuerzo por abordar situaciones posconflicto en países involucrados en conflictos de largo plazo que en países donde los conflictos han sido cortos y donde se espera que muchos oficiales de policía sepan, por experiencia personal, cómo actuar de manera adecuada en una situación “normal” (es decir, cuando no hay guerra). Otro elemento que aplica a la mayoría de las sociedades en situación de posconflicto, es que los servicios policiales deben representar a diversos grupos que han estado en conflicto. Consulte la Tabla 4 a continuación para conocer otras consideraciones relacionadas con países en situación de posconflicto.

Tabla 4: Consideraciones y enfoques relacionados con la corrupción en países en situación de posconflicto

Entorno nacional: Países en situación de posconflicto			
Alcance del problema de corrupción	Principal(es) problema(s) de corrupción (variable)	Importancia del contexto político	Proceso de evaluación estratégica
Amplio	Captación de la esfera política; vinculaciones con grupos militares, crimen organizado involucrado en drogas, y otros tipo de tráfico (las altas ganancias son una amenaza para la integridad policial); brutalidad policial; favoritismo persistente de base étnica.	Crítico; a menudo falta de voluntad política; la reanudación de las hostilidades debilitará el proceso de reforma; los sistemas de gobernanza anteriores por lo general estarán en desorden y requerirán una reconstrucción sustancial.	El sentido de “nación” es debil. Una visión amplia del país es importante para la dirección de la reforma policial. El documento de visión puede proporcionar el cambio. Debe abarcar el “panorama completo” del país. Se requiere una amplia consulta o faltará respaldo; debe incluir clasificación, archivo y público. El método FODA es útil. La evaluación debe abordar cómo lidiar con el crimen organizado y excombatientes.
Alcance del problema de corrupción	Enfoque de gestión de cambios	¿Se requiere apoyo externo (del extranjero)?	Rol de la sociedad civil
Amplio	Integral, con necesidad de fomento de capacidades dada la experiencia autóctona limitada. El “descongelamiento” requerirá una gama de técnicas dentro de la organización. Se puede usar el análisis de campo de la fuerza para identificar lo que debe cambiar para permitir el movimiento. Se deberán crear instalaciones y recursos de capacitación desde cero en muchas instancias (se requiere ayuda externa).	Sí, experiencia y amplio apoyo material a mediano y largo plazo. Debe incluir programas de desarrollo económico y social, especialmente en las áreas de cultivo de drogas y áreas en conflicto ricas en recursos.	Esencial para generar apoyo para el cambio; se debe abordar el legado de desconfianza pública; se deben abordar las divisiones étnicas y otras divisiones para garantizar la ausencia de prejuicio en el asesoramiento, la capacitación, etc.

Lo ideal es que la seguridad nacional de los países en situación de posconflicto la proporcionen los servicios policiales propios de esos países. En ocasiones, se requieren fuerzas externas para brindar seguridad en las primeras etapas posteriores al conflicto; algunos motivos para llevar a cabo esto es que el servicio policial propio del país puede variar desde “corrupto, incompetente, abusivo o alguna combinación de todos”²⁹ hasta inexistente. En los días inmediatos posteriores al conflicto, suelen ser las fuerzas militares externas, generalmente de la ONU o la OTAN, quienes asumen la responsabilidad de la seguridad nacional.

Si estas fuerzas externas quieren generar confianza en un entorno no familiar, deben ser percibidas actuando de manera coherente y respetuosa de la ley. Un problema común es que los oficiales de policía extranjeros tienen ingresos disponibles mucho más altos que los locales, los cuales pueden usar para fines indebidos. Existe evidencia de que algunos miembros de la Fuerza Internacional de Policía en la situación de posconflicto de Bosnia-Herzegovina fomentaron la prostitución ilegal y el tráfico de personas en ese país mediante el pago de precios altos para los estándares locales.³⁰ Su comportamiento molestó a gran parte del público local y redujo la confianza y el respeto por la policía.

Los servicios de policía externos deben intentar “llegar” al público local, en parte mediante el desarrollo de los servicios policiales comunitarios. Además de las ventanas prácticas evidentes (que la policía conozca el idioma y las tradiciones locales), debe haber confianza mutua. La correlación negativa entre esta confianza y la mala conducta (es decir, a mayor mala conducta, menor será la confianza) es un factor importante que las organizaciones internacionales deben reconocer para intentar construir o reconstruir instituciones eficaces y legítimas en las sociedades en situación de posconflicto.

Resumen de las áreas de enfoque en los países en situación de posconflicto

- Sustituir las técnicas militares de los servicios policiales con técnicas civiles.
- Asegurar la representatividad de grupos diversos de ciudadanos dentro del servicio policial.
- Aumentar la sensibilidad de oficiales extranjeros de policía a las costumbres y preocupaciones locales.

5.2. Países en transición

Los países en transición son los que pasan por un cambio fundamental y rápido luego de una revolución (violenta o pacífica). Por lo general, este cambio es principalmente político y social, de un tipo de dictadura a una democracia emergente.

Un problema común de los Estados en transición es que hay una brecha de tiempo entre el derrocamiento del antiguo régimen y su sistema legal y la estabilización de un nuevo sistema y la adopción de una nueva legislación posrevolucionaria; esto es un problema de retraso legislativo. Incluso cuando se adopta dicha legislación, la falta de experiencia de los legisladores sobre el nuevo tipo de sistema implica que las primeras versiones suelen ser deficientes; existen ambigüedades y vacíos. El nuevo sistema permanece en transición siempre y cuando se siga trabajando en nuevas reglas en lugar de bajo ellas. Esta falta de claridad hace que la legitimización del sistema sea más difícil y altamente propicia a la corrupción. Además, el mero ritmo del cambio puede intensificar la sensación de incertidumbre e inseguridad en la sociedad, que puede afectar a los oficiales de policía tal como afecta al público en general.

Otro problema que parece ser particularmente grave en los Estados en transición son los rápidos cambios sociales y políticos acompañados de un aumento en la delincuencia. En ocasiones, las autoridades reaccionan a esto incrementando significativamente la cantidad de reclutas de la policía, por lo general, bajando los estándares de ingreso, lo que ocurrió en El Salvador (que es una sociedad en situación de posconflicto y en transición a la vez).³¹

Consulte la Tabla 5 a continuación para conocer algunas consideraciones relacionadas con países en situación de posconflicto.

Tabla 5: Consideraciones y enfoques relacionados con la corrupción en países en transición

Entorno nacional: Países en transición			
Alcance del problema de corrupción	Principal(es) problema(s) de corrupción (variable)	Importancia del contexto político	Proceso de evaluación estratégica
Amplio	Las influencias y lealtades del antiguo régimen ponen en peligro el cambio real; extorsiones menores; vínculos con el crimen organizado; brutalidad policial; gran corrupción.	Esencial; a menudo falta voluntad política debido a la corrupción de las élites del antiguo régimen; como resultado, hay falta de confianza pública en las instituciones gubernamentales. Se requieren amplias reformas de gobernanza.	El documento de visión puede proporcionar la dirección general del cambio. Debe adaptarse al “panorama general” del país. Debe haber amplia consulta en su producción o su implementación no tendrá respaldo; la consulta debe incluir al personal subalterno y a miembros del público. El análisis FODA es útil a nivel organizacional. (Consulte el Glosario y los Capítulos 2 y 9).
Alcance del problema de corrupción	Enfoque de gestión de cambios	¿Se requiere apoyo externo (del extranjero)?	Rol de la sociedad civil
Amplio	Integral, con necesidad de fomento de capacidades dada la experiencia autóctona limitada. El “descongelamiento” requerirá una gama de técnicas dentro de la organización. Se puede usar el análisis de campo de la fuerza para identificar lo que debe cambiar. Los incentivos para los cambios se deben incorporar al proceso, p. ej., recompensas por aprobar exámenes y cursos de capacitación. Se pueden modificar las instalaciones y los recursos de capacitación para adaptarlos al proceso de reforma.	Sí, se requiere experiencia, menor necesidad de respaldo material que en los casos de países en desarrollo o en situación de posconflicto.	Esencial para construir respaldo para el cambio; se debe abordar el legado de falta de confianza pública.

En el caso de Estados poscomunistas en transición, hay tres factores adicionales que contribuyen a la corrupción policial. Primero, a diferencia de los Estados en transición de América Latina, Europa del Sur y el Sur de África, los Estados poscomunistas debían cambiar el sistema político, pero también el sistema económico; en un corto período de tiempo, estos Estados intentaron pasar de una economía abrumadoramente estatal y de planificación centralizada a una economía predominantemente privada que se rige principalmente según los principios del mercado. En muchos países, esta transición económica vino acompañada de una acumulación de riquezas muy cuestionada y un aumento sustancial de la desigualdad económica. Esto resultó en un resentimiento generalizado, dado que los “perdedores” de la transición poscomunista supusieron que muchos de los nuevos “ganadores” se habían enriquecido a través del delito. Muchos oficiales de policía sabían por experiencia propia que algunas de las nuevas riquezas habían sido adquiridas por medios indebidos y, en ocasiones, explícitamente ilegales.

El segundo factor es que la mayoría de los Estados comunistas contaban con grandes fuerzas policiales secretas. Muchos de los oficiales de estas agencias perdieron su puesto luego de la caída del comunismo y los Gobiernos emergentes decidieron distanciarse del terror físico y psicológico del sistema anterior. La reducción llevó a muchos antiguos oficiales a enajenarse y, por lo tanto, ser más susceptibles a ofertas tentadoras; eran atractivos para los grupos delictivos dado su conocimiento interno de los procedimientos operativos de la policía, su capacitación en cuestiones de armas y, en ocasiones, su acceso a las armas.

Tercero, los Estados en transición poscomunista experimentaron “vacíos morales” luego de la caída del comunismo. En las dictaduras de América Latina y de Europa del Sur, los líderes autoritarios generalmente no intentaron suprimir las organizaciones religiosas ni otras instituciones sociales fuera del Gobierno. En cambio, los Estados comunistas propagaron una “ideología y una moralidad socialista” en cada aspecto de la vida. Se desalentó enérgicamente la religión y cualquier moralidad formalizada fuera de las creencias oficiales del Estado. Cuando los Estados cayeron, también colapsaron sistemas completos de ideología y moralidad. Este vacío moral es otro factor que explica las singularidades de la corrupción en muchos países en transición; la concientización de este punto es importante en la formulación de estrategias anticorrupción eficaces.

No todos los problemas de los países en transición se solucionan fácilmente, pero mientras las élites estén dispuestas a aceptar esto, la ayuda de las agencias externas puede reducir su impacto. Algunas áreas en las que las agencias externas pueden ayudar incluyen una buena gobernanza, el fortalecimiento institucional y la creación de una economía de mercado en la que domine la propiedad privada. También se debe desalentar que las élites de los Estados en transición justifiquen la creación de riquezas delictivas o cuasi delictivas. Establecer condiciones de reducción de la corrupción para la membresía de organizaciones a las que los Estados en transición desean unirse, como la UE, es otro método eficaz que pueden usar las agencias externas para reducir la corrupción policial.

Resumen de las áreas de enfoque en los países en transición

- Estar al tanto de las lagunas en la legislación que conducen a un comportamiento inadecuado.
- Ser consciente de los peligros potenciales de expandir rápidamente el tamaño del servicio policial.
- Estar al tanto de los factores que pueden enajenar a los actuales y anteriores oficiales de policía.

5.3. Países en desarrollo

Los servicios policiales en los países en desarrollo, por lo general, están sujetos a condiciones laborales deficientes y carecen de recursos. Es común que no operen en una cultura legal bien desarrollada.

Al igual que en muchos países en transición (particularmente los poscomunistas), otra característica de la mayoría de los países en desarrollo es que la sociedad civil está poco desarrollada; por ejemplo,

los medios suelen estar bajo el control de las élites. Dada esta realidad, a menudo es principalmente la comunidad internacional la que puede luchar contra la corrupción de la élite de manera eficaz; esto puede tener efectos positivos en los niveles más bajos, incluso en los servicios policiales.

Tabla 6: Consideraciones y enfoques relacionados con la corrupción en países en desarrollo

Entorno nacional: Países en desarrollo			
Alcance del problema de corrupción	Principal(es) problema(s) de corrupción (variable)	Importancia del contexto político	Proceso de evaluación estratégica
Amplio	<p>El partidismo y nepotismo; conexiones con grupos de crimen organizado; extorsión menor (puntos de control de tráfico).</p> <p>Gran corrupción (liderazgo policial).</p>	<p>Esencial; a menudo falta voluntad política; falta familiaridad con los mecanismos formales de gobernanza.</p> <p>La corrupción evidente de alto nivel será una señal de tolerancia a los miembros de la policía y demás instituciones gubernamentales; se deben realizar amplios cambios en la gobernanza para respaldar la reforma policial (judicatura, procesamientos, tribunales).</p>	<p>Un documento de visión puede proporcionar una dirección general para el cambio. Deberá adaptarse al “panorama general” del país.</p> <p>Debe haber amplia consulta en su producción o su implementación no tendrá respaldo; la consulta debe incluir al personal subalterno y a miembros del público.</p> <p>El análisis FODA es útil a nivel organizacional. (Para conocer más de FODA, consulte el Glosario y los Capítulos 2 y 9).</p>
Alcance del problema de corrupción	Enfoque de gestión de cambios	¿Se requiere apoyo externo (del extranjero)?	Rol de la sociedad civil
Amplio	<p>Integral, con necesidad de fomento de las capacidades dada la experiencia autóctona limitada.</p> <p>El “descongelamiento” requerirá una gama de técnicas dentro de la organización. Se puede usar el análisis de campo de la fuerza para identificar lo que debe cambiar para permitir el movimiento.</p> <p>Los incentivos para los cambios se deben incorporar al proceso, p. ej., recompensas por presentarse para investigación de antecedentes, aprobar cursos de capacitación.</p>	<p>Sí, se requieren conocimientos técnicos y ayuda con recursos materiales.</p> <p>Se deben abordar las mayores desigualdades sociales y económicas para reducir las causas estructurales de la corrupción.</p>	<p>La sociedad civil por lo general es débil, por lo que se debe desarrollar este sector. Es esencial para generar respaldo para el cambio y para mantener servicios policiales responsables.</p> <p>La demanda de este sector es fundamental; las campañas de educación pública pueden desempeñar un rol importante; las mejoras visibles inmediatas del servicio policial básico</p>

	<p>Los recursos en capacitación y educación generalmente serán escasos o faltarán y se deberán volver a construir; se debe planear capacitación para policías analfabetos.</p> <p>Es posible que sean necesarias sanciones internacionales para alentar el compromiso local con el cambio.</p>		<p>para el público son importantes para volver a generar la confianza del público en general; se deben establecer sistemas de denuncias públicas, así como también programas eficaces de protección a testigos e informantes.</p>
--	--	--	---

Además, el nivel educativo promedio de los oficiales de policía en muchos países en desarrollo es bajo. Una consecuencia práctica de esto es que, en ocasiones, se deben diseñar técnicas para transmitir mensajes éticos en forma no escrita, ya que algunos oficiales de policía son analfabetos.

Resumen de las áreas de enfoque en países en desarrollo

- Considerar las formas más adecuadas para promover una adaptación cultural del Estado de derecho.
- Considerar cómo promover la sociedad civil, particularmente en relación con la supervisión de la policía.
- Considerar la mejor manera de fomentar la formación educativa de los oficiales de policía y, donde corresponda, cómo comunicar el mensaje anticorrupción a los oficiales analfabetos.
- Las agencias externas deben estar al tanto de las sensibilidades locales y de la cultura local, pero a la vez deben ser críticas de los argumentos que sugieren que la conducta indebida es “normal” o “parte de nuestra cultura”.

5.4. Países desarrollados

El público en general en los países desarrollados tiende a ser menos tolerante con la corrupción policial. Por lo general, el personal policial de estos países se recluta con base en sus calificaciones y aptitudes, y reciben un pago razonable y regular. También hay una percepción que las culturas de los países desarrollados aceptan el Estado de derecho. Aun así, numerosos ejemplos de corrupción policial en el mundo desarrollado en las últimas décadas son prueba de que también es muy común en democracias adineradas.

Tabla 7: Consideraciones y enfoques relacionados con la corrupción en países desarrollados

Entorno nacional: Países desarrollados			
Alcance de la corrupción	Principal problema de corrupción (variable)	Importancia del contexto político	Proceso de evaluación estratégica
Variable (puede ser corrupción aislada o sistémica)	A menudo está relacionado con las drogas.	Importante; se pueden requerir cambios en la legislación; la voluntad política puede ser un problema.	Ya practicado en la mayoría de los países; los medios generalmente identifican los principales problemas; la evaluación de riesgos en las áreas propensas a la corrupción aún está en evolución.

Alcance de la corrupción	Enfoque de gestión de cambios	¿Se requiere apoyo externo (del extranjero)?	Rol de la sociedad civil
Variable (desde lo aislado hasta lo sistémico)	Integral, se construye sobre las capacidades analíticas existentes. Necesidad de adoptar claramente un liderazgo transformacional (no siempre explícito).	No.	Sí, es importante. El establecimiento de comités de consulta para estudiar problemas de seguridad pública y sistemas de denuncias garantiza la rendición pública de cuentas.

Desafortunadamente, a pesar de varios análisis iniciales, como los informes de la comisión sobre corrupción policial en Nueva York³² y Filadelfia (Comisión contra el Delito de Pensilvania 1974), y las propuestas que se hicieron para combatir la corrupción policial, numerosos ejemplos de corrupción policial indican que el problema aún no está resuelto en las democracias occidentales. Si bien la evidencia disponible sugiere que los Estados desarrollados generalmente sí tienen tasas más bajas de corrupción policial que los demás Estados, el hecho de que aún hay suficiente corrupción para justificar costosas y prolongadas comisiones de investigación prueba que aún queda mucho por hacer en los Estados desarrollados. Si bien los índices generales de conducta policial indebida en los países menos desarrollados y menos estables parecen ser mayores que en el mundo desarrollado, gran parte de la corrupción es esencialmente de carácter menor (por ejemplo, relacionada con la policía de tránsito). En caso de retirar dicha corrupción relativamente menor del panorama general, la diferencia entre los Estados desarrollados y los demás tipos de sistema se vuelve menos marcada.

Paradójicamente, puede ser que el principal factor para explicar la corrupción en Estados desarrollados sea precisamente la cultura de Estado de derecho; esto, combinado con una comprensión cada vez mayor de los problemas sociales por parte del público en general, puede frustrar a los oficiales de policía que ansían ver a los delincuentes castigados a un nivel que dichos oficiales consideren apropiado.

Resumen de las áreas de enfoque en los países desarrollados

- Abordar las justificaciones que los mismos policías dan para justificar la corrupción de causa noble.
- Abordar los aspectos de la privatización que posiblemente aumenten la corrupción policial.

6

Estrategias anticorrupción exitosas

Esta Sección 6 del Capítulo 1 evalúa dos estrategias anticorrupción exitosas (planes coordinados de acción a largo plazo) que se han probado y evaluado.

6.1. Singapur

Singapur es un país a menudo identificado con la obtención de éxitos importantes en la reducción de la escala de corrupción (tanto a nivel general como de corrupción policial) y en el mantenimiento de niveles bajos de corrupción. Esto brinda un modelo de “mejores prácticas”. Según indican la mayoría de las encuestas sobre corrupción, durante muchos años, Singapur ha sido el menos corrupto de todos los Estados asiáticos y se encuentra entre los países menos corruptos del mundo. Por lo tanto, vale la pena prestar atención a las medidas que adoptó para reducir la corrupción policial.

Se puede considerar que son cuatro los motivos que dan éxito a Singapur.³³ Primero, la voluntad política (el compromiso del Gobierno) es la variable más importante en el índice de éxito de las medidas anticorrupción; segundo, los salarios y las condiciones laborales; tercero, los procedimientos de reclutamiento y selección; y cuarto, la capacitación y la socialización son elementos clave del éxito de la estrategia de Singapur.

Las autoridades singapurenses decidieron que era menos probable que los oficiales de policía aceptaran sobornos si su empleador los trataba bien. En 1972, después de las propuestas del Comité de Revisión de Salarios de Lee Soo Ann de 1971, no solo se aumentaron sustancialmente los salarios de los oficiales subalternos (entre un 20 y un 25%), sino que también se les proporcionó tratamiento médico gratuito y alojamiento gratis para los oficiales casados. Por otro lado, se estipuló claramente que los oficiales ya no podían tener empleos fuera del servicio policial.

La Fuerza Policial de Singapur (SPF) no ha sido totalmente inmune a la corrupción. Por ejemplo, en 1999, se procesó a un grupo de 17 oficiales en relación con el caso de Ah Long San (Ah Long San era un blanqueador de capitales). Este caso destaca otro aspecto del enfoque singapurenses: la reacción rápida. En el mismo año en que el caso salió a la luz, la SPF aprobó la capacitación en valores para sus oficiales. La SPF también ha adoptado una práctica que muy pocos servicios policiales tienen; en lugar de analizar la corrupción policial solo en términos abstractos, la SPF denuncia públicamente a los oficiales corruptos. En resumen, les añade realismo y detalles a los análisis generales mediante menciones de casos reales.³⁴

Factores de éxito en Singapur

1. Voluntad política.
2. Buenos salarios y condiciones laborales.
3. Cuidadosos procedimientos de selección, incluida la investigación de antecedentes de los postulantes.
4. Procesos de capacitación y socialización bien concebidos, incluida la denuncia pública.

6.2. Hong Kong

Otro ejemplo de un “Estado” (inicialmente era una colonia del Reino Unido y ahora es una región especial de la República Popular de China) que ha sido particularmente exitoso en la reducción de la corrupción, incluida la corrupción policial, es Hong Kong. Si bien no tiene una calificación tan alta como Singapur en las encuestas comparativas sobre la corrupción, indudablemente emerge como una de las zonas menos corruptas de Asia.

En un esfuerzo por reducir lo que se percibía como corrupción desenfrenada, particularmente en el servicio de policía, las autoridades de Hong Kong fundaron la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) en 1974. Esto se creó después de demostraciones masivas en 1966 y 1973, en las que el público de Hong Kong exigió que las autoridades controlaran la corrupción, especialmente en el servicio de policía. La protesta pública de 1973 contra la corrupción policial estaba relacionada con el caso de un oficial de policía de alto rango que había acumulado activos inaccesibles para alguien en su puesto y que estaba bajo investigación por corrupción. Huyó de Hong Kong antes de que se terminara la investigación, lo que provocó la indignación pública. En parte para abordar esto y para evaluar la eficacia de la legislación anticorrupción de 1971, las autoridades de Hong Kong formaron una comisión de investigación que recomendaba el establecimiento de un organismo, separado de la policía y de las demás agencias estatales, que fuera responsable de investigar la corrupción. Por lo tanto, en gran medida fue la corrupción policial la que provocó la aparición de lo que hoy se conoce como uno de los organismos anticorrupción de mayor reputación en el mundo, la ICAC de Hong Kong.

Según el documento del exdirector de la ICAC, Bertrand de Speville,³⁵ quien escribió el año en que la administración de Hong Kong fue transferida del Reino Unido a la República Popular de China, casi un cuarto de siglo de experiencia desde que se estableció la ICAC indicó que se aprendieron las lecciones más importantes.

Además, es importante recordar que Hong Kong estableció una agencia de anticorrupción independiente; no se permitió que la policía se investigara a sí misma.

Lecciones aprendidas de Hong Kong

- Decisión política y determinación para luchar contra la corrupción.
- Marco sólido de leyes anticorrupción que abarcan delitos simples y claros, disposiciones probatorias de respaldo, poderes de investigación integrales y disposiciones de protección a informantes.
- Una estrategia coherente y completa que incluye investigación, prevención y educación.
- Participación activa de la comunidad.
- Financiación adecuada y sostenida.
- Voluntad de seguir con la lucha contra la corrupción.

7

Conclusiones y lecciones aprendidas - Capítulo 1

Las lecciones que se pueden obtener del contenido de este capítulo y los estudios relacionados se pueden resumir en la siguiente tabla:

Lección 1	<p>El análisis comparativo demuestra que un enfoque en soluciones únicas para problemas diversos no funciona. Si bien algunos aspectos de la corrupción policial y la conducta policial indebida parecen ser universales, otros son únicos (o al menos son más notorios) en ciertos contextos y culturas. Por ejemplo, los Estados desarrollados no requieren servicios policiales extranjeros para mantener la paz y para construir un nuevo sistema de la manera en la que sí lo requieren las sociedades en situación de posconflicto, pero sí pueden experimentar más corrupción por causa noble que estas últimas.</p> <p><i>Riesgos:</i> un modelo adecuado para un tipo de sistema no se puede aplicar de manera adecuada a un tipo de sistema diferente.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> una creencia antigua de que solo hay un modo “correcto” de solucionar un problema.</p>
Lección 2	<p>Existe una necesidad de mayor concientización (educación) entre oficiales de policía en relación a las formas en que la corrupción y demás formas de comportamiento inadecuado dañan a las sociedades y pueden suponer riesgos graves para la seguridad. No basta con comunicarles a los oficiales de policía las formas particulares de conductas que son inaceptables; también deben comprender por qué lo son.</p> <p><i>Riesgos:</i> los seminarios y demás medios educativos son demasiado formales, no son lo suficientemente atractivos o los llevan a cabo personas que la audiencia considera que no son las apropiadas, por lo que la policía no acepta ni internaliza el mensaje subyacente.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> el costo, la resistencia de los oficiales y el cinismo.</p>
Lección 3	<p>Se deben realizar más pruebas psicológicas y de valores a los oficiales de policía, no solo a los reclutas, sino también a los que ya han avanzado en sus carreras. Si bien las pruebas psicológicas deben estar orientadas a descubrir rasgos tales como tendencias violentas y deshonestidad, etc., las pruebas de valores pueden determinar qué tan bien (o mal) funcionan los programas de resocialización orientados hacia problemas éticos.</p> <p><i>Riesgos:</i> las pruebas mal concebidas pueden arrojar resultados engañosos o inútiles; las pruebas insensibles pueden enajenar a los oficiales.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> la falta de psicólogos aptamente calificados para realizar dichas pruebas; la resistencia por parte de los oficiales experimentados.</p>
Lección 4	<p>Es necesaria una evaluación de riesgos más eficaz y dirigida por parte de quienes intentan reducir la corrupción policial, y se deben adoptar medidas específicas diseñadas para reducir el riesgo de corrupción donde es evidente que las oportunidades de comportamiento inadecuado (tentaciones) son comunes.</p>

	<p>Escuadrones especializados diseñados para combatir el comportamiento delictivo continuo que generan grandes ganancias, como la mayoría de las formas de tráfico, constituyen una de las áreas que deben ser abordadas por las autoridades.</p> <p><i>Riesgos:</i> enajenación de oficiales honestos y altamente competentes al tratarlos como más inherentemente propensos a la corrupción que sus colegas.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> las evaluaciones de riesgos que se llevan a cabo con asesores que no están suficientemente calificados ni tienen suficiente experiencia.</p>
<p>Lección 5</p>	<p>Es erróneo esperar que servicios policiales se supervisen a sí mismos de manera correcta; esto aplica particularmente a formas más graves de corrupción y comportamiento inadecuado. Los Estados que tienen la intención seria de luchar contra la corrupción policial deben crear y mantener comisiones de anticorrupción genuinamente independientes.</p> <p><i>Riesgos:</i> explicación y justificación insuficientes de la necesidad de una comisión independiente; de ese modo se enajenan los oficiales.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> puede haber dificultades para encontrar personas adecuadas para formar comisiones en términos de conocimiento experto, experiencia e independencia genuina tanto de la policía como de las autoridades políticas.</p>
<p>Lección 6</p>	<p>Es importante que las autoridades actúen rápidamente una vez que descubren un problema. La reacción rápida ha sido una característica del enfoque altamente exitoso en Singapur.</p> <p><i>Riesgo:</i> en su esfuerzo por abordar un problema rápidamente, las autoridades pueden no investigar tanto como deberían, y podrían llegar a conclusiones precipitadas que hubieran sido diferentes, más adecuadas, si hubiera habido mayor deliberación.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> encontrar personal idóneo en poco tiempo para formar un grupo de trabajo de reacción rápida.</p>
<p>Lección 7</p>	<p>Debe haber una mayor interacción entre la policía y el público, y entre la policía y el Poder Judicial, para mejorar la comprensión y la confianza de todos los sectores.</p> <p><i>Riesgos:</i> en pocos casos, una mayor interacción en realidad puede dar lugar a peores relaciones y comprensión entre los oficiales de policía, los jueces y el público.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> la resistencia de los oficiales de policía a las críticas del público en situaciones presenciales; la resistencia del Poder Judicial a las críticas de los oficiales de policía.</p>
<p>Lección 8</p>	<p>La tecnología, incluidos los programas informáticos, CCTV y las cámaras conectadas a computadoras, evoluciona constantemente, y los servicios de policía deberían, en la medida de lo posible y cuando los recursos lo permitan, utilizar al máximo los desarrollos más recientes.</p> <p><i>Riesgos:</i> el diseño de software deficiente; la resistencia a la vigilancia si no hay suficientes motivos que lo expliquen y lo justifiquen; el uso inadecuado de la tecnología, particularmente en relación con los derechos de privacidad de los oficiales de policía.</p> <p><i>Posibles obstáculos:</i> el costo y la disponibilidad; una cantidad insuficiente de personas bien capacitadas para aplicar la tecnología.</p>
<p>Lección 9</p>	<p>La investigación sugiere que la terminología (cómo se denomina a las acciones, los programas, etc.) es un aspecto importante para frenar la corrupción. Por ejemplo, los oficiales de policía a menudo responden mejor a los “programas de integridad” que a los “programas anticorrupción”, aunque el contenido de los programas puede ser esencialmente idénticos. Esto se debe a que el primero suena más constructivo y menos</p>

represivo que el último. De manera similar, solicitar que los oficiales de policía completen formularios de “asociaciones declarables” podría garantizar índices más altos de cumplimiento, y por ende más eficaces, que solicitarles que declaren “asociaciones indebidas”.

Riesgos: utilizar una nomenclatura más positiva puede atenuar la eficacia de un programa o enfoque; si hay un problema particularmente grave, el lenguaje que se usa para describirlo debe transmitir esto a fin de maximizar el impacto del mensaje.

Lección 10

Un factor crucial en cualquier intento por reducir la corrupción policial y otras formas de comportamiento inadecuado es la voluntad política. La voluntad política es solo una condición necesaria, no una condición suficiente; sin capacidad estatal suficiente que respalde la voluntad política, esta no tendrá suficiente impacto en la lucha por mejorar la conducta policial. Si bien el primer factor es bastante obvio, fácilmente se puede pasar por alto que la lucha contra la corrupción nunca es un proyecto aislado. Los Estados con intenciones serias de reducir y contener la corrupción policial deben comprometerse con un enfoque a largo plazo. Las tácticas a corto plazo en ocasiones son apropiadas para instancias específicas de conducta indebida, pero una lucha exitosa contra la corrupción requiere una estrategia continua de socialización y vigilancia.

Riesgos: el síndrome de “el pastor mentiroso” (es decir, líderes que con frecuencia declaran que adoptarán medidas para reducir la corrupción policial y otras formas de comportamiento inadecuado, pero luego no las adoptan por no contar con el respaldo adecuado), lo que debilita la confianza del público en el Estado.

Posibles obstáculos: financiación inadecuada; una burocracia estatal que se resiste.

Tabla de autoevaluación

Capítulo 1 - Introducción: Servicios policiales y corrupción

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarlo a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (si alguno fuera necesario), y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué se debe hacer para mejorar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Hemos evaluado nuestra exposición a la corrupción y al comportamiento inadecuado?	Si no es así, podemos: Hacer una evaluación de la situación haciendo referencia a la Tabla 1 en la página 24 del Capítulo 1. Identificar dónde existen problemas. Decidir las acciones que se deben seguir. Crear conciencia sobre estos problemas.	Lluvia de ideas. Designar un grupo de trabajo. Organizar un taller. Consultar con un experto externo. Si corresponde, llevar a cabo una encuesta pública, analizar las denuncias del público y establecer contacto con otros servicios policiales a fin de desarrollar y aprender de las mejores prácticas.
¿Los oficiales de policía de nuestro servicio consideran aceptables ciertos actos corruptos o inadecuados?	Si es así, podemos: Evaluar qué actos corruptos o inadecuados se consideran aceptables. Determinar qué oficiales/unidades están implicados. Definir por qué existen estas actitudes. Preparar e implementar correcciones.	
¿Hemos definido claramente qué son la corrupción y demás formas de comportamiento inadecuado? (Consulte los Capítulos 2, 5 y 7).	Si no es así, podemos: Analizar la legislación y las reglas vigentes. Establecer las reglas y pautas necesarias. Comunicarlas a los oficiales de policía. Controlar su respeto y sancionar el comportamiento indebido. Adaptar el sistema de control y los procedimientos de investigación.	

<p>¿Hemos desarrollado o planeamos desarrollar un servicio policial ético?</p>	<p>Si no es así, podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Evaluar el estado de la situación. Identificar dónde se deben tomar medidas. Trazar un plan de acción (Capítulos 2, 4 y 8). 	
<p>¿Cómo podemos beneficiarnos de las lecciones aprendidas que se presentan en las páginas 51-53?</p>	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificar qué es útil para nuestra policía. Evaluar cómo se podrían implementar estas lecciones. Integrar elementos al plan de acción para establecer un servicio policial ético. 	



2

Valores, reglas y comportamiento

Eric Cobut

1

Introducción al Capítulo 2

Este Capítulo 2 evalúa la gestión basada en valores y cómo puede ser una herramienta eficaz para frenar la corrupción policial. El enfoque estará en los valores, las reglas y el comportamiento que rigen el trabajo policial, y en cómo integrarlos a la policía de manera que ayuden a evitar la corrupción.

La estructura de este capítulo es la siguiente:

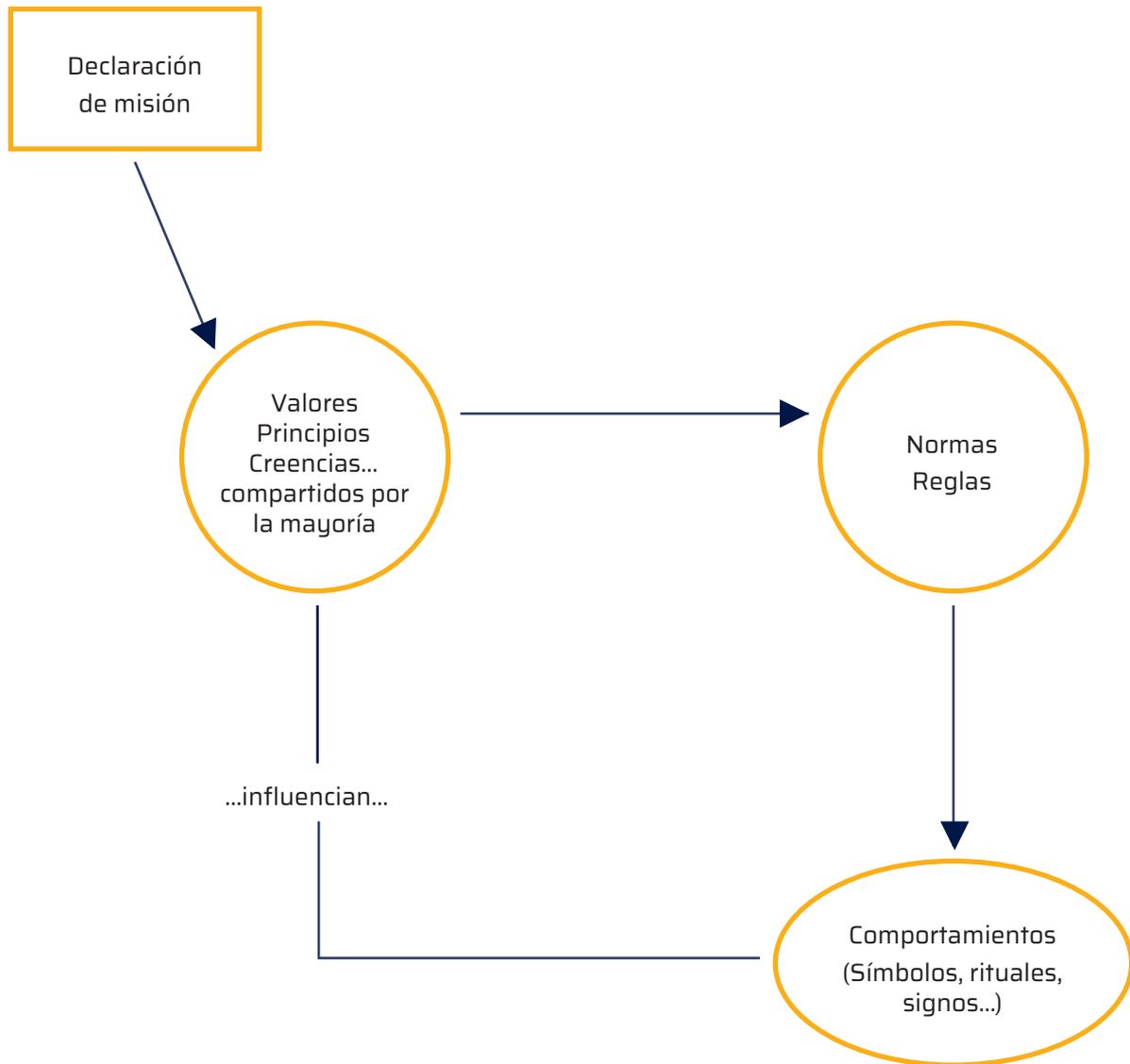
- **La introducción** define los conceptos de la cultura organizacional, los valores y los códigos. Esto ayuda al lector a comprender el proceso necesario para fomentar la integridad y evitar la corrupción.
- **La segunda parte** presenta varios argumentos sobre por qué los valores, las reglas y el comportamiento son importantes para combatir la corrupción.
- **La tercera parte** presenta un proceso paso a paso para integrar la cultura en la lucha contra la corrupción.
- **La cuarta parte** analiza la relevancia de la cultura organizacional para combatir la corrupción en contextos específicos, ilustrados con ejemplos del mundo real.
- **La conclusión** ofrece varias recomendaciones para cambiar la cultura de una organización para luchar contra la corrupción.

1.1. ¿Qué es la cultura organizacional?

En este capítulo, se define *cultura* como el patrón de suposiciones básicas (valores, principios básicos) que un grupo de personas en particular ha desarrollado a medida que aprendió a solucionar problemas para adaptarse al mundo exterior, así como para integrarse a su propio mundo. El desarrollo de estos valores y principios básicos con el tiempo ha funcionado lo suficientemente bien (en situaciones prácticas) como para considerarse el método correcto de trabajo, y por lo tanto se enseña a los nuevos miembros del grupo.³⁶

La definición de *cultura organizacional* propone que los principios subyacentes a la cultura se establecen en función de los objetivos de la organización (es decir, misiones de la policía). Estos principios se comparten dentro de la organización y se desarrollan a través de su historia. Posteriormente, la cultura se aprende y se demuestra en creencias, valores, normas, “artefactos” materiales y comportamiento verbal y no verbal. Estas dimensiones interactúan constantemente entre sí; su funcionamiento sigue el patrón de la Figura 1, a continuación.³⁷

La cultura no es estática; cambia con el tiempo a medida que surgen nuevos desafíos y limitaciones. Los miembros de una organización responden incorporando nuevos métodos de trabajo y nuevas formas de comportamiento. Se inventan nuevas soluciones, se prueban y, cuando corresponde, se integran a la cultura.

Figura 1: Dimensiones interactivas de la cultura organizacional

Los *valores* son generales y abstractos; están relacionados con los principios generales que una organización considera importantes. Para todos y cada uno de los miembros de la organización, cada valor es una pauta para la reflexión y la acción. La elección de estos valores depende de las características de la organización, así como de su misión. En los servicios policiales, el vínculo entre la misión y los valores de la organización proviene del sentido amplio de "misión" de los oficiales de policía y de su fuerte sentido de identificación con la institución policial.

Una *declaración de misión* es un texto corto y de fácil comprensión que establece la misión, la visión y los valores de la organización. Estos valores dan lugar a normas y reglas, que están fuertemente relacionadas, pero que no son idénticas. Una regla describe lo que se debe hacer, implementar o respetar (por ejemplo, un oficial de policía no puede aceptar un regalo a cambio de un favor), mientras que una norma simplemente "registra" situaciones normales o existentes (por ejemplo, la corrupción es incompatible con el trabajo de los oficiales de policía).

Estas normas y reglas inducen el comportamiento. Es más probable que las normas y los valores sean implementados correctamente (comportamiento) por los oficiales de policía en su trabajo diario si son claras y están bien definidas. La elección y eficacia de estos diferentes elementos son responsabilidad de cada organización policial. Las organizaciones pueden buscar inspiración en varias recomendaciones de instituciones internacionales (consulte “Recursos adicionales”).

1.1.2. Códigos de conducta

Los valores y los principios de la cultura y las subculturas de una organización se traducen en normas y comportamiento mediante códigos de conducta. Estos códigos pueden tener forma de “directrices”, “instrucciones” y/o códigos de ética, códigos deontológicos y/o códigos de disciplina.

A menudo, los códigos de ética, deontológicos y de conducta profesionales se utilizan simultáneamente cuando se abordan problemas de ética y conducta. Los países de habla francesa utilizan principalmente el término “déontologie”, mientras que los países anglosajones prefieren “ethics”. Esta Guía práctica generalmente utiliza el término “código de conducta” para referirse a la combinación o mezcla de todos estos conceptos.

Un código deontológico es diferente a un código de ética, ya que “lo que es permanente es una cuestión de moralidad y ética pero lo que es contingente es una cuestión de deontología”.³⁸ En términos de corrupción, un código deontológico enfatiza principalmente lo que debe o no hacerse a fin de actuar con integridad.

En comparación con un código deontológico, un código de ética se centra en el comportamiento del personal. Es un compromiso voluntario asumido por una organización para aplicar principios específicos en la realización de sus actividades (consultar la definición de la OCDE).

En la práctica, es difícil distinguir entre los diferentes tipos de códigos de conducta. Es importante distinguir entre la naturaleza diferente de estos códigos: algunos son más reactivos (por ejemplo, los códigos de disciplina) y otros son más proactivos (por ejemplo, los códigos de ética y los códigos deontológicos).

Todos estos diferentes tipos de códigos de conducta tratan la corrupción y se pueden complementar entre sí. Un servicio policial no puede luchar contra la corrupción únicamente con un código de ética o con un código de disciplina. ¿Esto significa que los servicios policiales deberían tener muchos códigos diferentes? Es posible, pero la realidad muestra otra cosa. Los códigos de conducta existen en diferentes formas (leyes, memorandos del ministerio, reglamentaciones) en todos los servicios policiales. Según sus características y los desafíos que enfrentan, algunos servicios policiales hacen mayor hincapié en la ética, otros en la conducta. La solución mixta es beneficiosa por varios motivos:

- Se puede basar en conceptos generales (ética) o en elementos concretos (conducta, comportamiento).
- Puede ser variada considerando el nivel de desarrollo del servicio policial (por ejemplo, países en situación de posconflicto, en transición, en desarrollo y desarrollados). Consulte el Cuadro 1 a continuación.
- Puede ser dinámica: puede cambiarse en cualquier momento sin alterar el concepto básico (por ejemplo, el código de conducta de Quebec, que se escribió por primera vez hace más de veinte años, ha sido modificado).

Cuadro 1: La combinación de códigos puede variar según la región

El Observatorio Africano de Servicios Civiles señaló en la 4ª Conferencia Bienal Panafricana de Ministros de la Administración Pública en 2003 que los códigos de conducta de la policía que se encontraban en los países de África trataban principalmente sobre el Estado de derecho, las obligaciones generales u obligaciones específicas para cada servicio y no tanto sobre las reglas éticas.

Un servicio policial con baja corrupción, y que implementa conceptos como “la excelencia de la función policial” o la descentralización, es más probable que enfatice la ética en una proporción mayor que un servicio policial altamente burocrático o un servicio con alto nivel de corrupción, cuyos códigos seguramente se centren en describir el “comportamiento adecuado”.

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

Capítulo 1, introducción.

Capítulo 3 sobre la organización.

Capítulo 5 sobre el control interno.

Capítulo 8 sobre el fomento de capacidades.

Capítulo 9 sobre los instrumentos.

Se indicarán enlaces específicos en el texto.

2

¿Por qué son importantes los valores, las reglas y el comportamiento en la lucha contra la corrupción?

Cuando las personas que se han comprometido a proteger a la sociedad son la fuente de corrupción, al abusar del poder que se les encomendó para beneficios privados, la pérdida principal es la reducción de confianza entre la sociedad y el Gobierno. La reconstrucción de confianza entre el ejército, la policía, el Gobierno, y aquellos a quienes deben proteger es fundamental.³⁹

El objetivo de esta Sección 2 es presentar motivos por los cuales los valores, las reglas y el comportamiento son importantes para luchar contra la corrupción policial. Esta sección analiza los factores que influyen en la cultura organizacional. Asimismo, esta sección pondrá a prueba la suposición de una cultura unitaria singular al mostrar el carácter diverso de la cultura y las subculturas dentro de una organización, y destacará tanto aspectos positivos como negativos de la cultura policial en los que se pueden identificar valores, reglas y comportamientos específicos para luchar contra la corrupción policial. El fin general es comprender que reconstruir los valores, las reglas y el comportamiento de los servicios policiales es el núcleo del restablecimiento de confianza entre la sociedad y la policía, así como del funcionamiento eficaz de los servicios policiales, que están dañados por la corrupción.

2.1. El cambio y su impacto en la cultura organizacional

La cultura de todas las organizaciones y sistemas evoluciona con el tiempo. Esta evolución puede ser el resultado de varios factores internos y/o externos. Se puede alentar o impedir la corrupción según estos factores de cambio que enfrenta la cultura organizacional.

Dependiendo de las circunstancias, la cultura puede cambiar rápida o lentamente; de manera continua o en etapas. Es importante identificar dichos cambios (internos y externos) para enfrentar la corrupción. Para conocer algunos ejemplos de factores internos y externos, consulte la Tabla 1 a continuación.

Tabla 1: Ejemplos de factores internos y externos

Ejemplos de factores externos	Ejemplos de factores internos
Una decisión política (p. ej., la decisión del Gobierno de Burundi de establecer un servicio policial nacional basado en el accionar de la policía comunitaria e imponer un código de ética).	Elecciones estratégicas de gestión en relación con el funcionamiento y las estructuras (p. ej., el Ministerio del Interior de Bulgaria introdujo el sistema de “gestión de objetivos” a la policía). Tenga en cuenta esto: una estructura centralizada facilita el control y la uniformidad, mientras que una estructura descentralizada facilita la flexibilidad y la adaptabilidad (consulte el Capítulo 3 para obtener más información).
Una crisis importante (p. ej., los servicios policiales belgas se fusionaron como resultado de una grave disfunción en una investigación criminal).	Diversidad del personal (p. ej., la policía de Burundi introdujo cuotas para mujeres y grupos étnicos específicos).
Las limitaciones impuestas por la comunidad internacional (p. ej., luchar contra la corrupción en Bulgaria es el resultado de la necesidad de cumplir con las normas de la UE).	

Informes de investigación y auditoría (p. ej., el código de ética policial de Quebec se adaptó siguiendo las conclusiones de una investigación sobre ética).

Evolución del ambiente socioeconómico y los valores defendidos en la sociedad (p. ej., los ciudadanos se involucran más y esperan que la policía les responda por sus acciones).

Obligaciones legales existentes (p. ej., legislación social y legislación relacionada con el bienestar en el trabajo).

Internacionalización del delito.

El sistema de gestión de recursos humanos que adoptó la organización (p. ej., un sistema participativo o autoritario, basado en habilidades o en la antigüedad).

Rol de los sindicatos de trabajo (p. ej., ¿están involucrados? ¿El índice de membresía es alto o bajo?).

Limitaciones presupuestarias que dificultan la optimización y el cambio.

Desarrollo de la política anticorrupción (p. ej., el plan anticorrupción de la Policía de Queensland en Australia). Deberíamos agregar que este factor puede ser la causa o la consecuencia de un cambio de mentalidad.

2.2. ¿Una o varias culturas?

Un servicio policial cuenta con valores generales que pueden trascender los valores de las subculturas. La definición de cultura sugiere una unidad única en la que todas las partes interesadas comparten ideas comunes y consistentes. Esta idea unitaria de cultura es errada. En realidad, una organización está conformada por subculturas que se manifiestan en casos de conflicto.

Existen al menos tres culturas interrelacionadas en todas las organizaciones: la cultura de los operadores (los que hacen el trabajo), la cultura de los ingenieros (los que desarrollan y controlan las tecnologías) y la cultura de los ejecutivos (los que dirigen y gestionan el proceso).

Lo mismo aplica a la policía; la policía no es un todo homogéneo.⁴⁰ La policía emplea a diferentes personas que llevan a cabo diferentes tareas: investigadores, policía vecinal, unidades de intervención especial, oficiales de patrulla, personal administrativo, etc. Esta división de roles alienta las subculturas, cada una con sus propios valores y normas.

La coherencia de la organización no cambiará mientras estas identidades culturales distintivas sigan siendo coherentes con los valores centrales generales. Estas identidades distintivas incluso contribuyen de manera positiva a la diversidad dentro del servicio policial, y reflejan así la diversidad de nuestra sociedad. Las subculturas son reales, pero pueden ser un problema si sus valores entran en conflicto con los valores centrales de la organización.

La fortaleza de las subculturas crece a partir de las características particulares y las presiones contrapuestas del trabajo: peligro siempre presente, hostilidad hacia la policía por su rol controlador, vulnerabilidad de los oficiales de policía ante acusaciones de irregularidades, demandas poco razonables y expectativas contradictorias, incertidumbre en cuanto a la función y la autoridad de los oficiales, una sensación generalizada de que el público no comprende lo que la policía debe “soportar” al tratar con el público, un entorno de trabajo asfixiante, la dependencia de los oficiales entre sí para lograr hacer el trabajo y garantizar su seguridad personal, y la percepción compartida de concientización, dentro de un departamento de policía, de que no siempre es posible actuar del modo en que esperaría el público.⁴¹

También puede haber un conflicto entre dos valores incompatibles (por ejemplo, ¿cómo puedo yo, como oficial de policía, seguir siendo leal y a la vez denunciar a mi superior? ¿Cómo puedo yo, como psicólogo

de la policía, cumplir con el código de conducta de los psicólogos —el secreto profesional— y a la vez cumplir con el código de conducta del servicio de policía para el que trabaja?). Ambas son situaciones paradójicas.

A fin de reducir este tipo de riesgo, se deben desarrollar e implementar reglas y/o mecanismos de control o mediación. Por ejemplo, se puede agregar una disposición al código de conducta para especificar qué protección se otorga al oficial de policía que denuncia un problema; también se puede especificar, según las características del trabajo, qué principios prevalecen sobre los otros, o se puede crear un organismo especial para garantizar la interpretación e implementación correcta de los valores (consulte el Capítulo 4).

2.3. Aspectos positivos y negativos de la cultura policial

El lado positivo de la cultura policial es que la cultura organizacional puede brindar apoyo moral y generar un espíritu de equipo dentro de la organización, que es necesario para lograr roles eficaces y para cumplir con las tareas de los servicios policiales. También le puede proporcionar a un oficial una perspectiva práctica sobre cómo desempeñar sus funciones y justificar una variedad de prácticas laborales que no se enseñan en la escuela de capacitación. La capacitación policial es necesariamente imprecisa dada la variedad de escenarios que surgen en el mundo real, ya que ninguno es tan claro como los que se demuestran en el entorno de capacitación. La cultura policial ayuda a un nuevo oficial a dar sentido a su rol dentro de la organización.⁴²

El apoyo moral proporcionado es un tema que se ha identificado como inevitable e indispensable. El argumento es que la naturaleza del accionar de los servicios policiales tiene sus luchas y tensiones únicas.⁴³ Esto significa que es posible que los oficiales no puedan disfrutar del ocio y la relajación durante sus horas libres sin una invasión del estrés relacionado con el trabajo que no ocurre en otras ocupaciones. La perspectiva única que ofrece ciertos aspectos de la cultura policial puede ayudar en el proceso de racionalizar el trabajo policial.⁴⁴

El lado negativo de la cultura policial también es el resultado de la naturaleza del trabajo policial. Los oficiales de policía se enfrentan a menudo con situaciones negativas y contradictorias. Estas situaciones pueden crear una atmósfera antisocial en la que pueden surgir prejuicios, intolerancia, hostigamiento y discriminación.

Otro aspecto de la cultura policial que puede crear dificultades y tensiones dentro de la organización es su carácter “paradójico”, tal como se mencionó anteriormente. Los oficiales de policía se enfrentan constantemente con paradojas que, con el tiempo, podrían convertirse en una fuente de incomodidad o insatisfacción. Algunas de estas paradojas incluyen lo siguiente:

- Especialización/versatilidad: los oficiales de policía intervienen en una gran variedad de situaciones en las que el público espera que realicen un trabajo de calidad con un alto nivel de profesionalismo.
- Rapidez/disponibilidad: los oficiales de policía pasan de una escena de intervención a otra. En todas las ocasiones, el público espera que les dediquen su tiempo.
- Aplicación/autonomía: los oficiales de policía deben actuar de manera autónoma y a la vez obedecer estrictamente la ley.

3

¿Cómo integrar valores, reglas y comportamientos en la lucha contra la corrupción policial?

Esta Sección 3 del Capítulo 2 proporciona modos prácticos para usar valores, reglas y comportamientos (la cultura organizacional) para luchar contra la corrupción policial y el comportamiento poco ético.

Es importante destacar el enfoque sistémico que es característico en la lucha contra la corrupción y el comportamiento poco ético. Un enfoque sistémico sugiere que no hay solo un modo de luchar contra la corrupción dentro de una organización; es combinando varias acciones que se puede llevar a cabo un cambio a largo plazo.

En otras palabras, se deben usar varios medios de acción además de la cultura organizacional. Estos medios pueden incluir la implementación de mecanismos de control externo (p. ej., una inspección general) e interno (p. ej., servicios de control interno), la publicación de documentos legales sobre prevención de la corrupción, capacitación básica y continuada, rotaciones de trabajos, separación de funciones, auditorías externas, denuncias, evaluación de personal, estructura de la organización, salario y más (consulte el Ejemplo 1 a continuación).

La cultura organizacional es un factor importante para combatir la corrupción policial, y a la vez es el resultado del alto valor que se le da a la integridad. En otras palabras, el respeto por la integridad conduce a la creación de mecanismos de control (p. ej., una inspección general). Por otro lado, la existencia de una inspección general ayuda a mejorar el nivel de integridad del personal.

Ejemplo 1: Plan de prevención de la corrupción del servicio policial de Queensland

El Servicio de Policía de Queensland en Australia (QPS) adoptó este enfoque sistémico al elaborar su Plan de Prevención de la Corrupción 2009-2013. El plan se basa en cuatro pilares.

- 1) Marco de gobernanza del QPS para la prevención de la corrupción.
- 2) Un marco estratégico para garantizar que el QPS siga siendo una organización resistente a la corrupción:
 - Fortalecimiento de una cultura ética.
 - Enfoque en riesgos de corrupción.
 - El marco del QPS para los planes de prevención de la corrupción a nivel de unidad de trabajo/estación/distrito.
- 3) Compromiso individual: "La integridad es asunto de todos".
 - Declaración de ética del QPS.
 - Herramienta para la toma de decisiones éticas, "SELF-test"
- 4) Concientización ética y educación.

Cada pilar incluye acciones que se deben llevar a cabo, así como indicadores de desempeño:

3.1. Mejora del bienestar del personal

Se puede combinar el enfoque basado en el bienestar del personal policial con este enfoque basado en valores para luchar contra la corrupción. Este es uno de los principios que caracterizan a la cultura organizacional y se debe incluir en el código de conducta de un servicio de policía (según lo recomienda el CoE).

Independientemente de la prevención y la lucha contra la corrupción, el CoE establece un requisito previo importante: la necesidad de respetar los derechos sociales y económicos de los oficiales de policía*. En la práctica, esto significa que el personal policial debe recibir seguridad social y un salario adecuado, así como otras medidas de salud y seguridad (bienestar en el trabajo).

El énfasis que pone el CoE en este tema se puede explicar por el hecho de que se encuentran altos niveles de corrupción en las organizaciones cuyo personal no recibe un pago adecuado y/o que trabaja en malas condiciones. Dentro de la policía, ciertos empleados, como la policía de tránsito, la policía fronteriza, los investigadores penales, el personal a cargo de la compra de equipos, etc., corren más riesgos que otros.

Para el personal mal pagado con problemas financieros y materiales en su vida privada, la tentación de corrupción, por ejemplo, de hacer la vista gorda a un delito, de dirigir una investigación de un modo u otro a cambio de dinero o de aceptar un soborno cuando lidia con un pedido de contratación pública, puede ser difícil de resistir. A fin de evitar este tipo de problemas, el Código Europeo de Ética Policial** recomienda que los oficiales de policía reciban buena paga, ya que el personal policial bien pagado es menos propenso a involucrarse en actividades indeseables como la corrupción.

3.2. Desarrollo de un proceso de integración cultural para combatir la corrupción

El cambio no se puede improvisar; se debe realizar en forma cuidadosa y metodológica. El objetivo es presentar un proceso para desarrollar acciones adaptadas a la lucha contra la corrupción en diferentes contextos. Este proceso consta de una serie de pasos. Después de cada paso, se deben tomar decisiones que son fundamentales para el resto del proceso (consulte el Capítulo 8).

Paso 1: Identificar valores importantes

Los valores y principios subyacentes a la cultura de la policía resultan de los objetivos principales que persigue el servicio. A fin de alcanzar sus objetivos, la policía podría favorecer uno o varios enfoques, como los *servicios policiales comunitarios*, *los que luchan contra el crimen* o los *servicios policiales basados en la inteligencia*. Cada enfoque se basa en diferentes valores y principios. Se adoptan diferentes valores y principios según el enfoque elegido.

* Artículo 32 de Recomendación (2001) 10

** consulte el comentario sobre el artículo 32

Cuadro 2: Enlaces entre los valores y el enfoque de los servicios policiales

Servicios policiales comunitarios	Servicios policiales que luchan contra el delito	Servicios policiales basados en la inteligencia
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Orientación externa ▪ Solución de problemas ▪ Colaboración ▪ Rendición de cuentas ▪ Empoderamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantenimiento del orden público (la ley es un fin en sí mismo) ▪ Orientación hacia los efectos (síntomas) ▪ Reacción ante incidentes ▪ Ejecución ▪ Justificación legal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de objetivos ▪ Trabajo proactivo y reactivo ▪ Aporte de valor agregado ▪ Intercambio ▪ Orientación de objetivos
<p>Valores/principios</p> <p>Confianza, apertura, disponibilidad, transparencia, respeto</p>	<p>Valores/principios</p> <p>Disciplina, burocracia (centralización de los procedimientos), actos aislados, secretismo</p>	<p>Valores/principios</p> <p>Apertura, mente crítica, iniciativa, eficiencia, eficacia, cooperación</p>

El segundo factor que se debe tomar en cuenta está vinculado con el tipo de actividades policiales y el funcionamiento de la organización. La cultura policial difiere según el entorno policial, es decir, la combinación de tres variables: 1) el peligro, 2) la relación de la autoridad con el público y 3) la eficacia.

Los valores de la sociedad son otro factor muy importante que se debe tener en cuenta en el momento de identificar los valores y principios centrales de una organización policial. Los oficiales de policía también son ciudadanos; viven en su sociedad y están influenciados por sus valores. Por lo tanto, los valores pueden variar de un servicio policial a otro. Tal como se mencionó en la subsección sobre una o varias culturas, los valores también pueden ser diferentes dentro del mismo servicio policial.

Figura 2: Diagrama de valores específicos y comunes de un servicio de policía



Algunos valores son comunes en todos los servicios policiales, ya sea porque son inherentes al trabajo del servicio público o porque contribuyen a hacer que la policía sea creíble y confiable ante los ojos de la gente. Consulte la Tabla 2, a continuación, para obtener un análisis de algunos de estos valores de los servicios policiales:

Tabla 2: Los principales valores comunes de los servicios de policía

Valor	Implicaciones para el oficial de policía
Lealtad	Consta de: <ul style="list-style-type: none"> la obligación de servir el deber de obedecer la obligación de respetar el secreto profesional y el deber de la discreción el deber de la reserva
Integridad	Se puede encontrar en: <ul style="list-style-type: none"> la ejemplaridad (“mostrar el camino” y respeto por el principio de no discriminación) la lucha contra la corrupción el sentido de equidad
Responsabilidad	Concierno a: <ul style="list-style-type: none"> el personal policial que asume responsabilidades en todos los niveles la responsabilidad en que pueden incurrir los servicios policiales (penal y/o responsabilidad del oficial de policía)
Imparcialidad	Se puede encontrar en: <ul style="list-style-type: none"> objetividad neutralidad no discriminación
Transparencia	Incluye: <ul style="list-style-type: none"> informes (proporciona información, explicación y justificación) a las autoridades superiores (ministeriales, judiciales, administrativas), socios (otras organizaciones involucradas en la seguridad) y “clientes” (el público, asociaciones) proteger el Estado de derecho
Disponibilidad	Incluye: <ul style="list-style-type: none"> responder a las expectativas del público en general, de las autoridades y de los socios actuar conjuntamente con las personas involucradas en seguridad ser accesibles para el público y las autoridades
Apertura	Concierno a: <ul style="list-style-type: none"> los derechos de todos a la libertad y seguridad la información del público en general la capacitación de los oficiales de policía (reclutamiento basado en la diversidad, capacitación con un enfoque externo)

Dignidad humana

Se puede encontrar en:

- el derecho a la vida
- la prohibición de cualquier acto de tortura, trato o castigo inhumano o degradante
- el respeto por los derechos y libertades de los demás

Paso 2: Medir la brecha entre la implementación de objetivos y la situación real

En este punto, se han identificado los valores que busca implementar la organización. Esto no significa que todos los miembros de la organización compartan estos valores. Por lo tanto, es importante descubrir cuáles son los valores actuales de la organización y hasta qué punto se implementan.

Al comparar la situación real con la situación que uno desea alcanzar se pueden destacar similitudes y diferencias entre ellas. A su vez, esto hace que sea posible identificar los valores que requieren particular atención y decidir las acciones que posiblemente los afecten.

Esta fase del análisis es fundamental, ya que brinda una panorámica de la situación. También intenta identificar los riesgos relacionados con la implementación de un valor determinado y de los problemas subyacentes. Estos riesgos y problemas pueden ser de diferentes tipos.

- Pueden ser estructurales y funcionales; en este caso están vinculados con el funcionamiento del servicio, la organización del trabajo y los niveles jerárquicos.
- También pueden ser individuales; en este caso están vinculados a las expectativas individuales, la personalidad del individuo (perfil psicológico), la pérdida de motivación de algunos miembros y sus frustraciones.

Se pueden utilizar diversos métodos y herramientas de análisis durante esta fase (consulte el Capítulo 9 para un mayor análisis). El Cuadro 3 ofrece más ejemplos y explicaciones de métodos y herramientas.

Cuadro 3: Métodos y herramientas de análisis

- **Técnicas de análisis de contenido**

El análisis de contenido consiste en resumir y analizar mensajes en forma cuantitativa. Se basa en un método científico (que incluye la atención a la objetividad, intersubjetividad, confiabilidad, validez, posibilidad de repetición y pruebas de hipótesis), y no se limita a los tipos de variables que pueden medirse o al contexto en el que se crean o se presentan los mensajes.

- **Análisis FODA**

Esta herramienta se puede utilizar para analizar la situación general de la organización o uno de sus componentes (en este caso, la cultura organizacional). La matriz FODA posibilita la integración en una tabla única de las *fortalezas*, *oportunidades*, *debilidades* y *amenazas* del entorno de la organización. (Para conocer más de FODA, consulte el Glosario y el Capítulo 9).

- **Observación directa**

Un método para comprender el comportamiento a medida que ocurre, sin hacer uso de ningún documento o informe.

- **Análisis de indicadores**

Los indicadores son parámetros que posibilitan seguir un proceso [aporte ("input"), actividad, producto ("output") y resultado]. Los indicadores pueden ser internos o externos, e incluyen:

- Cantidad de denuncias que se presentan contra los oficiales de policía.
- Cantidad de condenas penales.
- Cantidad de medidas disciplinarias.
- Nivel de satisfacción del ciudadano y/o confianza en la policía.

- **Encuesta tipo cuestionario**

Esta herramienta tradicional posibilita la recolección de opiniones y experiencias de todos o muchos miembros del personal.

- **Indicadores de efectos**

Consulte el Cuadro 4 para obtener ejemplos de indicadores.

- **Análisis de riesgo⁴⁵**

- **Grupos focales**

Esto es un método de encuesta que consiste en reunir personas en un grupo según sus intereses para que después discutan un tema en particular. Es un enfoque cualitativo.

Cada uno de los métodos y las herramientas mencionados tiene ventajas y límites; cada uno está además sujeto a parcialidad y diferentes interpretaciones. Por ejemplo, la redacción de las preguntas en un cuestionario puede afectar las respuestas que se obtienen. Es por eso que es fundamental comparar las observaciones que resultan de una técnica en particular con las que resultan de métodos diferentes. Por ejemplo, no sería sabio dar demasiada credibilidad a una encuesta de opinión que muestra un alto nivel de confianza en la policía si las estadísticas muestran altos niveles de condenas penales, medidas disciplinarias y denuncias de corrupción.

Paso 3: Elaborar un plan de acción para implementar los valores deseados

Las debilidades, riesgos y problemas identificados en el Paso 2 se pueden usar como base para establecer objetivos a fin de avanzar hacia los valores que la organización desea implementar. Para alcanzar estos objetivos, se deben desarrollar planes de acción.

3.2.1. Planes de acción de dos niveles

Es fundamental que la corrupción se aborde en el nivel más alto de la organización y que sea objeto de una política. Se debe elaborar un plan de acción de integridad para toda la organización, incluidas acciones para todos los servicios policiales, y este debe ser aprobado por la dirección.

Tal como se mencionó anteriormente, la policía no es un todo homogéneo. Los riesgos relacionados con el trabajo de la policía judicial y los problemas subyacentes son diferentes a los relacionados con el trabajo de la policía vecinal, la policía fronteriza, la policía de tránsito, las unidades especiales, etc. Por lo tanto, los riesgos relacionados con la corrupción pueden variar según las características específicas del servicio policial en cuestión. Además del plan de acción general, se deben desarrollar planes de acción o acciones complementarios y específicos en diferentes niveles de la organización.

3.2.2. Enfoque proactivo y reactivo

El objetivo de estos planes de acción específicos y generales es evitar actos de corrupción. Debe haber cierta reacción por cada acto incorrecto. Por lo tanto, estos planes de acción deben combinar dos enfoques complementarios: proactivo y reactivo.

El *enfoque proactivo* intenta ofrecer apoyo a los miembros del personal y proporcionarles “orientación” acerca de las decisiones que deben tomar y las preguntas que deben hacerse sobre integridad. Este enfoque está destinado especialmente a fomentar la conducta ética. Las herramientas proactivas incluyen acciones de concientización (p. ej., mediante comunicación), sesiones de capacitación (p. ej., ejercicios interactivos para aprender a solucionar dilemas, talleres), preparación individual para el personal (p. ej., tutoría) y otras iniciativas de apoyo (p. ej., un centro de asesoramiento y experiencia para responder preguntas relacionadas con integridad).

El *enfoque reactivo* intenta evitar y “rectificar” violaciones de la integridad dentro de la organización. La “libertad de decisión discrecional” del personal está regida por reglas estrictas (p. ej., reglamentaciones disciplinarias), procedimientos detallados y control minucioso interno y externo (organismos de control).

Si bien el enfoque reactivo proporciona un marco básico para garantizar la integridad de conducta, el enfoque proactivo permite que las personas que están involucradas sean más “ambiciosas desde el punto de vista ético” y que lidien con dilemas complejos relacionados con la integridad (vea el Capítulo 5).

3.2.3. Códigos de conducta

A fin de implementar los valores que se han identificado dentro de una organización policial, es importante materializar y solidificar estos valores mediante códigos.

3.2.3.1. ¿Qué solución se debe elegir?

Existen diferentes tipos de códigos. Algunos servicios policiales le han dado preferencia a la ética (p. ej., el código de ética de la Policía de Irlanda del Norte, el código de ética policial de la Interpol para oficiales de la fuerza del orden), algunos a la deontología (p. ej., la Policía Nacional de Francia, la Policía de Quebec y la Policía Nacional de Burundi) y otros a la conducta (p. ej., la Policía de Macedonia, el Servicio Policial de Queensland en Australia). Algunos han elegido una solución mixta (p. ej., el código de ética y conducta profesional de la Policía de Letonia). Además, algunos códigos tienen fuerza de ley, mientras que otros no.

Son posibles otras soluciones, como una carta de valores, directivas o instrucciones particulares (p. ej., la Gendarmería Nacional Francesa) o disposiciones estatutarias (p. ej., la Ley Policial de la Junta Nacional Sueca con comentarios). No hay solución perfecta. Todos estos métodos tienen ventajas y limitaciones. Las soluciones generalmente se combinan con otras soluciones en lugar de aplicarse por sí solas. Por ejemplo, las organizaciones que usan una carta de valores generalmente elaboran y diseminan disposiciones adicionales y más formales en diferentes formas. (p. ej., los servicios de la Policía de Bélgica tienen tanto un código profesional como una carta de valores).

La elección del método depende de diversos elementos:

- ¿Qué métodos ya están en uso?
- ¿Cuáles son las características del sistema actual de policía?
- ¿Qué objetivo se intenta alcanzar?
- ¿Cuál es el contexto? (¿Transición? ¿Fusión y reorganización?)
- ¿Cuáles son los problemas y los desafíos que enfrentará la organización en el futuro?

Los códigos que tienen fuerza de ley son el resultado de la voluntad expresa de los Gobiernos de otorgarles dicho estatus. En términos generales, depende del Gobierno decidir qué solución debe elegir, pero esto no significa que la dirección de la policía no esté involucrada en el proceso de decisión. Según el contexto, el ministerio puede pedirle a la dirección de la policía que elabore un código que tenga solo un estatus reglamentario o un valor informativo, o que complemente el código con pautas específicas o un estatuto elaborado a su nivel.

3.2.3.2. ¿Qué debería contener el código de conducta?

En la introducción, en la definición de los códigos, se identificó que este capítulo tiene preferencia por los códigos profesionales que se centran tanto en conceptos generales (éticos) como en situaciones concretas (conducta o comportamiento). Según este enfoque mixto, recomendamos que un código profesional trate los siguientes aspectos detallados en el Cuadro 4, a continuación:

Cuadro 4: Aspectos de un código de conducta⁴⁶

- *Aspectos generales.* Lealtad, integridad, responsabilidad, imparcialidad, transparencia, disponibilidad, apertura y dignidad humana.
- *Aspectos relacionados con la conducta.* Estos aspectos se cubren en las disposiciones que tratan con lo siguiente.
 - Desempeño de las funciones con rectitud (proporcionarles información a los delincuentes).
 - Donaciones, recompensas, favores, privilegios, regalos (aceptación o pago).
 - Conflictos de intereses (patrocinio).
 - Incompatibilidades (cumplimiento de otra función).
 - Interferencia en actividades sin fines de lucro (recomendar a una persona).
 - Obtención o intento de obtener una ventaja indebida para una persona en su custodia.
 - Uso adecuado de recursos públicos y en relación con la aplicación justa e imparcial de la ley.
 - Desempeño de las funciones policiales.
 - Dejar el servicio público (un exoficial público no debería usar ni divulgar información confidencial adquirida cuando era oficial público a menos que la ley lo autorice a hacerlo).
 - El abuso de autoridad o poder.
 - Manejo de información (división entre la vida profesional y la vida privada).
 - Declaración de los activos personales.
 - Neutralidad política y pública.
 - La prohibición de un oficial de las fuerzas del orden de actuar como tal cuando no está en funciones, cuando está físicamente fuera de su jurisdicción geográfica o dentro del marco de casos legales en los que no tiene facultades.
 - La exigencia de que ciertas tareas sensibles, como interrogar a los sospechosos, deben llevarse a cabo sistemáticamente en presencia de testigos y, si es posible, se deben grabar en forma audiovisual.

La lista anterior se podría complementar con otros elementos como análisis de riesgos y la implementación de estructuras organizacionales y mecanismos de control (consulte las recomendaciones establecidas en el Código Europeo de Ética Policial). Además, los contenidos de un código de conducta se pueden elaborar de otras fuentes, como constituciones y leyes nacionales.

3.2.3.3. Implementación del código de conducta

Todo el personal debe conocer, comprender, aceptar e implementar el código de conducta. Por lo tanto, su implementación es parte de un enfoque sistémico. Esto significa que las acciones llevadas a cabo por los servicios policiales deberían abarcar todos los aspectos de su funcionamiento: capacitación, comunicación, recursos humanos, liderazgo, procedimientos y mecanismos de control. Es por medio de la generación de sinergia entre todas esas variables que se puede impulsar el cambio deseado a largo plazo.

3.2.4. Capacitación

Es esencial que el personal policial se informe rápidamente y siga los valores de la organización. Por lo tanto, la ética debería incluirse en el programa de capacitación inicial. La ética debería ser el tema de un curso específico, pero las reglas y las normas éticas también deberían integrarse a todos los temas que se enseñen. Un recordatorio recurrente de estos principios hace que el cambio de actitud sea más fácil. Durante todas sus carreras, los miembros de la policía no tienen otra opción que mantener su conocimiento o especializarse. Cada oportunidad que tienen de hacerlo (capacitación continua, capacitación de especialización, etc.) debería usarse para repasar nuevamente los principios éticos iniciales (consulte el Capítulo 8).

Ejemplo 2: El Departamento de Policía de Nueva York y la corrupción

En el Departamento de Policía de Nueva York (NYPD), se le presta mucha atención a la corrupción durante toda la carrera de sus oficiales. Cada vez que un oficial asciende, recibe capacitación para asegurar que pueda lidiar con la mayor responsabilidad que conlleva el nuevo puesto. Los nuevos gerentes aprenden sobre dilemas éticos desde una perspectiva de gestión en un programa denominado “¡Es su turno, sargento!”. Aquí, se les plantea un dilema de gestión y deben responder a los desafíos éticos que este presenta. A los oficiales que hacen este curso también se les muestran videos de pruebas de integridad realizadas a gerentes que no actuaron de manera correcta. Los nuevos reclutas del NYPD reciben un curso de capacitación sobre dilemas, abordados mediante dramatizaciones, donde se les ofrecen a los oficiales varias situaciones que involucran dilemas éticos y en los cuales deben tomar decisiones sobre cómo actuar.

3.2.5. Comunicación

En ocasiones, hay mucho tiempo entre los períodos de capacitación. Por ello, es esencial proporcionar regularmente un recordatorio de ciertos principios éticos relacionados con la corrupción. Las acciones de comunicación internas pueden desempeñar un rol en esto al elevar la concientización del personal y proporcionar comentarios sobre ciertos principios. La elección de estos principios generalmente viene dictada por eventos, incidentes y riesgos que ocurren en la organización.

Ejemplo 3: La estrategia de Madagascar para combatir la corrupción

Decir o escribir algo es solo una parte de la comunicación, la comprensión es otra. Madagascar es un ejemplo pertinente de esto. Para luchar contra la corrupción, Madagascar creó un alto consejo nacional contra la corrupción. La estrategia de este organismo se centra, entre otras cosas, en divulgar textos que tratan con delitos económicos y financieros. Por analogía, uno podría decir que divulgar y simplificar las disposiciones relacionadas con la ética policial ayuda a garantizar un mayor cumplimiento del personal y a la vez una mayor participación de las personas en la prevención de la corrupción.

Sean cuales sean las acciones implementadas, tanto a nivel interno (para el personal) como a nivel externo (para los ciudadanos y las autoridades), la comunicación es un instrumento esencial para el proceso de implementación. Es importante que esta comunicación sea:

- Repetitiva: que se repita de diferentes formas.
- Constante: a largo plazo o permanente.
- Creíble: objetiva.
- Consistente: en consonancia con la misión y las acciones observadas.

Por último, la comunicación involucra al individuo, que primero se hace preguntas como “¿Quién soy?”, “¿Qué deseo expresar?”, “¿Cómo?”, “¿Cuándo?”, “¿A quién?” y “¿Por qué?”. Con esto en mente, el Servicio de Policía de Queensland de Australia ha elaborado una AUTO-evaluación ("SELF-test") que permite que los oficiales de policía se autoevalúen antes de entrar en acción. La prueba tiene en cuenta lo siguiente:

- ¿Su decisión soportaría el escrutinio de la comunidad o del servicio?
- ¿Su decisión cumple con su promesa, código de conducta y política de servicio?
- ¿Su decisión es legal? ¿Cumple con todas las leyes, reglamentaciones y reglas?
- ¿Su decisión es justa para la comunidad, su familia y colegas?

3.2.6. Recursos humanos

La integración de la dimensión de “integridad” en las prácticas de recursos humanos, como la evaluación del personal, el ascenso, la selección, la movilidad, etc., contribuye a influir sobre la conducta de un oficial de policía. En este sentido, una sección de la forma de evaluación de la policía belga trata precisamente con el modo en que el personal evaluado ha implementado los valores policiales en su trabajo diario, es decir, la integridad. De hecho, una evaluación negativa del personal en relación con el criterio de integridad inevitablemente tiene un impacto considerable en la evolución de su carrera y, por consiguiente, en su remuneración.

Ejemplo 4: Auditoría y ética personal

No siempre es fácil para una persona evaluarse a sí mismo y preguntarse, “¿Dónde estoy parado en relación con el valor de integridad?”. Para abordar esto, Michel Girodo⁴⁷ creó una herramienta de evaluación denominada "auditoría ética personal", que es parte del programa "Evaluación de Riesgos de Conducta y Sistemas Estratégicos".

Implementada con organizaciones policiales de EE. UU. y Canadá, esta herramienta busca desarrollar “islas de integridad” en unidades de alto riesgo como narcóticos, delito organizado y otras operaciones especializadas. En esta prueba, Girodo realiza un perfil de cada persona con base en treinta rasgos de carácter, actitudes laborales críticas y razonamiento ético. Cada persona proporciona esta información y recibe retroalimentación confidencial sobre su perfil.

3.2.7. Estilo de liderazgo

El rol de los gerentes es muy importante. Mientras interactúan con los miembros del personal, llegan a conocerles mejor y tienen una fuerte influencia sobre ellos. Su estilo de liderazgo, el modo en que hablan o dan un buen ejemplo, puede o no tener una influencia positiva sobre su personal y puede alentarlos o no a cumplir más fácilmente con los principios éticos de la organización (consulte el Capítulo 3).

3.2.8. Métodos de gestión

El modo en que funciona la organización genera condiciones favorables o no favorables para la implementación de la ética. Una organización con un sistema de control bien desarrollado (proactivo y reactivo) es menos propenso a encontrar problemas de integridad.

3.2.9. Procedimientos de servicios policiales

Los valores y principios expuestos en el código profesional deberían implementarse sistemáticamente en los procedimientos operativos tácticos, así como en diferentes técnicas de intervención. La influencia de los procedimientos laborales de la policía posibilita un cambio en la conducta de un oficial de policía

al final del proceso. Una directriz que describa el procedimiento para llevar a cabo un control de carretera siempre debería hacer referencia a elementos del código profesional, como el respeto por la privacidad, cordialidad, imparcialidad y dignidad humana.

3.2.10. Implementación de los mecanismos de control

Tener un código de conducta no es suficiente para cambiar el comportamiento; es importante poner el código en práctica. Esta tarea se puede asignar a un organismo de control externo o interno (p. ej, inspección general). El rol de este organismo en este campo no debería considerarse como represivo, sino como una función de auditoría, es decir, como un rol que ofrezca análisis y recomendaciones (consulte los Capítulos 5 y 6).

Por ejemplo, además de su función de investigación, la inspección general de la policía belga también realiza una auditoría y tiene una función consultiva. En relación con la ética, puede, entre otras cosas, sugerirle al Gobierno que se realicen adaptaciones al código de conducta.

Paso 4: Evaluar el proceso de implementación

Después de aprobar e implementar el código de conducta, es importante evaluar su impacto en la conducta de los oficiales de policía. La unidad o el departamento a cargo de monitorear el código debe ser capaz de seguir la evolución del proceso y asegurarse de que produzca los resultados esperados. Con este propósito, se debería definir una cierta cantidad de indicadores a fin de evaluar hasta qué grado el plan de acción alcanza sus objetivos, realizar ajustes necesarios, e idear nuevas políticas basadas en los resultados. Para ver una lista y una categorización de estos indicadores, consulte el Cuadro 5.

Cuadro 5: Ejemplos de indicadores

Producto ("output")	Consecuencia (resultados)	Consecuencia (satisfacción)
<ul style="list-style-type: none"> Cantidad de horas destinadas a la corrupción durante la capacitación. Cantidad de mensajes sobre el tema entregado de manera externa e interna en cierto período de tiempo. Cantidad de reglas que se han modificado para evitar la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje de casos disciplinarios relacionados con la corrupción. Cantidad de denuncias presentadas contra oficiales de policía Cantidad de condenas penales contra oficiales. 	<ul style="list-style-type: none"> Porcentaje del público en general que confía en la policía. ¿Cuál es la percepción pública de la integridad de la policía (tanto interna como externa)?

Indicadores de desempeño (producto) proporcionan una respuesta a la pregunta: "¿Aún estoy en el camino correcto?" Se utilizan para verificar si las medidas implementadas se llevan a cabo según el plan. Otros indicadores se utilizan para medir los efectos (consecuencias) del proceso. Proporcionan una respuesta a la pregunta: "¿He llegado al destino correcto?" Estos indicadores son de dos tipos.

- Indicadores de resultados:** Proporcionan información sobre el cambio de conducta que resulta de la implementación de los productos o medidas.
- Indicadores de satisfacción:** Están destinados a sondear la opinión de los oficiales policiales o del público en general sobre las actividades y/o el desempeño alcanzado.

4

Integración de valores, reglas y comportamiento en contextos específicos

Hay una gran variedad de sistemas policiales en todo el mundo; las diferencias entre estos sistemas tienen que ver con aspectos organizacionales, pero también con el nivel de desarrollo de los países. En este sentido, la situación puede ser diferente de un país a otro: algunos países (p. ej., en Europa del Este o Asia) aún deben lidiar con dificultades posconflicto; otros están en fase de transición (p. ej., los países balcánicos) o se han convertido en democracias (p. ej., Europa Occidental). Si bien sus experiencias son diferentes, todos estos países enfrentan la corrupción en diversos grados. Estas particularidades del contexto inevitablemente influyen sobre el funcionamiento de los servicios policiales. El Capítulo 1 brinda una descripción detallada de la corrupción policial en contextos específicos y brinda más información sobre cómo se pueden caracterizar.

4.1. Países en situación de posconflicto

En países en situación de posconflicto:

a menudo hay inseguridad generalizada, con aumento de ciertas formas de violencia, junto con instituciones políticas destruidas en gran medida. Las fuerzas de seguridad tienden a haber estado involucradas en el conflicto, han cometido abusos de derechos humanos contra el público en general y, por lo tanto, hay un alto nivel de desconfianza. Existe la tentación de seguir usando a la policía como herramienta de represión en la situación de posconflicto debido a la inseguridad, tanto por parte de los poderes políticos como de la misma policía. Con frecuencia, es necesaria una reforma sistémica, que incluye la reforma de las leyes que rigen las acciones de las fuerzas de seguridad.⁴⁸

La reconstrucción es uno de los mayores desafíos que enfrentan los servicios de policía en países en situación de posconflicto. Estos servicios policiales han emergido recientemente de una guerra y están en proceso de reconciliación.

En consecuencia, suelen permitir que personas de diversos orígenes, como antiguos rebeldes, soldados y miembros de diferentes grupos étnicos, ingresen a sus filas (consulte el Ejemplo 5, a continuación). Su tarea es difícil por dos motivos: primero, deben integrar culturas y mentalidades diferentes o incluso antagónicas; y segundo, deben cambiar los valores militares inherentes a un contexto de guerra por valores orientados a la sociedad civil.

Una de las principales tareas que llevan a cabo las organizaciones policiales en países en situación de posconflicto es introducir nuevos criterios y puntos de referencia idénticos para todos. En otras palabras, crean una nueva cultura común. Por lo general, este proceso se lleva a cabo de manera apresurada. Los nuevos principios se imponen o se implementan de manera imperativa, mayormente bajo el impulso de la comunidad internacional o como respuesta al caos causado por el conflicto. En dichas circunstancias, el marco reciente puede no ser perfecto o no ser completamente apropiado para la situación.

Ejemplo 5: La experiencia de Burundi

La Policía Nacional de Burundi (PNB) se fundó en 2004 luego de los acuerdos de Arusha que dieron fin a la guerra civil en Burundi. La PNB, conformada por antiguos oficiales de policía, rebeldes y soldados pertenecientes a diferentes grupos étnicos, pronto debió lidiar con un problema cultural y de credibilidad ante los ojos del público y también de las organizaciones internacionales.

Para desarrollarse, la PNB adoptó un código profesional inspirado en el modelo belga. Tras la publicación de este código, se impartieron sesiones de capacitación para todo el personal de la PNB a fin de explicar y aclarar las actitudes esperadas. Esta iniciativa hizo que fuera posible establecer, aclarar y fortalecer el nuevo contexto, así como introducir factores de estabilización en esta nueva y caótica situación.

El ritmo del cambio fue rápido y el personal no siempre tuvo tiempo de asimilarlo e integrarlo. Además, el cambio se llevó a cabo sin ningún factor periférico (p. ej., mecanismo de control) que se desarrollara o se implementara de manera simultánea.

Este primer paso vino seguido por una segunda fase: garantizar la organización de elecciones presidenciales, legislativas y municipales en ausencia de las fuerzas de seguridad internacionales. Para hacer frente a dicho desafío, se desarrolló un módulo de capacitación específica que abordaba cuestiones como la imparcialidad y la integridad. Nuevamente, la capacitación fue obligatoria para todo el personal, tanto de bajo como de alto rango. A la vez, se diseminaron indicaciones por toda la PNB que aclaraban algunos aspectos del código profesional.

Ahora, la PNB ha lanzado un gran programa de profesionalización que es respaldado por las autoridades belgas y holandesas y se implementará en los próximos años. Uno de los aspectos estratégicos clave de este programa es la integridad. Según los oficiales de Burundi, fue necesario diseñar una política de integridad para restaurar la confianza entre los ciudadanos y la policía, y para abordar, junto al público en general, las causas de los problemas de seguridad.

4.2. Países en transición y en desarrollo

Países en transición:

son países que pasan de un sistema político a otro, pero donde no ha habido violencia interna a largo plazo. En Europa Central y del Este (ECE) hubo una transformación del comunismo al poscomunismo. En las economías cerradas de los países de ECE, la policía estaba fuertemente vinculada a los líderes políticos y a las instituciones estatales donde la misión de la policía o de la milicia era principalmente política.⁴⁹

En los países desarrollados, si bien el movimiento no es necesariamente de un sistema político a otro, la policía a menudo está fuertemente vinculada con las necesidades del Estado más que con las del público. Las reformas suelen centrarse en hacer la transición de instituciones de policía militaristas o de estilo colonial a instituciones más democráticas que se establecen para servir y proteger a la comunidad.⁵⁰

Para los fines del Capítulo 2, la suposición principal es que ambas situaciones son procesos evolutivos en las que el objetivo a largo plazo es avanzar hacia la democracia. En esta instancia del proceso el sistema se ha estabilizado en cierta forma, ya sea porque el país ya no está en situación de posconflicto o porque ha elegido la ruta de la democracia.

A fin de cumplir con las normas que define la comunidad internacional (p. ej., las condiciones para ser admitido en la UE), estos países no tienen otra opción más que perfeccionar sus legislaciones y reglamentaciones, definiendo y aclarando mejor sus principios éticos (consulte el Ejemplo 6 a continuación). La cultura organizacional se vuelve dinámica. En este punto, queda por saber si los valores

promovidos y la conducta observada son consecuentes entre sí. Por lo general, los códigos profesionales existentes deben readaptarse, completarse o reescribirse.

Ejemplo 6: La experiencia búlgara

La policía búlgara tenía un código profesional mucho antes de que se publicara la Recomendación (2001) 10 del CoE en el Código Europeo de Ética Policial. Con la intención de unirse a la UE y cumplir con las nuevas normas, Bulgaria revisó su código minuciosamente y lo sustituyó por una nueva versión en 2006.

A la vez, el Ministerio del Interior introdujo el principio de “gestión por objetivos” en sus departamentos para abordar el cambio de conducta en el personal. Este principio se implementó en todos los niveles de la organización, desde la dirección general hasta el personal individual. Entre los objetivos que el Ministerio del Interior se había propuesto, se abordó la prevención de la corrupción.

La corrupción es un objetivo estratégico y está subdividido en objetivos específicos a nivel de la entidad, que a su vez se subdividen en objetivos individuales. Con el fin de alentar a los funcionarios públicos a actuar con integridad (objetivo individual), se implementó un sistema de bonos.

Este programa representa un verdadero desafío. Para abordar el desafío, se implementó un proyecto de colaboración entre Francia y Bulgaria bajo la tutela de la UE en junio de 2009. Su propósito es:

- Adaptar la metodología de “gestión por objetivos” al problema de la corrupción.
- Respaldar el proceso desarrollando un sistema informático.
- Desarrollar un sistema eficaz de evaluación del personal.

4.3. Países desarrollados

En el contexto de los países desarrollados, la reforma policial suele centrarse en la optimización de la eficacia de la policía y en responder de manera eficiente a las necesidades de la comunidad. Los países desarrollados como Canadá, Estados Unidos y muchos países europeos se han visto afectados por la pérdida de confianza pública tras el surgimiento de escándalos de corrupción policial, uso de fuerza excesiva y brutalidad.⁵¹

En este caso, en el que se busca una mayor participación del público en general (colaboración) en el funcionamiento de la seguridad, el código profesional actúa como una herramienta de transparencia y gestión. La experiencia nos ha demostrado que, si bien el desarrollo de un código no es una tarea sencilla, la modificación de dicho documento es un compromiso complejo dado las cuestiones que involucra y las diferentes afinidades que deben tomarse en cuenta. Consulte los Ejemplos 7 y 8, que figuran a continuación.

Ejemplo 7: La experiencia belga

En Bélgica, la elaboración del código profesional comenzó en 2001. El código se adoptó cinco años más tarde como resultado de un grave incidente que involucró a varios oficiales de policía. Esta demora se debió a varios motivos:

- Dificultad en la definición de normas y valores comunes para todo el personal. Esta fue la cuestión más sensible ya que la policía belga se había fundado recientemente a través de la fusión de diferentes servicios policiales.
- Había cierta tendencia, especialmente entre los servicios de control externos de la policía, a preferir un enfoque reactivo en lugar de uno proactivo.
- Los sindicatos tenían miedo de que el código profesional se usara con fines disciplinarios.

- El Consejo de Estado, el organismo que controla el cumplimiento de la legislación, tenía dificultades para admitir que el código profesional, que tenía fuerza de ley, tenía más bien un carácter ejecutivo y no era un reflejo integral de las leyes existentes.
- Algunos oficiales se oponían al código ya que no estaban convencidos de que fuera a resultar útil.
- Cuatro años después de la adopción del código, ya se están haciendo sugerencias para realizar cambios. A la vez, otros afirman que esto no es prioritario y señalan las dificultades que deberán superar para alcanzar el código recientemente adoptado.

Ejemplo 8: Los defensores de derechos

El 29 de marzo de 2011, Francia creó el *Défenseur des droits* (el “defensor de derechos”), una autoridad constitucional independiente destinada a garantizar que el personal de seguridad que trabaja en Francia respete la ética profesional. Cualquier persona, sea natural o jurídica, cuyos derechos y libertades se hayan visto infringidos por algún servicio público, puede realizar una denuncia ante esta autoridad.

Dependiendo de la situación, el *Défenseur des droits* puede:

- Hacer recomendaciones para resolver las disputas a las que se hace referencia.
- Informar a las instituciones que ejercen facultades disciplinarias si se sospecha que hubo alguna ofensa disciplinaria.
- Realizar propuestas al Gobierno para modificar la legislación o las reglamentaciones en los campos de su competencia.

5

Implementación

La Sección 5 del Capítulo 2 se centra en los aspectos operativos para implementar un código de conducta, algunos de los cuales se han abordado en la sección anterior. Aquí nos centramos particularmente en el apoyo de la dirección y la participación del personal. El cambio en la cultura de una organización solo es posible si la dirección, en todos los niveles de la organización, apoya el proceso y si el personal participa de manera activa. Además, esta sección detalla algunos desafíos y obstáculos que puede tener que enfrentar una organización policial a la hora de elaborar un código.

5.1. Apoyo de la dirección

La dirección de un servicio solo apoyará un cambio si está convencida de que es útil y comprende cuál es su rol. Este objetivo se puede lograr mediante un seminario estratégico, que podría organizarse del siguiente modo.

Cuadro 6: Objetivos del seminario

- Identificar los principios y valores relacionados con la lucha contra la corrupción: fijación de objetivos.
- Elaborar la estrategia que se seguirá para lograr los objetivos. Esto incluye centrarse en:
 - Los enfoques más adecuados.
 - La creación de un comité directivo y la definición de su mandato.
 - Los recursos que se asignarán.
- Decidir quién debería participar del seminario:
 - Niveles superiores de la dirección policial (junta).
 - Representantes de los ministerios a cargo.
 - Personalidades clave dentro de la organización, como el gerente de recursos humanos, el gerente de comunicaciones y el jefe del departamento de desarrollo y estrategia.
 - Expertos internos o externos (p. ej., organizaciones internacionales, servicios de policía extranjera, etc.) con dos tareas que desempeñar:
 - Ofrecer orientación metodológica a los participantes.
 - Asesorar a los participantes o llevar a cabo el proceso de evaluación comparativa.

5.2. Participación del personal

Luego de este seminario estratégico, se podrían organizar otros seminarios que incluyan tipos de personal policial de diversas unidades y departamentos, etc. El objetivo de estos seminarios sería considerar la implementación de las principales cuestiones definidas durante el seminario estratégico. Los resultados de estos diferentes seminarios podrían usarse como base para elaborar un plan de acción integral.

5.3. Desafíos y obstáculos a la hora de elaborar un código de conducta

Desarrollar e implementar el enfoque descrito en la sección anterior es difícil, y se debe realizar una evaluación minuciosa de los factores que pueden respaldarlo o impedirlo.

Cuadro 7: Encuesta de los diferentes factores y riesgos facilitadores

Factores facilitadores	Riesgos - peligros
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La comunidad internacional alienta y apoya el cambio (experiencia, asesoramiento, hermanamiento, etc.). ▪ La dirección apoya el proceso y da el ejemplo. ▪ Los valores promovidos se implementan en los diferentes procesos operativos y no operativos (reclutamiento, ascenso, movilidad, evaluación, etc.) de la organización. ▪ La implementación del código profesional está respaldada por planes de capacitación y comunicación. ▪ Las autoridades públicas y externas conocen y comprenden la cultura de la organización. ▪ A fin de implementar (traducir en conductas concretas) los valores (integridad, etc.), éstos se han definido junto con el personal. Se evalúa el proceso de cambio (encuestas, auditorías, etc.). ▪ Se implementan mecanismos de control internos y externos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementar valores, principios y normas de otra organización en la organización propia sin saber si son adecuados. ▪ Poner en marcha sistemas o mecanismos no integrados o incompatibles (inconsistencia) debido a una fuerte presencia internacional en el país y a la intervención de muchos contribuyentes. ▪ Desarrollar un instrumento cuando no se tienen los medios para hacerlo (p. ej., implementar una dirección basada en objetivos como herramienta para combatir la corrupción sin un sistema informático eficaz). ▪ Querer lograr un progreso rápido sin tener en cuenta la evolución de los demás procesos: pueden surgir situaciones paradójicas. ▪ Desarrollar un código profesional sin fuerza de ley. Consecuencia: el personal no cumple con el código. ▪ Desarrollar un código profesional que podría considerarse un código disciplinario. ▪ Resultado: oposición al cambio.

5.3.1. Factores facilitadores y de riesgo

La duración del proceso (una fase que va desde el estado de situación de posconflicto hasta el estado de desarrollo) puede variar, y este proceso de cambio conlleva riesgos de los que conviene estar al tanto. Ignorar dichos riesgos podría retrasar o poner en peligro el proceso en curso. Existen factores facilitadores que tienen un efecto positivo en el proceso y contribuyen con su activación.

5.3.2. Obstáculos

Hay varias cuestiones que pueden dificultar la adaptación y/o la reelaboración de un código de conducta:

- Si bien es un hecho, la corrupción suele no considerarse como un problema de mayor importancia.
- Dado que una amplia gama de disposiciones y reglamentaciones ya tratan con aspectos éticos y de conducta, la elaboración de un código de conducta no se considera una necesidad o una prioridad.

- Cuando ya existe un código de conducta, incluso si se elaboró antes de la publicación de varias recomendaciones de organizaciones internacionales (p. ej., el Código Europeo de Ética Policial, etc.), se considera satisfactorio, especialmente si se complementa con disposiciones estatutarias adicionales. La idea es que el código no debe cambiarse, especialmente si se trata de un código de ética.
- La mayoría de los servicios policiales de los países desarrollados han hecho un esfuerzo por promover la diversidad en sus rangos. La policía debería reflejar a su sociedad y se caracteriza por una variedad de enfoques filosóficos y afinidades disímiles. En dicho contexto, definir valores y principios centrales y llevar a cabo el proceso de codificación resultante es una tarea compleja y lenta que a menudo requiere hacer concesiones y encontrar un equilibrio.
- Otra particularidad de los países desarrollados es que muchos servicios de policía deben reorganizarse como resultado de la evolución de la situación internacional económica o sociopolítica. En ocasiones, esto incluye reestructurarse o incluso fusionarse con otros servicios, siguiendo el ejemplo del sector privado (p. ej., la sustitución gradual de ciertos servicios policiales militares por servicios de policía civil). En términos culturales, el desafío que enfrentan dichos servicios consiste en integrarse a valores, principios, normas y reglas de un nuevo sistema que a menudo son diferentes. Por ejemplo, en el caso de las fusiones, no debería existir la sensación de que la cultura de uno de los servicios policiales anteriores tiene mayor autoridad que la del otro, lo que es una gran dificultad.

6

Conclusiones y recomendaciones - Capítulo 2

Los valores, las reglas y el comportamiento (que conforman la cultura organizacional) pueden contribuir de manera eficaz a la prevención de la corrupción, siempre que se den ciertas condiciones. Dichas condiciones son las siguientes:

- Asegúrese de que el personal policial trabaje en condiciones decentes y reciba un pago decente para que no se involucren en actividades indeseables, como la corrupción.
- Defina valores y principios centrales que sean consecuentes con la misión y las características de la organización. Definir valores y principios es responsabilidad de la dirección, pero involucrar al personal en este proceso les ayuda a integrar estos valores y principios. Sean cuales sean las decisiones que tome, algunos valores y principios son comunes a todos los servicios policiales: integridad, transparencia y responsabilidad.
 - Estos valores y principios diferentes deben integrarse y desarrollarse en un código de conducta, que debería ponerse a disposición de todo el personal y del público en general. Los valores y principios deben estar respaldados por un conjunto de disposiciones concretas con énfasis en la conducta. Para poder implementarlo de manera eficaz, este código debería tener fuerza de ley.
- Implemente estos valores en los procesos operativos y no operativos de la organización.
- Desarrolle planes de acción o lleve a cabo acciones específicas en diferentes niveles de la organización, según un análisis de riesgos, en relación con la corrupción y la integridad. Estos planes de acción deberían ser a largo plazo. Además, deben hacer parte de un enfoque sistémico e incluir el desarrollo de acciones en los campos de reclutamiento y selección de policías, capacitación, comunicación interna y externa, evaluación, liderazgo, promoción, movilidad del personal, etc.
- Asegúrese de que el proceso esté respaldado por la dirección, que debería participar y dar el ejemplo; de otro modo, el proceso no tendrá credibilidad.

La gestión basada en valores puede aplicarse a todos los tipos de servicios policiales, sea en países en situación de posconflicto, en transición, en desarrollo o desarrollados. De hecho, todos los servicios de policía tienen cierto número de valores y principios centrales en común. Estos valores, y específicamente la integridad, se pueden interpretar de diferentes maneras según el nivel de desarrollo del país.

De modo similar, el enfoque para implementar estos valores se debe adaptar al proceso de evolución. En países en situación de posconflicto, es importante establecer un marco general lo antes posible a fin de “reestabilizar” el sistema implementado. Una vez estabilizado este sistema, al igual que en los países en transición o en desarrollo, se pueden perfeccionar las medidas (p. ej., el código) que se han adoptado de conformidad con las normas y recomendaciones internacionales.

La pregunta clave no es tanto “¿Cómo realizar el cambio?” sino “¿La voluntad de cambiar es lo suficientemente fuerte?”. En otras palabras, uno se debe preguntar si el servicio policial que se somete al cambio está dispuesto a seguir este camino. Si es así, ¿qué tan lejos está dispuesto a llegar?

Factores de éxito

Cambiar la cultura de una organización es una tarea delicada y difícil. Dicha operación solo puede tener éxito si se aplican ciertos principios (factores de éxito):

- Busque el apoyo de la dirección de la organización.
- Establezca un grupo directivo para que guíe el proceso de cambio. Este grupo debería estar conformado por varios miembros de la alta dirección. Su tarea consistiría en:
 - Traducir las líneas estratégicas definidas por la alta dirección a un plan de acción integrado.
 - Supervisar la implementación del plan de acción.
 - Evaluar los resultados de este plan.
 - Informar a la alta dirección.

Este grupo directivo podría recibir ayuda de uno o más grupos de trabajo mientras desempeña sus funciones.

- El plan de acción debe estar respaldado por el ministerio responsable u otra autoridad gubernamental importante. El plan contiene importantes medidas estructurales, funcionales y culturales. Los ministerios a cargo deben aprobar previamente estas elecciones. Dado el impacto de un código profesional en el accionar de la policía, es fundamental que las autoridades ministeriales respalden el progreso que se realiza.
- Busque apoyo del personal.
 - Involucre a sus representantes (sindicatos) en la implementación del proceso. Los sindicatos pueden participar del proyecto mediante consultas en la elaboración del código profesional.
 - Elabore un código profesional con un estilo claro y positivo (p. ej., deberían evitarse expresiones como “se prohíbe...” o “debe...”).
- Desarrolle un cronograma coherente para usarlo junto al plan de acción. En otras palabras, establezca un orden de prioridades para implementar las medidas.

Tabla de autoevaluación

Capítulo 2 - Valores, reglas y comportamiento

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarle a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (si alguno fuera necesario), y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué se debe hacer para mejorar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Hemos evaluado la cultura de nuestro servicio policial en relación con los actos corruptos y/o indebidos	Si no es así, podemos: Identificar los factores de influencia. Definir cómo capitalizar los factores positivos y reducir los negativos. Definir dónde se deben tomar acciones.	Podemos: Realizar una evaluación (por lluvia de ideas, designación de expertos o grupos de trabajo). Organizar lluvias de ideas/ talleres/ grupos de trabajo. Cooperar con los sindicatos para la evaluación.
¿Existen subculturas? Si es así, ¿cómo influyen en las actitudes de los oficiales de policía hacia los actos corruptos y/o indebidos?	Podemos: Identificar subculturas y establecer cómo influyen en las actitudes de los oficiales de policía hacia actos corruptos y/o indebidos.	Designar a un experto o grupo de trabajo. Recopilar información de otros servicios policiales y evaluar qué han hecho ellos. Llevar a cabo una encuesta entre oficiales de policía.
¿Nos preocupamos por el bienestar de nuestros oficiales de policía para reducir el riesgo de corrupción y los comportamientos inadecuados?	Podemos: Definir las expectativas de los oficiales de policía. Comparar con lo que ofrecemos. Decidir las medidas para salvar las brechas identificadas.	
¿Hemos definido los valores éticos que debemos respetar?	Si no es así, podemos: Definir los valores que deben respetar los oficiales.	

<p>¿Estos valores se encuentran en una declaración de misión y en un código de conducta?</p>	<p>Si no es así, podemos:</p> <ul style="list-style-type: none">Determinar qué documentos tenemos.Definir qué deberían contener los documentos.Identificar qué se requiere para salvar la brecha.Definir un plan de acción según el proceso de 4 pasos que se describió en el capítulo.	
<p>¿Hemos evaluado los factores de facilitación y de riesgo para implementar este proceso?</p>	<p>Si no es así, podemos:</p> <ul style="list-style-type: none">Identificar dichos factores.Decidir cómo capitalizar los factores positivos y reducir los negativos.	



3

Organización

Brian Kingshott y Pierre Aepli

1

Introducción al Capítulo 3

La idea principal del Capítulo 3 viene de la noción de que las iniciativas para frenar la corrupción policial no pueden restringirse a personas individuales dentro de los servicios policiales, sino que deben considerar a todo el entorno en el que funciona la policía.

Las personas son los que cometen las infracciones, pero ellas trabajan en un entorno cultural y organizacional. Este entorno podría alentar o restringir, fomentar u obstaculizar ciertos tipos de conductas y acciones. Las organizaciones pueden verse como escenarios en los que los miembros de la organización pueden desarrollar estrategias personales para lograr sus propios objetivos, que pueden ser diferentes e incluso opuestos a los objetivos de la organización.

Las debilidades de una organización pueden exponerla a conductas y acciones dañinas de los individuos dentro de la organización. Es necesario identificar claramente estas debilidades para tomar medidas a fin de reducir los riesgos de corrupción interna y externa.

Este capítulo se centra en la cuestión de la relación entre las organizaciones y la corrupción. Evalúa cómo los servicios policiales pueden estar influenciados por la corrupción, y qué tipo de roles desempeñan la dirección y la organización en dicho contexto.

1.1. Estructura del Capítulo 3

La primera sección de este capítulo proporciona definiciones y una introducción a los términos y conceptos. La segunda sección responde la pregunta de por qué son importantes las cuestiones de la organización en la lucha contra la corrupción.

La tercera sección explora los diferentes elementos de cómo se puede integrar un enfoque en la organización y sus mecanismos en la lucha contra la corrupción policial.

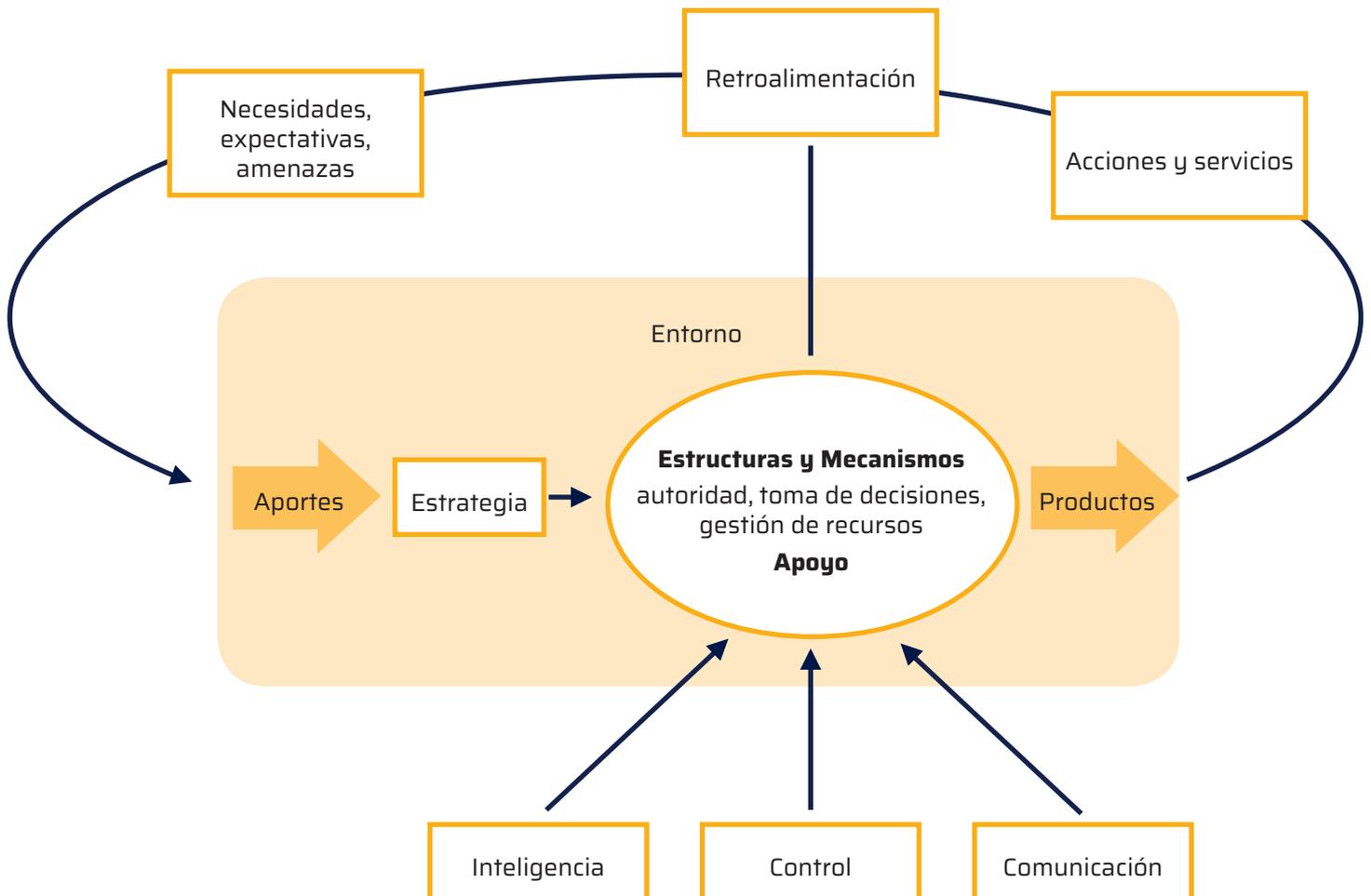
- Comienza situando a la policía dentro de un entorno más amplio. La organización policial se ve fuertemente influenciada por factores externos: el sistema político determina sus estructuras (descentralizadas en un Estado federal, centralizadas en un Estado unitario); la legislación, el sistema judicial y los valores de la sociedad civil también desempeñan un papel importante. Estas influencias importantes nos obligan a observar relaciones entre el entorno circundante y la policía.
- A continuación, se analizará el problema de la estrategia, ya que se debe definir cómo se abordarán los desafíos y los riesgos externos que enfrenta la policía.
- La tercera subsección trata la cuestión de las estructuras, y presenta sus ventajas y desventajas a la hora de implementar estrategias.
- La cuarta subsección evalúa algunos de los procesos que respaldan una ejecución racional y eficaz de las actividades necesarias para implementar una estrategia dentro de las estructuras.
- Los posibles resultados de la corrupción se identifican en estas subsecciones y se resumen en una tabla. Esta tabla es la base para recomendar medidas para reducir la corrupción policial.

Las secciones cuarta y quinta analizan estos problemas en diferentes contextos y proponen un ejemplo práctico de cómo evaluar debilidades organizacionales. Por último, el Capítulo 3 concluye con la presentación de algunas lecciones aprendidas.

1.2. ¿Qué es una organización?

Una organización es una entidad social sustentable (esto implica que hay una relación entre sus miembros), organizada de manera sistemática y ordenada en forma consciente (lo que supone objetivos, una estrategia, gestión, estructuras, procesos de trabajo y diferentes mecanismos, como el control y la comunicación), que realiza actividades de manera eficiente, eficaz y ética para brindar servicios y/o producir productos para abordar las necesidades identificadas de cierto lugar y para diferentes “clientes” (el mercado, clientes o el público). Dentro de la policía, los servicios que se proporcionan contribuyen con la aplicación de la ley y la preservación del orden en beneficio de los clientes: el público.

Figura 1: Cómo funciona una organización



Un sistema recibe aportes de un entorno más amplio y los transforma en productos a través de diversos mecanismos y procedimientos. Las acciones que se realizan se comparan (es decir, se evalúan) con las necesidades originales y con las expectativas (aportes), a fin de saber dónde se pueden realizar las correcciones y los ajustes necesarios.

La Figura 1, en la página anterior, ilustra cómo funciona una organización. A partir del análisis de su entorno, se define una estrategia. En primera medida, esta identifica las amenazas para la seguridad y las oportunidades (por ejemplo, las creadas por las nuevas tecnologías o el desarrollo de la cooperación internacional). En segunda instancia, la estrategia desarrolla un plan de acción para reducir las amenazas y abordar las necesidades y expectativas del público. Luego, se debe ejecutar esta estrategia del modo más eficiente y, para este fin, se desarrollan estructuras y procesos. La inteligencia, la comunicación y el control ayudan a analizar el entorno más amplio, a comunicar la estrategia, a motivar a los miembros de la organización y a evaluar la eficiencia de las actividades y el logro de objetivos.

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

Capítulo 1, introducción.

Capítulo 2 sobre la cultura.

Capítulo 4 sobre el apoyo.

Capítulos 5 y 6 sobre el control interno y externo.

Capítulo 7 sobre las investigaciones.

Capítulo 8 sobre el fomento de la capacidad.

Capítulo 9 sobre métodos e instrumentos (consulte las secciones 3 y 4 de este capítulo).

Se indicarán enlaces específicos en el texto.

2

¿Por qué es importante la cuestión de la organización en la lucha contra la corrupción?

El problema de la corrupción policial generalmente se aborda a nivel del oficial individual o de la unidad; por extensión, se supone que toda la organización policial es corrupta. El enfoque está en los individuos cuyas acciones corruptas resaltan la debilidad de su moral. Se le ha dado menor importancia al entorno en el que trabajan estos individuos, ignorando así la influencia de las estructuras, los procesos de trabajo, los estilos de gestión y la cultura organizacional, por nombrar solo algunos de los factores que pueden contribuir a la conducta individual. Si ignoramos los problemas de la organización, tenemos una comprensión limitada de la corrupción policial, y es por esto que se le debe dar más atención a esta cuestión.

2.1. La organización es un escenario

Los individuos que trabajan en una organización tienen sus propios objetivos, que pueden ser diferentes de los de la organización. La ambición, la codicia y la intención de evitarse problemas son algunos de los motivos que pueden llevar a los miembros de una organización a desarrollar estrategias personales y alcanzar sus propios intereses, lo que podría ser en detrimento de los de la organización. Las debilidades organizacionales y directivas pueden ayudar a que los intereses de los individuos prevalezcan por sobre los intereses colectivos, y pueden fomentar el desarrollo de la corrupción. Esto también es cierto en el caso de una organización como un servicio policial.

2.2. La organización crea una cultura

El Capítulo 2 analiza en mayor detalle el rol de la cultura organizacional. La cultura del servicio policial puede influir fuertemente en las actitudes de los oficiales frente a la corrupción policial. La cultura es el “pegamento” que crea y mantiene una sensación de pertenencia entre los miembros de una organización: comparten objetivos, capacitaciones, desafíos, habilidades y actividades comunes. La cultura determina cómo se incorporan los valores de la organización en el modo de trabajar o en el estilo de liderazgo. La cultura influye sobre la aceptación o el rechazo de cierta conducta y cómo los miembros de la organización ven el mundo exterior. La cultura policial puede referirse a una actitud de “nosotros contra ellos” que se atribuye a las organizaciones policiales casi en todos lados, donde “ellos” puede referirse, según el caso, a “la sociedad en su totalidad”, “los delincuentes” o “los oficiales de policía de alto rango”. También puede hacer referencia a las actitudes de la policía sobre el uso de sus facultades discrecionales, especialmente en los casos en los que se cree que el objetivo o fin (proteger a la sociedad de los delincuentes) justifica los medios (por ejemplo, registros ilegales, uso excesivo de la fuerza y falso testimonio). Por último, puede hacer referencia a una fuerte sensación de lealtad y solidaridad con los compañeros, una sensación que va más allá de lo que normalmente se encuentra entre el personal.

2.3. La organización es responsable ante la sociedad y sus miembros

Es necesario que la policía muestre responsabilidad civil. Solo pueden hacerlo si cuentan con la confianza del público en general, por lo que deben demostrar que pueden actuar de manera legal y ética.

Una organización socialmente responsable también les debe brindar a sus miembros un entorno en el que sean menos propensos al estrés y la insatisfacción.

2.4. Los sistemas y procesos organizacionales pueden repercutir en la corrupción

Las estructuras organizacionales, el equilibrio entre la centralización y la descentralización, la autoridad y los sistemas de control son factores que afectan la autonomía de los oficiales de policía y el modo en que realizan y supervisan su trabajo. Por lo tanto, las decisiones relacionadas con la organización (es decir, el servicio policial) deben evaluarse a la luz de las oportunidades que proporcionan para el desarrollo de la corrupción.

2.5. Las debilidades organizacionales abren las puertas a la conducta indebida

Las vulnerabilidades en una organización pueden ser producto de factores externos (por ejemplo, de influencias políticas). Estas debilidades también pueden estar vinculadas a factores internos, como deficiencias organizacionales y mala gestión, y pueden resultar en conductas individuales. La organización es el “lugar” en que se reflejan todas estas influencias y, si no se toman medidas a nivel organizacional, la lucha contra la corrupción no surtirá efecto.

2.6. Se deben tomar medidas para mejorar la capacidad de las personas de resistirse a la corrupción a nivel organizacional

A fin de evitar la corrupción y la conducta poco ética en una organización policial, es necesario que cada oficial tenga grandes expectativas éticas y que pueda identificar lo que está bien y lo que está mal. Esto estará respaldado por su conocimiento de la ley y los derechos humanos, así como el ejemplo de la dirección. Enseñar ética y capacitar ayuda a comunicar estos valores. La organización también es responsable de proporcionar documentos para respaldar la conducta ética, como códigos de conducta y declaraciones de valores (para conocer más sobre estos documentos, consulte el Capítulo 2), y de garantizar el apoyo a los oficiales que se enfrentan a problemas éticos (para conocer más sobre este problema, consulte el Capítulo 4).

3

¿Cómo se puede integrar un enfoque organizacional en la lucha contra la corrupción?

En esta sección, se abordan y se analizan las principales dimensiones de la organización en términos de sus posibles consecuencias para el desarrollo o la contención de la corrupción policial. Primero, se evalúa el entorno, ya que la formulación de la estrategia debe hacerse con base en un análisis del entorno. Luego, se analizan las estructuras, dado que estas siguen a la estrategia, y los diferentes procesos que se presentan. Se elabora una tabla de las debilidades organizacionales y se indican las posibles medidas para reducirlas.

3.1. El entorno general⁵²

La policía es parte de un sistema más amplio que determina sus problemas (p. ej., el tipo de delito), su contexto laboral (p. ej., marcos legislativos y políticos), sus recursos disponibles y las necesidades y expectativas del público. Es por esto que se deben observar las relaciones entre una organización y su entorno general, y cómo estas afectan la estructura de la policía.

3.1.1. Un modelo de cuatro niveles

Se deben tener en cuenta cuatro niveles al observar las organizaciones policiales:

1. El *entorno internacional* afecta a la organización por medio de los problemas y las amenazas que crea. Por ejemplo, el fin de la Unión Soviética y la apertura de fronteras hicieron que aumentara la delincuencia en Europa occidental. Las guerras en partes remotas del mundo crean flujos de refugiados, así como diferentes rutas para el contrabando.
2. El *entorno nacional* proporciona la legislación, los valores de la sociedad, los medios para abordar las necesidades y expectativas del público, y la asignación de recursos a la policía.
3. La *organización* en sí misma.
4. Las *personas* en la organización.

Las consecuencias de este modelo de cuatro niveles son claras en términos de corrupción. La lucha contra la corrupción es más eficaz si aborda los cuatro niveles. Luchar contra la corrupción en un solo nivel de la policía no sería suficiente si el entorno general es corrupto. Lo mismo ocurriría si se centra la atención solo en los oficiales de policía individuales sin tener en cuenta las consecuencias en la organización.

La corrupción en un nivel puede tener consecuencias en los demás niveles. Por ejemplo, la corrupción política puede influir en la designación de oficiales de policía de alto rango, así como su estrategia, prioridades y operaciones (tipos de delitos, áreas y personas identificadas). Estas influencias se sentirán por toda la organización policial y los oficiales adaptarán su conducta y sus acciones a estas nuevas condiciones.

Las consecuencias son claras: la corrupción no puede frenarse sin tener en cuenta estos cuatro niveles interconectados y es indispensable desarrollar una política integral que se centre en la organización y la coloque dentro de un contexto o entorno más amplio. Por ejemplo, las acciones que solo abordan los aspectos morales individuales de la corrupción no tendrán mucho éxito si no están respaldadas por acciones a nivel organizacional.

3.1.2. Análisis del entorno general

Es necesario realizar un análisis del entorno circundante para comprender los desafíos a los que se enfrenta la organización policial. La estrategia debe identificar y abordar las oportunidades, amenazas y expectativas. Consulte la Tabla 1 a continuación para obtener una breve descripción de varios métodos para analizar el entorno.

Tabla 1: Posibles métodos para analizar el entorno de la organización

Defina el entorno a tomar en cuenta	Dibuje un mapa de las influencias externas sobre el servicio policial (análisis de campo de fuerza).
Evalúe el grado de incertidumbre en el entorno que se mide (según la complejidad y la volatilidad)	Calcule el tiempo necesario para realizar cambios para adaptarse a los cambios del entorno.
Evalúe los diferentes sectores del entorno	Realice un análisis político, económico, social, tecnológico y legal (PESTL). El método PESTL incluye identificar tendencias clave en sectores del entorno y captar sus consecuencias para la organización en términos de oportunidades y amenazas.

Corresponde a los servicios de inteligencia de la policía recopilar y analizar datos. Los datos que se recogen de diferentes fuentes (por ejemplo, informes, estadísticas delictivas, encuestas de víctimas y grupos de enfoque de ciudadanos) son valiosos en el momento de identificar y comprender las tendencias, los riesgos y las oportunidades que debe abordar la policía.

Tabla 2: La matriz del análisis PESTL

Factores clave	Tendencias clave	Oportunidades	Amenazas
Políticos			
Económicos			
Sociales			
Tecnológicos			
Legales			

El análisis delictivo es una tarea importante de la policía. Para hacerlo bien, es necesario analizar las tendencias generales de la sociedad. Estas tendencias se caracterizan en el Cuadro 1 a continuación. Luego, el servicio policial deberá analizar las consecuencias de dichas tendencias en la organización.

Cuadro 1: Algunas de las principales tendencias delictivas

- Aumento en las actividades de crimen organizado (extensión de su “línea de productos”).
- Propagación internacional del crimen organizado.
- Nuevas formas de crimen sofisticado (p. ej., criminalidad cibernética, fraude económico e informático).
- Aumento de la violencia urbana.
- Aumento de la delincuencia juvenil.
- Terrorismo (doméstico e internacional).
- Aumento de actos irracionales (p. ej., tiroteos escogidos al azar).

El análisis del entorno circundante también se centra en los posibles riesgos de corrupción, a fin de reducirlos o eliminarlos. El Cuadro 2 es una descripción general de los posibles riesgos de corrupción vinculados con factores externos. Una evaluación concreta sería más precisa.

Cuadro 2: Potenciales causas de corrupción en el entorno general

¿Cuáles son los factores externos que podrían influenciar (de manera positiva o negativa) las formas de corrupción en la policía? Si observamos la tabla de PESTL en la página anterior (Tabla 2), podemos identificar algunos de estos factores y explicar la influencia de la corrupción en la policía.

Políticos	Presión de políticos (el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o los partidos políticos) sobre la policía para obtener ventajas para sí mismos o para otros.
Económicos	Presión de grupos económicos para obtener ventajas. La corrupción relacionada con situaciones económicas que hacen que la policía reciba sobornos de los miembros del público.
Sociales	Valores generales de una sociedad más o menos permisiva con la corrupción de las instituciones oficiales.
Tecnológicos	Sistemas y desarrollos que pueden favorecer el desarrollo de cierto tipo de corrupción.
Legales	“Vacíos” legales. La actitud judicial hacia ciertas infracciones puede hacer que la policía no siga aplicando una ley. La corrupción en el Poder Judicial podría tener consecuencias para la policía.

3.2. Estrategia⁵³

3.2.1. Gestión estratégica

El modo en que la policía aborda los problemas y aprovecha las oportunidades que ofrece el entorno se refleja en la estrategia, las estructuras que se implementan y el modo en que se utilizan los recursos. El proceso de planificación de una estrategia se describe brevemente a continuación en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Planificación estratégica de la toma de decisiones

La planificación estratégica es la primera parte integral de la toma de decisiones. La planificación tiene que ver principalmente con comprender la situación actual (*problema*) y ampliar el rango de opciones

(*alternativas y curso de acción*) disponibles para el oficial (*el encargado de tomar decisiones*). La planificación está destinada a proporcionar información (*un plan*), mientras que la toma de decisiones tiene como objetivo utilizar esta información para solucionar problemas o tomar decisiones.⁵⁴

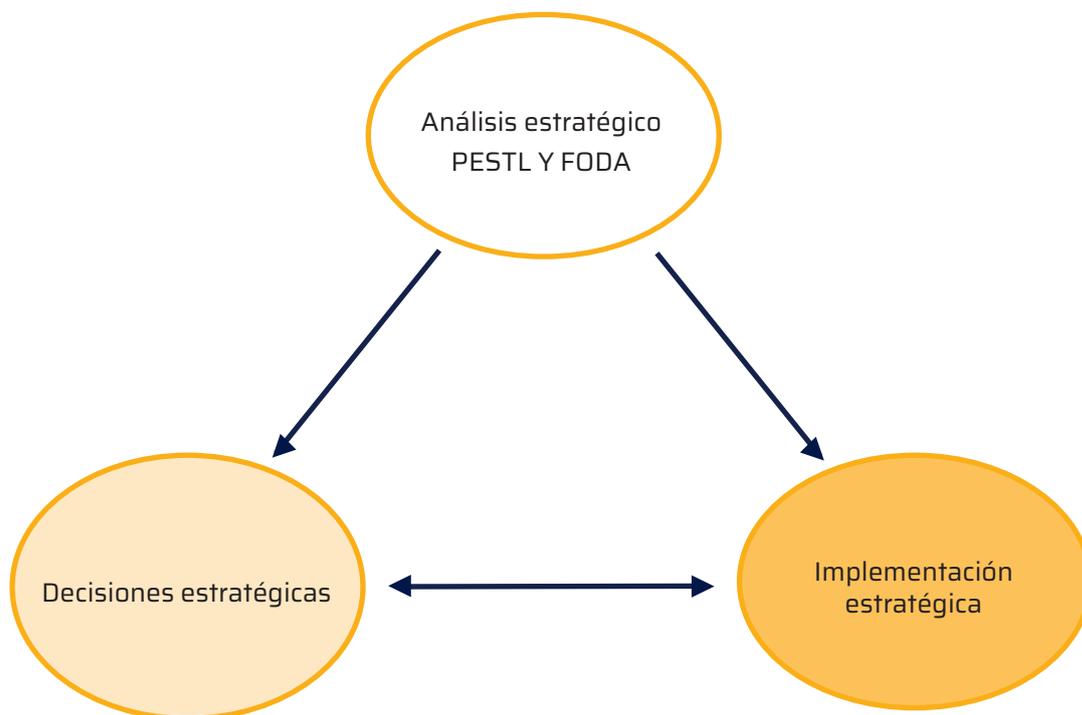
La estrategia es un proceso que permite responder ciertas preguntas importantes:

- *¿En qué “negocio” se encuentra el servicio policial y por qué?* (Propósito de las actividades, la misión).
- *¿Cuál debería ser el negocio del servicio policial?* (Decisiones estratégicas).
- *¿Cómo hace el servicio policial para alcanzar sus objetivos?* (Obtención y uso de recursos). Se deben identificar los riesgos a fin de tomar medidas para reducirlos.

Un factor de éxito para desarrollar una estrategia es la conexión entre los fines (objetivos a alcanzar), los modos (métodos utilizados para lograr objetivos) y los medios (recursos disponibles para lograr objetivos). Por ejemplo, los objetivos deberán ser menos ambiciosos o los métodos deberán ser más eficientes si no hay suficientes recursos (medios).

La gestión estratégica se ilustra en la Figura 2, que muestra la interrelación entre el análisis, las decisiones y el desarrollo.

Figura 2: Gestión estratégica



3.2.2. Una decisión estratégica clave: la elección de un modelo policial

Una de las decisiones estratégicas más importantes para la policía es la elección de un modelo policial, ya que tendrá varias consecuencias en la organización: sus estructuras, la división de tareas, el modo en que se distribuye el poder y cómo se logra la coordinación entre diferentes partes de la organización.

La evolución de la sociedad ha empujado a la policía a adaptar el modelo tradicional de servicios policiales a nuevas condiciones. El modelo tradicional está centrado en la aplicación estricta de la ley y es reactivo y represor: la policía responde a incidentes y su eficiencia se evalúa en función del tiempo de respuesta y el profesionalismo de las intervenciones. Las estructuras policiales son jerárquicas y las relaciones entre los directivos y los subordinados reproducen el modelo militar (consulte el Capítulo 4). La policía ha debido cuestionar este modelo tradicional por varios factores:

- Cambio social. La mayoría de los países se han tornado más diversos en términos de ética, religión y economía debido a la globalización e inmigración; estos cambios tienen importantes consecuencias para los valores que son el “pegamento” de una sociedad. Con el tiempo, los nuevos valores que traen los nuevos migrantes coexisten con los de la población original o pueden chocar con ellos. Ahora los servicios de policía deben hacer su trabajo en una sociedad multicultural. Consulte el Capítulo 4 para conocer más sobre el cambio de la sociedad, de la policía y sobre la diversidad social.
- Estos cambios en la sociedad también se ven reflejados en los nuevos reclutas de policía, cuyos valores y conductas difieren de los de oficiales más mayores. Los nuevos reclutas, por lo general, tienen un mayor nivel de educación, desean un mayor equilibrio entre el trabajo y la vida privada, y esperan nuevas formas de autoridad.
- En ocasiones, el cambio económico reduce el presupuesto de la policía.
- Ahora los países usan teorías de administración empresarial. La “nueva administración pública” ha llevado a un control más estricto de recursos otorgados a la policía y a evaluaciones más detalladas de su uso.
- La evolución del delito, tal como se describió anteriormente, ha causado dificultades para las organizaciones policiales y las obliga a cambiar sus métodos operativos.
- Los resultados de la investigación han desafiado el modo tradicional de los servicios policiales al demostrar que:
 - La disuasión por medio del sistema de justicia penal no es una solución para el delito.
 - Las estrategias policiales que se aplican en forma general (en lugar de estar centradas) son menos eficaces.
 - La inteligencia es esencial como cooperación pública.
 - El aumento de la cantidad de oficiales de policía y la reducción del tiempo de respuesta no desalientan el delito ni reducen el temor al delito.
 - Es más eficaz solucionar las condiciones subyacentes a los delitos recurrentes.
- La necesidad de volver a obtener la confianza del público ha hecho que la policía mejore su cooperación con el público.

Muchos servicios policiales han adaptado estos nuevos desafíos cambiándose a otro modelo de servicio policial: el modelo comunitario. Se pueden observar diferencias entre los dos modelos al considerar cómo responden a una lista de preguntas.⁵⁵ En la Tabla 3, a continuación, se brinda más información sobre los diferentes modelos de servicios policiales y una comparación entre ellos.

Tabla 3: Dos modelos de servicios policiales

Pregunta	Servicio policial tradicional	Servicios policiales comunitarios
¿Quién es la policía?	Una agencia gubernamental responsable principalmente de mantener el orden.	La policía es el público y el público es la policía; los oficiales de policía son quienes reciben un pago por brindar atención de tiempo completo a los deberes de cada ciudadano.

¿Cuál es la relación de la policía con otros departamentos de servicios públicos?	Las prioridades a menudo entran en conflicto.	La policía es uno de los muchos responsables de mejorar la calidad de vida.
¿Cuál es el rol de la policía?	La resolución de delitos.	La solución de una amplia gama de problemas.
¿Cómo se mide la eficiencia de la policía?	Mediante las detenciones y los arrestos.	Por la ausencia de delitos y desorden.
¿Cuáles son las mayores prioridades?	Los delitos de gran valor (por ejemplo, robos bancarios) y los que incluyen violencia.	Cualquier tipo de problema que incomode a la mayoría de la comunidad.
¿Con qué lidia específicamente la policía?	Delitos.	Problemas y preocupaciones públicos.
¿Qué determina la eficacia de la policía?	Los tiempos de respuesta.	La cooperación pública.
¿Qué es el profesionalismo policial?	La respuesta rápida/eficaz al delito grave.	Mantenerse cerca de la comunidad.
¿Qué tipo de inteligencia es más importante?	La inteligencia sobre crímenes (estudio de ciertos delitos particulares o de una serie de delitos).	La inteligencia sobre criminales (información sobre personas o grupos).
¿Cuál es el carácter fundamental de la responsabilidad policial?	Centralizado; regido por reglas, reglamentaciones y directrices políticas; responsable ante la ley.	Énfasis en la responsabilidad local entre las necesidades de la comunidad.
¿Cuál es el rol de la oficina central?	Proporcionar reglas y políticas.	Promover valores organizacionales

3.2.3. Consecuencias de la corrupción

La cuestión es si estos dos modelos diferentes de servicio policial influyen en la corrupción de manera positiva o negativa. La principal diferencia yace en las relaciones establecidas entre la policía y el público. En el modelo tradicional, la separación entre la policía y el público en general es evidente. La policía hace cumplir la ley y las personas están sujetas a la ley. En el modelo de policía orientado a la comunidad, la policía y el público cooperan para mantener la ley y el orden. El ciudadano ya no es un mero sujeto de la ley, sino que se ha convertido en partícipe de la seguridad. Dentro de este nuevo paradigma, el rol del oficial de policía cambia; ahora es más responsable ante el público y se convierte en una especie de gerente de proyecto para desarrollar, en colaboración con el público, soluciones que eviten o reduzcan el delito. Se requieren nuevas habilidades y formas de comunicación que contribuyen a la transparencia necesaria para establecer una relación basada en la confianza. Consulte el Cuadro 4, a continuación, para leer algunas palabras finales sobre la policía comunitaria.

Cuadro 4: La policía comunitaria no es la respuesta a todos los problemas

Si se implementa de manera exitosa, se espera que la policía comunitaria reduzca ciertas formas de actividad “corrupta”, en especial la “corrupción del proceso”. Existen grandes peligros en tratar a la

policía comunitaria como una solución para todos los problemas de los servicios de policía y de corrupción. Primero, tal como debería aclarar este Capítulo 3, diseñar una estrategia para luchar contra la corrupción requiere un enfoque multifacético y centrado tanto en el entorno general que se controla como en la propia organización policial. Segundo, es posible que la misma policía comunitaria sea la que traiga consigo cierta “susceptibilidad a la corrupción”, la posibilidad de que se puedan facilitar y surjan prácticas corruptas a menos que se ejerza una vigilancia particular.⁵⁶

3.3. Estructuras

Una estrategia seguirá siendo abstracta hasta que se traduzca en acciones. Se deben tomar medidas para lograr objetivos estratégicos. La eficiencia de dichas medidas dependerá de factores materiales e inmateriales, tales como recursos, capacidades adecuadas e información oportuna. Los factores organizacionales y gerenciales también tendrán una influencia directa sobre la eficacia del servicio policial. Esto aplica tanto a las estructuras como a los diferentes procesos. Ahora analizaremos la estructura y, en la siguiente subsección, los procesos.

La estructura organizacional es el aparato formal mediante el cual las organizaciones logran dos actividades centrales: 1) la división del trabajo y 2) la coordinación del trabajo.⁵⁷ Las organizaciones policiales se definen por su estructura: los parámetros según los cuales una organización organiza sus recursos para hacer el trabajo y alcanzar sus objetivos y metas. Las dimensiones centrales de la estructura de la organización policial están conformadas por siete elementos. Estos elementos se resumen en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Siete elementos de la estructura de la organización policial

1. *Diferenciación vertical.* El carácter de la jerarquía, incluido el número de niveles de mando y la distancia social entre los niveles.
2. *Diferenciación ocupacional.* Puede estar basada en la actividad, en proyectos específicos, en la distribución geográfica o en procesos.
3. *Diferenciación funcional.* La medida en la que el trabajo de la organización se divide en funciones especializadas. Prácticamente todos los servicios policiales tienen divisiones separadas de patrullaje, investigaciones y administración. Mientras más se seccionen estas divisiones en subunidades más especializadas, más diferenciadas estarán en términos funcionales.
4. *Diferenciación espacial.* La distribución de la organización dentro de su jurisdicción. Las agencias policiales con instalaciones centrales únicas son espacialmente menos diferenciadas que las que cuentan con una comisaría, subestaciones y otras oficinas situadas en las vecindades.
5. *Intensidad administrativa.* La proporción de empleados asignados a funciones administrativas de respaldo (como recursos humanos o informática) en contraposición con aquellos en funciones centrales, como patrullar o investigar.
6. *Formalización.* El punto hasta el cual la organización se basa en procedimientos y políticas escritas formales más que en pautas informales, como la tradición o la amistad.
7. *Centralización.* La medida en la que las decisiones dentro de una organización se centran en el nivel superior de la jerarquía.

3.3.1. Tipos básicos de estructura organizacional

Existen dos tipos básicos de estructura organizacional: alta y plana. Las estructuras organizacionales altas están marcadas por múltiples jerarquías y un modelo piramidal con varios escalones. Una estructura organizacional plana se organiza de tal modo que la cantidad de niveles entre la dirección

y el personal es mínima. Ninguna de estas dos estructuras básicas describe todos los factores de las actividades organizacionales, por lo que existen otros modelos de estructura organizacional.

3.3.2. Otros tipos de estructura organizacional

Los servicios policiales se organizan según los siguientes modelos de estructura, que se describen en detalle a continuación: *estructura lineal*, *estructura lineal y de personal*, *estructura funcional*, *estructura divisional*, *estructura organizacional matriz*, y *nuevas formas de estructura*. No existe un modelo erróneo; solo existen modelos que se adaptan mejor a fases específicas de desarrollo, tal como se describe más adelante en esta sección. Los principales factores para identificar la fase en la que se encuentra la organización policial son el tamaño de la organización, su distribución geográfica y su modelo de policía. Las estructuras y los procesos deben estar en consonancia con la situación.

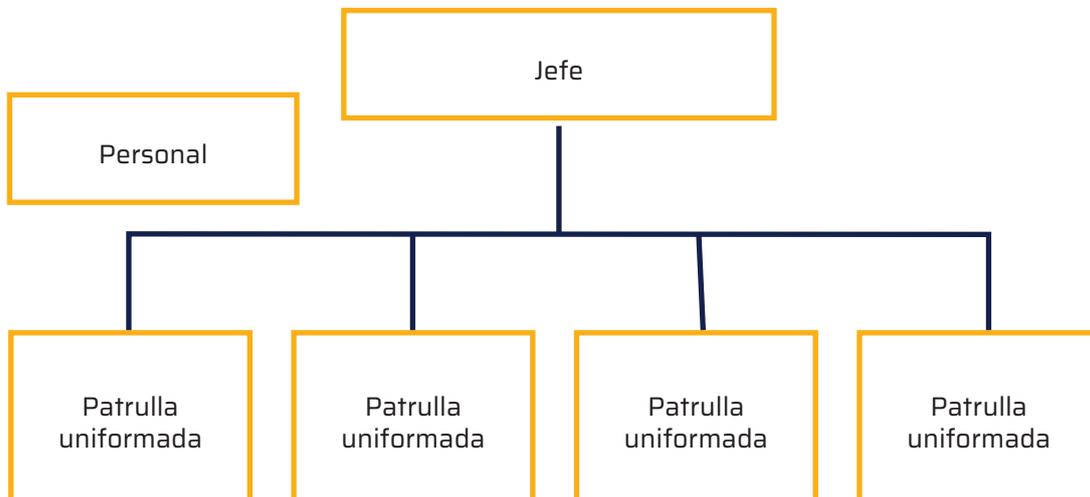
3.3.2.1. Estructura lineal

Es la forma más simple y la mejor adaptada a los servicios policiales pequeños. La estructura se basa en las diferentes líneas: patrulla uniformada, tráfico e investigación criminal.

3.3.2.2. Estructura lineal y de personal

En los departamentos de policía más grandes, los elementos básicos de las líneas se complementan con diferentes unidades de respaldo: se agregan componentes de personal a la estructura lineal para brindar asesoramiento experto (como asesores legales), desarrollar actividades especializadas (actividades científicas, capacitación, comunicación) y ayudar a alcanzar la conformidad de todo el departamento mediante control, procedimientos disciplinarios, etc.

Figura 3: Estructura lineal y de personal



Ventajas

- Es simple.
- Las responsabilidades están claramente definidas.
- Especialización.

Desventajas

- Los problemas cotidianos son difíciles.
- Se ignoran los problemas estratégicos.
- Es difícil lidiar con la variedad.
- Coordinación.
- Hay resistencia al cambio.

3.3.2.3. Estructura funcional

Este tipo de estructura clasifica al público según la función/rol que desempeñan en la organización para ayudar a alcanzar el objetivo organizacional. La organización puede estar dividida en departamentos, donde cada departamento tiene una función específica y todos los departamentos funcionan de manera individual para respaldar los objetivos y las metas de la organización. Consulte el Cuadro 6 a continuación para obtener un resumen de las ventajas y desventajas de las estructuras funcionales:

Cuadro 6: Ventajas y desventajas de las estructuras funcionales

Ventajas

- Dado que se basa en la especialización, se cree que la estructura funcional sacará lo mejor de cada departamento.
- Cuando se agrupa a empleados con intereses similares, es probable que sean más productivos.
- Proporcionar instrucciones y ejecutar varios proyectos se vuelve simple debido a la estructura lineal sólida.
- Cada empleado tiene una carrera profesional definida y tiene el potencial de crecer dentro de su departamento en la organización de la policía.

Desventajas

- La estructura funcional es la más burocrática debido a su jerarquía rígida.
- Las decisiones llevan tiempo en materializarse.
- La comunicación entre los departamentos no es eficaz.
- El punto de vista de cada departamento es estrecho y se limita a su objetivo, lo que no le permite ver el panorama general y trabajar de manera eficiente en pos de un objetivo común.

3.3.2.4. Estructura divisional

Este tipo de estructura también se conoce como “estructura de producto”, ya que cada unidad funcional se agrupa como una división. Cada división cuenta con todos los recursos necesarios y funciona para alcanzar sus objetivos. Cada división se puede distinguir en función de la ubicación, la tarea, el producto, los servicios, etc. Consulte el Cuadro 7 a continuación para obtener un resumen de las ventajas y desventajas de las estructuras divisionales:

Cuadro 7: Ventajas y desventajas de las estructuras divisionales

Ventajas

- El enfoque de las divisiones en sus actividades garantiza un alto nivel de experiencia y eficiencia.
- Se facilita la evaluación del desempeño.
- Las oficinas centrales se pueden centrar en la estrategia general y las divisiones la pueden trasladar a su nivel.
- Los gerentes pueden desarrollarse gracias al mayor poder que les otorga la descentralización.

Desventajas

- Las divisiones tienden a volverse autónomas.
- Es posible que haya conflictos en la asignación de recursos entre divisiones.
- La coordinación de la organización es compleja.

3.3.2.5. Estructura organizacional de matriz

Una estructura de matriz combina dos tipos de estructuras organizacionales: la estructura organizacional de producto y la estructura funcional pura. Esta combinación resulta en un entorno de trabajo único. Esta estructura es más útil cuando los trabajos se basan en proyectos, ya que, en este modelo, se requieren varios profesionales con diferentes poderes operativos para alcanzar los objetivos y las metas organizacionales.

Generalmente, esta estructura tendrá más de un gerente de proyecto y el personal que trabaja en el proyecto deberá informar a cada uno de esos gerentes. Por lo tanto, en la estructura organizacional de matriz, el intercambio de información es imperativo para lograr un funcionamiento eficaz y uniforme para poder realizar la tarea asignada.

Cada proyecto tendrá un gerente de proyecto y se espera que los diferentes equipos informen sus resultados a este gerente. El gerente de producto está bajo el mando directo del jefe de la organización. Además, habrá un gerente de departamento funcional responsable de mantener la funcionalidad técnica de la organización garantizando que se mantenga la base técnica adecuada y se proporcione excelencia mediante capacidades de liderazgo de trabajo y organizacionales. Consulte el Cuadro 8 a continuación para obtener un resumen de las ventajas y desventajas de las estructuras organizacionales de matriz:

Cuadro 8: Ventajas y desventajas de las estructuras organizacionales de matriz

Ventajas

- Se puede elegir un equipo de gestión especializado en función de los méritos de su trabajo.
- Las necesidades del proyecto son los únicos criterios para contratar profesionales, lo que da más probabilidades de éxito.
- Dado que las personas clave que se contratan como parte de un equipo también trabajan en otros equipos, se vuelve una estructura más rentable, porque se minimiza el costo del proyecto.
- La estructura está equilibrada entre costo, tiempo y desempeño.
- Es probable que ocurran menos conflictos.
- Hay menos probabilidades de que los factores externos afecten el proyecto/tarea.

Desventajas

- Puede haber confusión y conflicto si hay malos entendidos por factores laborales (p. ej., si se comparten recursos entre dos equipos o un equipo que trabaja en dos departamentos).
- El costo podría aumentar si se contrata a varios gerentes para el proyecto.
- La independencia y el poder de toma de decisiones se depositan en los miembros del equipo o incluso en el gerente de proyecto, lo que implica que existe la posibilidad de que no se cumpla con las fechas de finalización.

3.3.2.6. Nuevas formas de estructura

- *Estructura de equipos.* Esta estructura organizacional se centra en trabajar en equipos, que pueden ser verticales u horizontales. Los equipos también pueden basarse en procesos y funciones individuales.
- *Estructura de red.* En estas estructuras, generalmente se les da a los gerentes la responsabilidad de coordinar y controlar las colaboraciones y las relaciones externas a través de medios electrónicos.

- *Estructura virtual.* Esta es una extensión de la estructura de red y permite que los gerentes establezcan y mantengan contacto regular con diferentes divisiones en todo el mundo sin necesidad de mantener una infraestructura extensa física y manual. Esta estructura organizacional no tiene fronteras y su funcionamiento depende (casi) por completo del internet.

3.3.3. Estructuras y corrupción

¿Las estructuras de una organización pueden alentar o desalentar el desarrollo de corrupción? Si es así, ¿cómo? Las respuestas a estas preguntas dependen de tres elementos:

1. La estructura geográfica. Una organización descentralizada permite mayor autonomía a sus divisiones y la distancia hace que el control sea más difícil. Por ende, se puede desarrollar la corrupción sin que el centro lo note.
2. La compartimentación más o menos marcada entre diferentes unidades de un servicio policial obstaculiza la transparencia necesaria para supervisarla. Las estructuras verticales pueden conducir a unidades autónomas que intenten mantener las oficinas centrales al alcance de la mano y puede evitar el desarrollo de los mecanismos necesarios para supervisar las unidades. El riesgo de que se desarrollen actividades corruptas sin que se noten es superior en las organizaciones cerradas que en las abiertas.
3. Los sistemas de autoridad y control estarán fuertemente vinculados con la estructura y, por lo tanto, afectarán las oportunidades para el desarrollo de corrupción.

Ejemplo 1: ¿Centralización o descentralización de la policía?

En EE. UU., la variada geografía contribuye a la descentralización de los departamentos policiales. Sin embargo, la variable más importante es que la policía está arraigada en la política local. La mayoría de los servicios policiales consisten en grupos étnicos específicos que reflejan el grupo étnico dominante de la comunidad, y están tan vinculados con los políticos locales que en su mayoría se consideraban corruptos.

Esta corrupción impulsó a muchas personas reformistas, como a August Vollmer y O. W. Wilson, a transformar la policía en una organización estrictamente centralizada utilizando conceptos de gestión clave, como la cadena de mando, la unidad de comando y el alcance del control. La forma de organización centralizada se presentó como el mejor medio para controlar la corrupción desenfrenada, los vínculos políticos y la conducta desviada entre los oficiales de la línea.

En la actualidad, a medida que los departamentos de policía migran hacia una filosofía de receptividad de las necesidades de la comunidad, ha habido un abrumador pedido de descentralización de la policía; la descentralización les da a los oficiales el poder de usar su discreción de manera creativa sin que un directivo superior les indique lo que deben hacer.

Una organización policial centralizada podría controlar la corrupción y la conducta indebida de manera más eficaz, pero no permite que la policía responda adecuadamente a las necesidades de la comunidad.⁵⁸

3.3.4. Cómo diseñar estructuras

En el momento de diseñar estructuras, se deben tener en cuenta diferentes elementos. Entre los más importantes se encuentran:

- El equilibrio entre la centralización y la descentralización.
- La elección del elemento central en torno al cual se construyen las estructuras: proceso, áreas geográficas, autoridad, etc.

¿Cómo se debería abordar el diseño de las estructuras organizacionales? El proceso se puede describir del siguiente modo:

- Se analizan las actividades.
- Las actividades se reagrupan en elementos básicos (Drucker los agrupa según su contribución: actividades que producen resultados, actividades de respaldo, actividades de mantenimiento, actividades de la dirección superior).⁵⁹
- Se identifican los procesos de decisión y las relaciones.
- Se establecen mecanismos de coordinación.
- Se implementa la estructura.

Cuadro 9: Las formas organizacionales deben respetar ciertos principios básicos

- Simplicidad.
- Cadena de mando clara.
- Alcance de control limitado.
- Organizado por función.
- Unidad de comando.

3.3.5. Las estructuras cambian con el tiempo*

Las organizaciones no son entidades fijas. Avanzan por fases de desarrollo y cada una debe solucionar problemas específicos. Un modelo identifica cinco fases del crecimiento organizacional:

1. *La fase emprendedora*, que se asocia con el tipo de crisis de liderazgo que ocurre cuando la gestión de un fundador ya no es capaz de liderar la organización a medida que crece. (Esto también puede ocurrir en un departamento policial pequeño que se vuelve más importante).
2. *La fase de dirección*, en la que se deben instalar estructuras adecuadas; por ejemplo, en una organización policial cuando se deben añadir unidades a las estructuras lineales y se añaden nuevos niveles de mando. La fuerte centralización de las estructuras crea una necesidad de mayor autonomía y descentralización. La implementación de servicios policiales orientados a la comunidad puede ilustrar esta situación.
3. *La fase de delegación*, donde la autonomía delegada puede llevar a una pérdida de control y dificultades en el logro de una estrategia común para la organización. Se debe abordar la necesidad de un mejor control.
4. *La fase de coordinación*, en la que se establecen instrumentos y procesos para garantizar que se alcancen los objetivos de la organización. Se desarrollan procedimientos de planificación formales.
5. *La fase de colaboración*, en la que el foco está en solucionar problemas mediante enfoques integrados.

Los problemas surgen cuando no se toman las medidas necesarias en una fase determinada (por ejemplo, si la descentralización de las estructuras policiales no coincide con los cambios en la delegación de poder o del sistema de control). Dichas situaciones destacan la importancia del principio clave de “las estructuras de gestión siguen a la estrategia”.

* Esta sección se basa en el modelo de Larry E. Greiner presentado por primera vez en su artículo titulado “Evolution and Revolution in Organizations Growth,” Harvard Business Review (julio-agosto de 1972)”

3.3.6. ¿Centralización o descentralización?

En todos los problemas organizacionales, una decisión estratégica clave es: ¿qué se debe centralizar y qué se debe descentralizar? Un equilibrio adecuado entre ambos contribuye a un funcionamiento aceitado de la organización. Por el contrario, los problemas pueden afectar de manera adversa las relaciones entre la organización y su productividad general.

La respuesta a esta pregunta determinará el diseño de las estructuras e influirá fuertemente los sistemas de poder y control.

Las estructuras policiales deben adaptarse a las estructuras políticas. Por ejemplo, la policía tiende a ser descentralizada en los Estados federales y centralizada en los Estados autoritarios. Uno de los principios organizacionales es que las estructuras siguen a la estrategia, y la adopción de un nuevo modelo policial, como el modelo orientado a la comunidad, deberá reflejarse en los cambios de la relación entre centralización y descentralización. Consulte el Cuadro 10 a continuación para ver un resumen de ciertas ventajas, tanto de la centralización como de la descentralización:

Cuadro 10: Ventajas de la centralización y la descentralización

Ventajas de la centralización

- Mayor control de las operaciones.
- Uniformidad de las políticas, prácticas y procedimientos.
- Mejor uso de expertos centralizados y especializados.

Ventajas de la descentralización

- Toma de decisiones más rápida sin recurrir a mayores niveles de consulta.
- Excelente experiencia de capacitación para la promoción a un nivel de gestión superior.
- Decisiones mejor adaptadas a las condiciones locales.

3.4. Procesos

Después de analizar la estrategia y las estructuras, uno debe observar los procesos que son utilizados por una organización para lograr su misión y ofrecer sus servicios. Estos procesos tienen una influencia directa en la eficiencia del trabajo y también refuerzan (o dañan) la coherencia de toda la organización. Los fines, los modos y los medios deben ser coherentes, y los procesos deben adaptarse a ellos. Por ejemplo, introducir servicios policiales comunitarios sin adoptar estructuras más descentralizadas y brindar mayor autonomía a los oficiales de la policía comunitaria sería contradictorio con el resultado esperado. El foco se pone en algunos de los elementos más importantes para el buen funcionamiento de la organización.

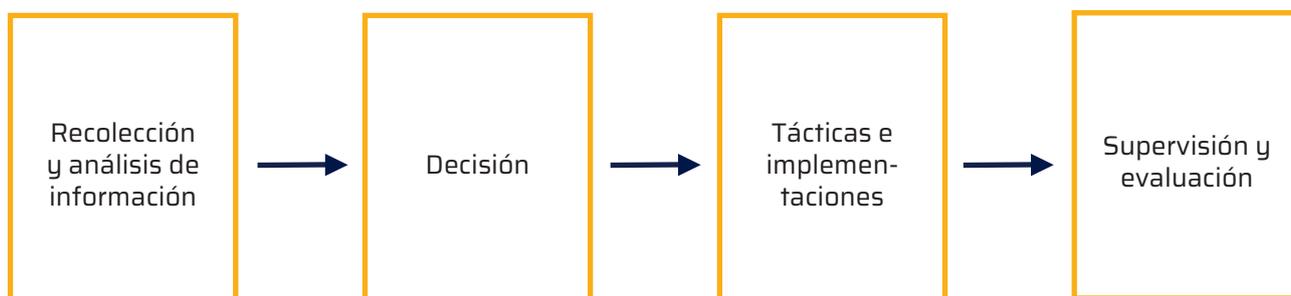
3.4.1. Sistema de autoridad⁶⁰

Aquí, la autoridad debe entenderse como el sistema a través del cual se toman, se ordenan y se implementan las decisiones. Por lo tanto, uno debe analizar el proceso de toma de decisiones, la cadena de mando, el liderazgo y cuestiones relacionadas con el control.

3.4.1.1. Proceso de toma de decisiones

El proceso de toma de decisiones se ilustra en la Figura 4. Cada bloque representa un paso (o varios pasos) del proceso que, con el tiempo, se mueven de principio a fin (de izquierda a derecha):

Figura 4: El proceso de toma de decisiones



Dado el marco de tiempo adecuado en el que se debe lidiar racionalmente con un problema, las siguientes etapas dan estructura al enfoque (tanto en problemas de gestión como en problemas operacionales). En la Tabla 4, a continuación, cada etapa se muestra como una celda en la columna de la izquierda. La tabla sigue el mismo orden cronológico que seguirá el gerente: desde el principio (cuadro superior) hasta el final (último cuadro inferior). Las acciones que se deben tomar durante cada fase se mencionan a la derecha.

Tabla 4: Cómo abordar el proceso de toma de decisiones

Fase	Acciones
Definición del problema	<ul style="list-style-type: none"> Comprensión del problema, necesidad identificada, misión recibida. Análisis del problema. Formulación del problema.
Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación minuciosa del problema formulado en la fase 1. Objetivos y limitaciones (p. ej., recursos y aspectos legales). Identificación y evaluación de acciones posibles y autorizadas. Elección de una única opción.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> Plan de acción para ejecutar la decisión. Órdenes. Ejecución.
Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento de hasta qué punto las acciones que se tomaron son afines a los objetivos.
Planificación anticipada	<ul style="list-style-type: none"> Identificar posible cambio de la situación. Preparar reacciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación de los resultados y del proceso.

Se recopilará información según los datos que sean útiles para comprender mejor el problema e identificar las diferentes opciones o soluciones. La decisión será una elección entre las posibles soluciones; las tácticas y las implementaciones combinarán de forma óptima los modos (tácticas, métodos) y los medios (recursos) para lograr los objetivos (misión o solución al problema). Una supervisión adecuada permitirá identificar brechas entre los objetivos establecidos y los efectos de las medidas en curso, y la evaluación ayudará a concluir cuáles son las lecciones aprendidas.

Para una organización es importante tener un proceso de toma de decisiones claro, ya que este garantiza que:

- Los actores relevantes participen en la decisión.
- Se utilice una metodología que permita un enfoque racional a los problemas y cree un idioma común entre quienes toman las decisiones.
- No se pierda tiempo en la toma de decisiones.

Las decisiones nunca serán completamente racionales: la falta de información, las limitaciones de tiempo, el sesgo personal, los intereses ocultos y otros factores pueden distorsionarlas fácilmente. La corrupción puede ser otra distorsión.

3.4.1.2. El proceso de toma de decisiones y la corrupción

Todas las etapas del proceso de toma de decisiones crean oportunidades para la corrupción. En la Tabla 5, a continuación, hay ciertos ejemplos:

Tabla 5: Ejemplo del proceso de toma de decisiones y la corrupción

Etapas de la toma de decisiones	Oportunidades para la corrupción
Recolección y análisis de información	Recolección de información restringida para proteger a ciertas personas. Información importante destruida o no transmitida. Análisis sesgado.
Decisiones	Medidas ordenadas de manera que no pongan en peligro a ciertas personas o actividades.
Despliegues/ investigaciones	Se brinda información sobre los despliegues. No se considera el objetivo específico.
Control	No se realizan ciertos controles.

3.4.1.3. La cadena de mando

La cadena de mando es la línea formal de autoridad, comunicación y responsabilidad dentro de una organización; garantiza una asignación clara de las funciones y las responsabilidades. Nuevamente, la cadena de mando debe ser coherente con la estrategia, las estructuras y los diferentes procesos, especialmente el proceso de toma de decisiones.

3.4.1.4. Liderazgo

Existen muchas definiciones de liderazgo. Peter Drucker lo resume como: “La única definición de un líder es alguien que tiene seguidores”.⁶¹ La definición de Warren Bennis se centra más en las capacidades individuales del líder: “El liderazgo se trata de conocerse a uno mismo, tener una visión bien comunicada, generar confianza entre los colegas y tomar acciones eficaces para descubrir el propio potencial de liderazgo”.⁶² John Maxwell resume su definición como “el liderazgo es influencia, nada más, nada menos”.⁶³ Lo que parece común en estas definiciones es la noción de poder e influencia. La diferencia entre líderes puede provenir de cómo usan su poder e influencia.

Ejemplo 2: Liderazgo y corrupción

Los líderes también son seguidores: ceden a la influencia de los demás y ejercen su poder sobre otros. Por lo tanto, la lucha contra la corrupción deberá trazar un mapa de influencias en entornos corruptos a fin de identificar, por un lado, las fuentes de influencia sobre el presunto líder y, por otro lado, la red de relaciones potencialmente infectada que derivan del líder, visto como una fuente.

El poder de los líderes será diferente según su posición, y por lo tanto su influencia en el área de la corrupción se verá reflejada en el tamaño de las consecuencias de sus acciones. El personal directivo puede distorsionar los procesos y fomentar la corrupción sistémica (por ejemplo, con los ascensos, si estos se obtienen por medio de sobornos). Dicho sistema solo funciona si la dirección de alto rango lo acepta y lo utiliza para su beneficio. En la parte inferior de la organización, los oficiales de policía individuales pueden aceptar sobornos de los miembros del público para hacer la vista gorda sobre conductas dudosas o contravenciones de tránsito, por ejemplo.

Si se desarrolla hasta cierto nivel, este tipo de corrupción se torna sistémica. El rol de los superiores directos es crucial. Ellos están en contacto directo con los oficiales de policía y también están al tanto de lo que ocurre en los niveles superiores de la organización policial. Si no hacen sonar la alarma cuando ven actos de corrupción por parte de sus subordinados, no se informará a los niveles superiores de la administración a su debido tiempo. Si toleran cierta conducta y malos hábitos, pronto se desarrollará una cultura de trabajo acorde.

El supervisor directo (el sargento) es la persona cuya influencia sobre los subordinados es la más importante, ya que está en contacto directo con ellos, conoce sus problemas y puede crear vínculos con el nivel superior. Además, puede influenciar a sus subordinados dependiendo del modo en que transmita las instrucciones de sus superiores. Su importancia como modelo a seguir para su grupo no debe subestimarse. En tiempos de reforma, los mandos medios pueden afianzar o romper los cambios al respaldarlos u oponerse a ellos.

La conducta de los líderes marca el ritmo. Los miembros de la organización policial observan a los líderes. Ellos son modelos a seguir que deben actuar de conformidad con los valores que proclama la organización. Su conducta sirve como referente en dicho contexto. Dado que los malos modelos son más fáciles de seguir, el daño que se le hace a la organización policial puede ser enorme si sus miembros notan que las conductas de sus líderes no corresponden con los valores que ellos proclaman.

3.4.1.5. Estilos de liderazgo

El estilo de liderazgo es la manera y el enfoque para proporcionar dirección, implementar planes y motivar al personal a alcanzar objetivos y metas. Este determina el tipo de relaciones entre los directivos y los subordinados. Existen tres estilos principales de liderazgo: 1) autoritario, donde el líder decide y los seguidores ejecutan; 2) democrático, donde los seguidores son consultados sobre las decisiones o involucrados en ellas; y 3) "delegativo", donde los seguidores son quienes toman las decisiones según su competencia. No hay un estilo correcto, solo estilos que son adecuados para determinadas situaciones y que se adaptan al nivel de capacidad y voluntad de los seguidores. Los estilos inadecuados crean insatisfacción, ansiedad y baja moral entre el personal y, por lo tanto, pueden influir en su actitud hacia la corrupción.

3.4.2. Control

El Capítulo 5 habla del control en detalle. En el Capítulo 3, el control se ve como un proceso que contribuye al buen funcionamiento de la organización y que podría alentar o desalentar la corrupción. El control ayuda a detectar diferencias y cambios en una situación, una conducta estándar, la planificación o un objetivo.

Existen dos tipos de control en una organización policial: 1) externo e 2) interno. La supervisión externa la ejercen las autoridades políticas, el Poder Judicial y la opinión pública. Este control intenta verificar la conformidad de las acciones policiales con las leyes y políticas que establece el Gobierno y verificar la eficiencia de su implementación. Este es el tema del Capítulo 6.

Los controles internos cubren dos grandes dominios:

1. Los controles de personal para verificar la buena ejecución de órdenes, tareas y actividades, y para garantizar que la conducta del personal sea conforme a las normas.
2. Los controles burocráticos para medir el respeto por los procedimientos, los objetivos establecidos, la evaluación del conocimiento, etc.

Dado que es un mecanismo importante para la gestión, el sistema de control debe evitar varias trampas para seguir siendo eficiente:

- El control debe ser coherente con la estrategia. Por ejemplo, si la organización policial desarrolla servicios policiales comunitarios, debe adoptar una organización más descentralizada, empoderar a los oficiales de la policía que están en contacto con el público y desarrollar métodos de comunicación y cooperación. Si los sistemas de control no se adaptan y siguen centrados en la aplicación de los procedimientos y en el control estricto de los oficiales, obstaculizarán su autonomía e iniciativa y evitarán su cooperación con el público.
- El control no debe enviar señales equivocadas.
- Lo que se controla indica qué es importante para la dirección de la policía.
- Los oficiales de policía pronto identifican discrepancias entre lo que dicen los directivos y la realidad.
- La actitud cínica se volverá parte de la cultura organizacional si las declaraciones públicas se contradicen con los hechos.
- La motivación y la iniciativa de los oficiales de policía se verán fuertemente afectadas por dichas contradicciones.
- El control de los resultados contribuye a la eficiencia de la organización.

Cuadro 11: Algunas observaciones relacionadas con los problemas de corrupción

- Existen tres diferentes tipos de control: 1) control de personal, 2) control burocrático y 3) controles sociales. Los miembros de una organización están sujetos a su entorno social. Viven y trabajan con otros miembros de la organización y su conducta debe, hasta cierto punto, ser afín a la de su grupo; de otro modo se les puede ignorar o excluir. La presión social puede ser incluso más fuerte que las normas de la organización y, si esta presión tiende a respaldar o alentar actitudes y conductas que no son éticas, creará un clima favorable para el desarrollo de la corrupción.
- Las presiones serán más fuertes en grupos pequeños que en grupos grandes, especialmente si su actividad se considera prestigiosa, si se realiza con gran autonomía o si es particularmente riesgosa (no tanto en términos de peligro como de tentación).
 - Es por eso que hay ciertas unidades en una organización policial que deben controlarse particularmente, como los equipos SWAT, los oficiales que lidian con informantes y los escuadrones antidrogas.
- Otras actividades requieren mucha vigilancia: los interrogatorios, por ejemplo, para garantizar que se respeten los derechos humanos; y el uso de la fuerza también es un área sensible, especialmente en lo que concierne a armas de fuego.
- El respeto por las minorías (de género, religiosas, étnicas, etc.) también es un tema preocupante en muchos servicios policiales y se debe controlar de manera adecuada.

Los oficiales de policía nuevos tienen expectativas, necesidades y opiniones que son diferentes de las de sus antecesores, no en el sentido de que sean peores, sino de que fueron modeladas en la sociedad en la que han crecido. En términos de control, esta evolución puede tener un fuerte impacto.

Los oficiales jóvenes pueden volverse más independientes; en muchos servicios policiales, el tiempo de trabajo se ha reducido, hay limitaciones geográficas (obligación de vivir en cierta área) y, en algunos países, muchos son independientes en términos financieros y sus redes sociales se extienden por fuera del mundo policial, por lo que los oficiales conocen a muchas personas fuera de sus círculos tradicionales. Como consecuencia de esto, los supervisores conocen a sus subordinados durante las horas de trabajo, pero a menudo ignoran lo que hacen durante su tiempo libre, con quiénes se encuentran y cómo se comportan. Muchos problemas pueden surgir de dichas situaciones, como un oficial de policía cuya esposa tiene un burdel o un bar, un oficial de policía cuya novia o novio vive en el país de manera ilegal, oficiales de policía que tienen amigos que usan drogas, etc.

3.4.3. Recursos humanos y reclutamiento

Las condiciones laborales deficientes pueden proporcionar tanto incentivos como oportunidades para que los oficiales policiales recurran a la corrupción. Por lo tanto, la gestión de recursos humanos es un área crítica para la lucha contra la corrupción policial, ya que se encuentra en el centro del sistema de incentivos de la organización. Se debe prestar especial atención a los elementos analizados en las siguientes subsecciones: *reclutamiento, ascensos, salarios y beneficios*.

3.4.3.1. Reclutamiento y ascenso

Los procedimientos de nombramiento deben ser abiertos, justos y transparentes para los reclutas con las mayores calificaciones profesionales y mejores estándares éticos. De igual manera, es importante establecer un sistema de ascenso sólido y transparente basado en méritos, que se base en justicia, apertura, capacidad y desempeño.

Como parte del proceso de reclutamiento de nuevo personal, los procedimientos y políticas de selección son elementos importantes de la reforma policial. Los criterios inadecuados de selección de candidatos pueden resultar en oficiales de policía sin habilidades ni incentivos para cumplir con altos estándares de integridad. En Sudáfrica, por ejemplo, la reforma policial incluyó la introducción de un nuevo sistema de selección para elevar el calibre de los reclutas policiales, con estándares básicos de aceptación como un nivel mínimo de educación y la ausencia de antecedentes criminales.⁶⁴

Los nuevos oficiales deben decir: “seré parte del futuro y lo cambiaré desde dentro, no solo lo criticaré desde afuera”... no es una cuestión de popularidad; sino de hacer lo correcto.

- Sir Paul Condon, comisario de la Policía Metropolitana de Londres, 1998.

3.4.3.2. Salarios y beneficios

También deberían implementarse políticas para garantizar una rotación de personal regular en posiciones de alto riesgo. Una cuestión clave a tener en cuenta cuando se reforma una institución policial es si se debe retener al personal anterior o reclutar a nuevos oficiales. Las lecciones aprendidas de Sudáfrica sugieren que es necesaria una combinación de ambos enfoques, incluida la reelección/investigación de oficiales de policía que han estado involucrados en corrupción y un enfoque sistemático al reclutamiento.

Los bajos salarios y la falta de beneficios (p. ej., servicios de salud y pensión) proporcionan incentivos negativos para los oficiales de policía. Por lo tanto, los salarios y beneficios deben ser proporcionados

a las habilidades requeridas para la tarea asignada y se deberían pagar de forma regular y confiable. Por ejemplo, en Singapur aumentar los salarios de los funcionarios civiles y los líderes políticos con la perspectiva de hacerlos más competitivos con el sector privado ha sido una parte integral de los esfuerzos para disminuir las oportunidades e incentivos de corrupción.

3.4.4. Desarrollo profesional y capacitación

Como parte de las iniciativas por promover los estándares profesionales y basados en méritos, el personal policial debe estar equipado con las habilidades para realizar su trabajo de manera profesional, imparcial y ética. Para alcanzar este objetivo, los servicios policiales deberían poder confiar en los sistemas de desarrollo y capacitación iniciales y continuos que promueven altos estándares de profesionalismo y ética. Esto incluye el fomento de capacidades para servicios policiales basados en derechos humanos y anticorrupción para ayudar al personal a reconocer conductas indebidas y proporcionarles técnicas para resistir los intentos de corrupción.

3.4.5. Comunicación

La comunicación es un proceso importante en la organización. Por un lado, depende de otros procesos, y por el otro, es una condición para la eficiencia de procesos. Por ejemplo, solo se puede ser transparente mediante comunicación abierta, pero la comunicación solo puede ser eficaz si no hay barreras obstaculizándola constantemente. La comunicación debe respaldar todos los procesos de reforma; es un modo de influenciar la cultura organizacional al transmitir valores y, por lo tanto, es un instrumento de gestión potente. La comunicación abierta es fundamental para la lealtad y la creación de una cultura organizacional que comprenda el proceso de toma de decisiones, pero también es fundamental para la rendición de cuentas policial y la confianza pública. La transparencia de las actividades policiales es resultado de la comunicación, pero se debe incorporar a la cultura organizacional para que sea comprendida.

3.5. Vulnerabilidades

Los análisis de los principales elementos de la organización han demostrado su interdependencia y las posibilidades que crean para la corrupción. Ahora es posible establecer un gráfico de vulnerabilidades que se pueden identificar en diferentes áreas que se han examinado, y analizar sus posibles consecuencias en la corrupción. También se debe abordar la cuestión de la capacidad organizacional, ya que influirá sobre la elección de prioridades al momento de tomar medidas. Consulte la Tabla 6, a continuación, para obtener un resumen detallado de varias vulnerabilidades.

Tabla 6: Vulnerabilidades frente a la corrupción dentro de una organización

Área	Vulnerabilidades	Posibles consecuencias en la corrupción	Acción organizacional y libertades
Entorno	La organización es parte de un sistema más amplio. Los niveles superiores pueden estar infectados de corrupción; las condiciones externas pueden ser favorables para el desarrollo de la corrupción dentro de la organización policial	La policía puede ser objeto de presiones políticas u otras presiones para actuar o no actuar en situaciones que podrían dañar los intereses de ciertas personas u organizaciones. Las elecciones de las posiciones clave en la policía	La libertad de oponerse a estas presiones puede ser limitada dependiendo de dónde provengan. Se pueden realizar propuestas para cambiar la ley. Su implementación

	<p>(por ejemplo, las condiciones económicas y sociales).</p> <p>Al marco legal pueden faltarle los instrumentos necesarios para luchar contra la corrupción.</p> <p>La supervisión de la policía es insuficiente (sector político, Poder Judicial, público).</p> <p>Recursos materiales inadecuados.</p> <p>La situación criminal determina el tipo de corrupción que afecta a las autoridades y a la policía.</p>	<p>pueden verse influenciadas por este tipo de situación.</p> <p>La corrupción se beneficia con estas brechas.</p> <p>La policía está mal controlada.</p> <p>Los oficiales se ven forzados a compensar sus ingresos de otras fuentes.</p> <p>Influencia sobre quién puede ser tocado por la corrupción en la policía (dirección, oficiales, etc.).</p> <p>Chantaje, amenazas, etc.</p>	<p>dependerá de la voluntad de los demás.</p>
Definición de corrupción	<p>No hay una definición clara de qué actos y conductas se consideran corruptas.</p>	<p>La incertidumbre creada puede fomentar el desarrollo de ciertas formas de corrupción.</p> <p>Falta la base para sancionar los actos de corrupción.</p>	<p>La organización es libre para realizar una definición precisa y establecer indicadores.</p>
Valores	<p>Los valores son claros; no se comunican.</p> <p>La dirección no se ajusta a los valores.</p> <p>No se aplican las normas y conductas para cumplir con los valores.</p> <p>Valores teóricos; no hay vinculación con las actividades.</p> <p>No hay códigos de conducta.</p>	<p>Se desarrollan actitudes cínicas hacia los valores en la organización ya que los miembros descubren que son “valores de papel”.</p> <p>Estas actitudes determinan la imagen de la policía y la confianza que el público tiene en ella.</p> <p>La legitimidad de la policía puede verse afectada si disfrutan de un bajo nivel de confianza.</p> <p>No hay base para la capacitación.</p>	<p>La organización puede tomar medidas a su nivel para mejorar la situación.</p>
Estrategia	<p>Las principales debilidades derivan de la insuficiencia de una estrategia para responder a los problemas.</p>	<p>Ciertos crímenes pueden no recibir la atención necesaria de la policía. Esto puede ser una causa de corrupción.</p>	<p>Las influencias externas hacen que sea difícil para la policía adaptarse a estrategias y prioridades.</p>
Estructuras	<p>Descentralización sin un sistema de control adecuado.</p>	<p>La falta de control puede contribuir al desarrollo de la conducta desviada en algunas</p>	<p>El servicio de policía tiene derecho a modificar las</p>

	Las barreras internas dificultan el intercambio de información y la cooperación entre diferentes unidades.	<p>unidades o de algunas personas.</p> <p>Se fomenta el desarrollo de subculturas.</p> <p>Puede transcurrir mucho tiempo antes de que la dirección note que hay problemas.</p>	estructuras y adaptar el sistema de control.
Sistema de autoridad	<p>Politización de los departamentos y jefes de la policía.</p> <p>Estilos de liderazgo inadecuados.</p>	<p>La politización y el nepotismo distorsionan los nombramientos y los ascensos y abren camino a la corrupción.</p> <p>Un mal liderazgo puede crear una atmósfera de desconfianza y retraimiento, que puede hacer que los oficiales de policía modifiquen su actitud hacia sus misiones.</p>	<p>Esta situación puede ser difícil de cambiar, ya que la politización proviene del entorno político.</p> <p>Los cambios de liderazgo en las jerarquías más altas también dependen de la voluntad política.</p>
Recursos humanos	<p>Reclutamiento, selección y ascensos: la cadena de mando no es clara; los factores políticos, étnicos, de género y religiosos preparan el terreno para una conducta indebida.</p> <p>La ética no se enseña (de manera adecuada) en la academia ni se repasa en cursos.</p> <p>Falta respaldo para los oficiales que enfrentan problemas de corrupción.</p>	La ausencia o insuficiencia de gestión de recursos humanos son un factor importante para desarrollar corrupción sistémica en el reclutamiento, la selección y el ascenso del personal.	<p>El entorno político puede ejercer una fuerte influencia sobre la distorsión de las prácticas regulares.</p> <p>La policía puede tomar medidas para corregir estas debilidades.</p>
Control	La falta de control puede permitir que el desarrollo de problemas pase desapercibido durante un tiempo prolongado.	El comienzo y el desarrollo de las actitudes corruptas.	El servicio puede tomar medidas para mejorar el sistema de control. Se puede centrar en áreas o problemas específicos.
Comunicación	Política deficiente de comunicación externa e interna.	<p>No se comunican los valores dentro de la organización; los miembros del personal no saben qué se espera de ellos.</p> <p>La imagen positiva de la policía no se presenta al público.</p>	La policía puede tomar medidas para mejorar la comunicación dentro del servicio y con el público.

<p>Cultura</p>	<p>Código de silencio: presión institucional para proteger la reputación del servicio (puede encontrar más información sobre los códigos en el Capítulo 2).</p> <p>Gestión versus liderazgo: la dirección es reacia a los riesgos, busca evitar conflictos; los líderes buscan los riesgos, siguiendo su visión.</p>	<p>Ver el mundo exterior como potencialmente hostil hacia la policía lleva al servicio a encerrarse en sí mismo; la desconfianza, el desdén y la hostilidad hacia la sociedad fomentan la corrupción.</p> <p>La solidaridad, reforzada por sentirse diferente, lleva a cerrar los ojos a la conducta indebida.</p>	<p>La gestión policial puede influir de forma positiva sobre las actitudes de los oficiales mediante una política de comunicación, modelos a seguir y una actitud de intransigencia con las ofensas cometidas por los oficiales de policía.</p>
<p>Personal</p>	<p>Más allá de los factores ambientales y organizacionales, básicamente favorables para el desarrollo de la corrupción, los factores individuales desempeñan un rol clave en relación con las vulnerabilidades de la policía y su tendencia a la corrupción.</p> <p>Importancia de los modelos a seguir de la dirección.</p>	<p>Las circunstancias pueden cambiar la conducta de los oficiales de policía que nunca han presentado problemas.</p>	<p>La policía puede desarrollar un sistema de respaldo para los oficiales.</p> <p>La dirección puede fomentar la confianza dentro del servicio a través de su actitud y una política de comunicación abierta.</p>

3.5.1. ¿Qué medidas organizacionales se pueden tomar para abordar las vulnerabilidades identificadas frente a la corrupción?

Ciertas medidas, que se indican en la Tabla 7 a continuación, deberían ayudar a abordar las vulnerabilidades identificadas por una evaluación realizada por la organización.

Tabla 7: Medidas para abordar las debilidades dentro de una organización

Con respecto a	Medidas a tomar
<p>La relación entre la policía y el entorno</p>	<p>Análisis del entorno para identificar los riesgos en relación con la corrupción en la organización.</p> <p>Contactos y comunicación para atraer la atención hacia los problemas, y propuestas para tomar medidas en las áreas que inducen a que haya corrupción dentro de la policía.</p>
<p>Las vulnerabilidades de la organización</p>	<p>Evaluar la organización (FODA) para identificar su capacidad de resistir la corrupción (consultar el Glosario y los Capítulos 2 y 9).</p> <p>Procesos para crear conciencia y casos publicados de corrupción.</p>

La clarificación de la definición de corrupción	<p>Clarificación y comunicación.</p> <p>Establecer indicadores para controlar el respeto por las normas.</p>
La formulación de valores, normas y conductas	<p>Establecer valores, normas y estándares de conducta.</p> <p>Establecer códigos de ética, etc.</p> <p>Adaptar el programa de estudios de la academia y los cursos de actualización.</p>
La estrategia	<p>Identificar los riesgos potenciales de corrupción vinculados con la estrategia.</p> <p>Integrar una política anticorrupción dentro de la estrategia.</p>
Las estructuras	<p>Evaluar y, si es necesario, modificar las estructuras al considerar su influencia en la corrupción.</p>
El sistema de autoridad	<p>Revisar y adaptar los estilos de liderazgo a la estrategia y las condiciones de mejor comunicación entre las diferentes partes y niveles de la organización.</p>
Los recursos humanos	<p>Desarrollar un sistema moderno de gestión de recursos humanos: procedimientos para seleccionar candidatos, así como reclutar, capacitar y ascender oficiales.</p> <p>Adaptar la capacitación para desarrollar una enseñanza ética.</p> <p>Desarrollar apoyo para los oficiales.</p>
El control	<p>Adaptar el sistema de control.</p> <p>Introducir protección para los denunciantes.</p> <p>Tolerancia cero hacia la corrupción en el servicio.</p> <p>Desarrollar procedimientos e instrumentos de investigación adecuados (más detalles en el Capítulo 7).</p> <p>Desarrollar una investigación proactiva de la corrupción policial.</p> <p>Desarrollar medidas de seguridad para proteger la información.</p> <p>Desarrollar sistemas de advertencia temprana.</p> <p>Realizar revisiones regulares de los controles internos.</p> <p>Los directores deben conocer a sus subordinados (no solo como trabajadores sino también como personas privadas).</p>
La comunicación	<p>Desarrollar una política de comunicación para difundir los valores de la organización.</p> <p>Alinear los valores con los estilos de liderazgo.</p>
La cultura	<p>Promover una cultura ética.</p> <p>Enfatizar la importancia de modelos a seguir en los altos mandos.</p>
La relación entre la policía y el público en general	<p>Promover y lograr la transparencia.</p> <p>Investigar las denuncias del público y comunicar los resultados.</p>

3.5.2. Vulnerabilidades y reformas

Un proceso de reforma casi siempre genera problemas, malestares, miedo y esperanza en las organizaciones, ya que abre la puerta a la incertidumbre. El personal policial puede adoptar diferentes actitudes: una minoría respaldará las reformas, ya que comprenden su propósito o ven nuevas oportunidades para ellos mismos en los cambios; otra minoría se opondrá por completo exactamente por los motivos contrarios, y la mayoría del personal esperará hasta ver más claramente cómo los afectarán los cambios. Si la dirección no puede transmitir indicaciones claras ni formular argumentos convincentes que respalden sus medidas, el personal puede ponerse nervioso, desilusionarse y oponerse al cambio. Dicho clima puede bajar las barreras que se oponen a las conductas indebidas y ser la causa de una pérdida de moral y del desarrollo de conductas poco éticas. Por lo tanto, las reformas deben manejarse con cuidado. Si se respetan algunas condiciones, mejorarán las probabilidades de éxito.

Hay pasos específicos que se detallan a continuación en el Cuadro 12:

Cuadro 12: Proceso de reforma exitoso

Siete fases de un proceso de reforma exitoso

1. Fortalecer el sentido de urgencia para que la reforma parezca indispensable e inevitable.
2. Crear una coalición que respalde la reforma.
3. Desarrollar una visión y una estrategia.
4. Explicar, motivar y ganar adhesión mediante una política de comunicación.
5. Trabajar para reducir la oposición y los obstáculos.
6. Construir sobre los éxitos.
7. Consolidar.

Tres factores que permiten evaluar el éxito de la reforma

1. Las prácticas realmente han cambiado.
2. Los desempeños son adecuados.
3. El clima organizacional es mejor o al menos no es peor.

4

Organización en contextos específicos

La corrupción policial puede tomar diferentes formas y variar en intensidad según circunstancias y situaciones específicas. Los ejemplos que se dan en esta sección no intentan describir formas de corrupción que solo pueden encontrarse en ciertos contextos, sino señalar la influencia de situaciones en el desarrollo de una conducta corrupta.

4.1. Países en situación de posconflicto

El principal problema en el manejo de este tipo de situación es reconstruir un país sacudido por la guerra. Por lo general, el apoyo internacional es importante y habrá recursos financieros disponibles. La malversación de fondos, los sobornos y el favoritismo serán formas comunes de corrupción.

Los servicios policiales con frecuencia deberán reconstruirse desde cero y, en ocasiones, el servicio policial internacional será el único disponible al comienzo del proceso. Este servicio internacional puede crear corrupción.

Ejemplo 3: Bosnia y Herzegovina

Luego de la guerra civil en Bosnia y Herzegovina, la comunidad internacional creó la Misión Policial de la ONU con oficiales de policía de Estados Miembros de la ONU para ayudar al nuevo Gobierno a construir el Estado, pero también para reducir la corrupción. El apoyo de la ONU condujo exitosamente a un nuevo Estado de Bosnia y Herzegovina y redujo la corrupción. Sin embargo, la Misión Policial de la ONU se vio afectada por oficiales corruptos que demostraron ser un mal ejemplo para los oficiales nacionales designados. En abril de 2001, el Washington Post informó:

En los cinco años desde que se enviaron oficiales de policía internacional a Bosnia para ayudar a restablecer la ley y el orden, la misión de la policía de la ONU ha enfrentado numerosos cargos por conducta indebida, corrupción e irregularidades sexuales. Pero en prácticamente todos los casos, las acusaciones se silenciaron al enviar a los oficiales a su casa, a menudo sin una investigación completa, según los informes internos de la ONU y las entrevistas con oficiales de EE. UU. y Europa.

4.2. Países en transición

El problema principal de estos países, sobre todo en países anteriormente comunistas de Europa del Este, es reestructurar sus servicios policiales. Deben dominar tres procesos de reforma en forma simultánea: 1) democratización, 2) desmilitarización y 3) profesionalización.

Estos países deben superar debilidades específicas debido a su anterior situación, como la fuerte centralización, la falta de habilidades de gestión, la falta de preparación de los mandos medios, la falta de recursos y materiales, la mala imagen y la corrupción. Además, el nepotismo y las influencias de

clanes pueden afectar fuertemente a las organizaciones, ya que colocan a compinches de la élite política como jefes de las agencias policiales. En los cuadros siguientes, se analizan dos ejemplos de la antigua Unión Soviética (Ejemplo 4 y Ejemplo 5).

Ejemplo 4: Georgia

Un ejemplo de reforma policial para luchar contra la corrupción es el caso de Georgia, ya que su escenario político cambió sustancialmente desde la “Revolución de las Rosas” de noviembre de 2003. La reforma policial fue difícil debido a las estructuras internas y a la administración. A pesar de un esfuerzo considerable, el abuso de los derechos humanos sigue siendo un problema.

Antes de la reforma, se sabía que los oficiales policiales de Georgia violaban los derechos humanos, ya que detenían a personas sin autoridad de ley, plantaban drogas, armas y dinero, etc. El Gobierno implementó algunas medidas para luchar contra la corrupción, como un código de ética y un código de conducta. Durante la reforma, se redujo el personal policial en casi un 40%; esto permitió un aumento de salarios, reduciendo así la corrupción. La reforma incluyó educación para oficiales de policía para capacitarlos a fin de que mejoraran su profesionalismo, concientización y adherencia a los derechos humanos y al Estado de derecho. Cada uno de los oficiales tiene la responsabilidad de conocer su rol común e individual como oficial de policía, apoyado por el código de conducta.

Ejemplo 5: Turkmenistán

Un aspecto que se relaciona con la corrupción es el nepotismo y las influencias de clanes, que quedan a la vista cuando se evalúa la infraestructura política de Turkmenistán, bajo el régimen del presidente Gurbanguly Berdymukhammedov.

En octubre de 2007, se realizaron cambios cuando fueron destituidos y responsabilizados dos oficiales de alto rango al presentarse cargos criminales contra ambos: el ministro de Seguridad Nacional, Geldimukhammet Ashirmukhammedov; y el ministro del Interior, Khojamyrat Annagurbanov. Algunas de las acusaciones incluyeron un aumento en la cantidad de sobornos entre los oficiales de policía y abusos de poder por parte de los departamentos y el personal del Ministerio del Interior. Históricamente, muchas estructuras sociales en Asia Central se basan en clanes o en agrupaciones asociadas basadas en los principios de parentesco, origen regional compartido y otros vínculos culturales.

4.3. Países en desarrollo

Por lo general, se deben abordar dos problemas importantes en este contexto:

1. Garantizar que haya un marco legal para la transparencia y rendición de cuentas que respalde el sistema de justicia penal, y que el respaldo público aspire a terminar con la apatía, el derrotismo y la complicidad en cuestiones de corrupción. Para dicho fin, es necesario reestructurar la organización policial a fin de cumplir con las necesidades de la comunidad. El enfoque principal es servir al público a la vez que se mantiene el rol del brazo de aplicación de la ley del Gobierno legítimo. Al igual que en todos los aspectos gubernamentales, es necesario que la policía actúe con integridad, justicia, transparencia y rendición de cuentas. Dicho proceso puede comenzar con una encuesta de percepción de corrupción, seguida de campañas de concienciación pública y retroalimentación sobre casos de corrupción y cumplimiento.
2. Proporcionar un contexto económico y reglamentario adecuado que pueda ayudar a eliminar los incentivos y las oportunidades de corrupción. Dicho proceso puede comenzar con el pago regular de salarios adecuados.

Ejemplo 6: Sudáfrica

En Sudáfrica, la corrupción es un desafío continuo que enfrenta el proceso de transformación policial.⁶⁵ Si bien sigue siendo una prioridad oficial para el Servicio Policial Sudafricano desde 1996, no hay muchos indicadores de que la organización policial esté superando el problema de manera eficaz. Para la mayoría del público, el servicio policial era corrupto en su totalidad, ya que se había convertido en una herramienta para la opresión política brutal con base en cuestiones raciales. Además, había suficiente evidencia que indicaba que el abuso de poder por beneficios personales era generalizado y ocurría en los más altos niveles bajo el apartheid.

El juicio al comandante de escuadrón Coronel Eugene de Kock fue un indicador importante del grado de corrupción entre los comandantes de alto rango en la policía. Si bien gran parte de la evidencia del juicio de Kock estaba relacionada con la poderosa división de seguridad de la Policía Sudafricana, había indicadores de que los sobornos, la extorsión y el robo también eran comunes entre otras secciones de la policía. Estas formas de corrupción, fuertemente vinculadas a la vigilancia policial de mercados ilícitos como las apuestas, la prostitución y la venta ilegal de licor, promovían corrupción en toda la organización de policía del apartheid.

4.4. Países desarrollados

La organización de los departamentos policiales en este contexto generalmente es adecuada. Los problemas generalmente se deben a un liderazgo inadecuado, falta de control, baja moral y falta de atención a la enseñanza de valores éticos al personal. Estas debilidades pueden fomentar la corrupción y reflejarla en la conducta de oficiales individuales. La corrupción a gran escala es menos frecuente. Por lo tanto, el enfoque de las medidas se debe poner en el desarrollo de procesos éticos dentro de la policía. Consulte el Capítulo 4 para conocer más detalles.

Ejemplo 7: Estados Unidos

(Baltimore, Maryland) En marzo de 2011, un gran jurado federal emitió una acusación contra diez oficiales de policía de Baltimore y el propietario de un taller de reparación de autos denominado Majestic Auto Repair Shop, por conspirar para cometer extorsión en un plan en el que el propietario del taller les pagaba a los oficiales de policía que permitieran que su empresa, en lugar de una empresa autorizada por la ciudad, remolcara vehículos de escenas de accidentes y realizara reparaciones.

El Departamento Policial de Baltimore (DPB) exige que, cuando se solicitan servicios de remolques de vehículos, solo se contraten empresas de remolque que tengan un contrato con la ciudad de Baltimore. Majestic no era una empresa de remolques autorizada por la ciudad de Baltimore.

En su plan, los oficiales del DPB que estaban en la escena de un accidente llamaban al Sr. Moreno, el propietario de Majestic, y le brindaban los detalles de los vehículos dañados. La acusación también alega que un camión de Majestic, o un camión de otra empresa de remolques contratada por Majestic, llegaba a la escena y remolcaba el vehículo hasta Majestic, incluso si el vehículo no estaba realmente impedido. Moreno y el oficial del DPB luego acordaban encontrarse para que Moreno pudiera pagarle al oficial en efectivo o con cheque por manipular a los dueños de los autos dañados para que acudieran al taller Majestic Auto Repair Shop.⁶⁶

5

Implementación - seminario de evaluación

Esta sección considera un seminario, cuyo objetivo es identificar las debilidades organizacionales, particularmente aquellas relacionadas con la corrupción. Dicha evaluación debe realizarla cualquier organización policial que desee tomar medidas eficaces para frenar la corrupción interna, y los resultados de este análisis identificarán dónde se deben tomar medidas. Estos resultados serán la base del desarrollo de un plan de acción eficaz.

5.1. Objetivos del seminario de evaluación

- Que los participantes tomen consciencia y conocimiento de los problemas que creó la corrupción dentro de su organización policial.
- Permitirles pensar en posibles medidas para reducir estos problemas.
- Crear una atmósfera en la que se puedan analizar libremente estos problemas.
- Usar el seminario para enseñar y ejercitar métodos como la lluvia de ideas, los escenarios, etc.

5.2. Participantes

- Ocho a diez jefes de la policía u oficiales de alto rango (asegurarse de que pertenezcan a los mismos niveles jerárquicos; de no ser así, las diferencias en rango podrían obstaculizar el debate).

5.3. Duración

- Un día.

5.4. Metodología

- Mediante lluvias de ideas y métodos de causa y consecuencia, los participantes analizarán, según su experiencia, las posibles formas de corrupción, sus riesgos y métodos para reducirlos.
- Cada fase del seminario abordará una parte específica del problema.
- El líder del seminario explicará los métodos, dirigirá las sesiones, sacará conclusiones y realizará un resumen.

5.5. Preparación

- Preparación logística: instalaciones, etc.
- Preparación del material escrito.
- Escribir un programa del seminario que se enviará con las invitaciones.

5.6. Programa tentativo

- Introducción de los objetivos.
- Presentación de los métodos (PowerPoint, etc.).
- Lluvia de ideas para encontrar características de factores ambientales y qué es favorable o desfavorable dentro de una organización policial en la región.
- Uso de la herramienta de análisis FODA. (Para conocer más de FODA, consulte el Glosario y los Capítulos 2 y 9).
- Identificación del riesgo de corrupción creado por los delincuentes.
- Taller sobre problemas internos relacionados con la conducta poco ética.
- Desarrollo de medidas a tomar para reducir riesgos, como los grupos de trabajo.
- Elaboración de un posible plan de acción, identificando las prioridades.
- Resumen, lecciones aprendidas y conclusión.

6

Otras lecciones aprendidas y algunos factores de éxito

Reunir voluntad política es un requisito previo para la reforma policial, ya que luchar contra la corrupción podría desafiar poderosos intereses ocultos que posiblemente resistan la reforma. En vista de los riesgos políticos asociados, es importante desarrollar una comprensión sólida de la economía política de la reforma policial. La experiencia de New South Wales, Australia, ilustra cómo la política en torno a la justicia penal puede interferir con las reformas, destacando la importancia de alinear las ambiciones del liderazgo político con la agenda de la reforma.⁶⁷

Newburn⁶⁸ argumentó que, si bien se podría esperar que la implementación exitosa de un modelo de servicio policial comunitario reduzca ciertas formas de actividad 'corrupta', el servicio policial comunitario no es una panacea para los problemas de los servicios policiales, incluida la corrupción. Kleinig⁶⁹ reconoció:

la policía que se identifica y se involucra demasiado con la comunidad a la que sirve, a menudo se le dificulta cumplir con su función de aplicación de la ley. También se debe enfrentar el riesgo de corrupción. No solo surgirán asociaciones que dificulten el cumplimiento de la ley, sino que la policía podría comenzar a compartir ciertas perspectivas de dichas actividades que esperan frenar.

La faceta central de cualquier estrategia de anticorrupción debería ser el énfasis en el "servicio policial ético" y en un documento como los "Principios Nolan".⁷⁰ El Comité de Nolan detalló seis principios de la vida pública: 1) desinterés, 2) objetividad, 3) rendición de cuentas, 4) apertura, 5) honestidad y 6) liderazgo. Dicho documento puede proporcionar la base para establecer un paradigma reconocido como "servicio policial ético". Esto no sería diferente a los intentos que se han realizado anteriormente para articular los valores que respaldan los "servicios policiales democráticos".⁷¹

Los principales factores de los servicios policiales para luchar contra la corrupción son:

- La evaluación del entorno para encontrar riesgos y apoyo.
- La voluntad política para reducir la corrupción dentro de la policía.
- La conciencia e intención de los líderes de democratizar la administración.
- La voluntad del liderazgo para reformar las estructuras, implementar las reglas y reaccionar ante casos de corrupción.
- Los controles internos y externos.
- El código de conducta con el código de ética a implementar.
- La supervisión pública y cooperación con la sociedad mediante servicios policiales comunitarios.

Este recuento no exhaustivo demuestra la amplitud de las medidas que deben tomarse en una organización policial: legales, estructurales, políticas, de liderazgo, conductuales. Luchar contra la corrupción en países en transición y en situación de posconflicto requiere la concientización de que las medidas anticorrupción pueden situarse en la naturaleza de la política y el liderazgo policial. En particular, el apoyo de la policía internacional en situaciones en transición y posconflicto requiere una política ejemplar y una reacción estricta basada en la ley en casos de corrupción, de manera que dichos casos sean juzgados por un tribunal en el país apoyado y publicados en consecuencia.

7

Conclusiones – Capítulo 3

Mejorar las capacidades de las organizaciones policiales para luchar contra la corrupción requiere un enfoque en la organización. Abordar solo a los oficiales individuales sin tomar en consideración el entorno circundante no es suficiente: uno estaría solamente considerando los síntomas sin comprender sus causas subyacentes.

Las debilidades de la dirección y de la organización influyen en la cultura de una organización policial y en el modo en que se comportan los oficiales de policía. Por ende, es necesario evaluar la organización en términos de sus vulnerabilidades hacia la corrupción y, luego, desarrollar planes para eliminarlos o reducirlos.

El mejor modo de evaluar una organización es considerarla dentro de su entorno general para establecer los factores externos que pueden influenciarla y, luego, analizar su estrategia para verificar que sea adecuada para los tipos de problemas a los cuales se enfrentan. El siguiente paso es evaluar la aptitud de las estructuras y los diferentes procesos, e identificar cómo las debilidades de cada uno podrían fomentar la corrupción.

Tabla de autoevaluación

Capítulo 3 - Organización

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarlo a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (si alguno fuera necesario) y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué se debe hacer para compensar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Hemos evaluado nuestro servicio policial en busca de amenazas y riesgos del entorno externo en términos de corrupción?	Podemos: Desarrollar un método para ese fin. Identificar estas amenazas y riesgos. Calcular su posible impacto en nuestras actividades. Establecer un plan de acción para reducir los riesgos identificados.	Podemos: Usar la herramienta PESTL (consulte las Tablas 1 y 2, y el Cuadro 2). Organizar sesiones de lluvia de ideas/ talleres para definir las consecuencias de las amenazas y los riesgos (consultar el modelo de seminario de evaluación). Usar las Tablas 6 y 7. Involucrar a un experto o a un grupo de trabajo. Usar el Cuadro 12 (consulte también el Capítulo 8).
¿Nuestro modelo de servicios policiales fomenta o evita la corrupción y el comportamiento inadecuado?	Podemos: Definir las características de nuestro modelo de policía y evaluar sus consecuencias en términos de corrupción y comportamiento inadecuado. Examinar cómo reducir las consecuencias negativas. Desarrollar un plan de acción para realizar los cambios necesarios.	Observación: las herramientas que se describen en el Capítulo 9 podrían ser útiles.
¿Somos conscientes de nuestras posibles debilidades organizacionales, directivas, humanas y otras debilidades internas que podrían fomentar la corrupción y el comportamiento inadecuado?	Podemos: Realizar una evaluación de las vulnerabilidades de nuestro servicio. Evaluar las medidas que podrían contribuir a su reducción. Desarrollar un plan de acción.	

<p>¿Nuestro servicio policial está listo para las reformas?</p>	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none">Definir cuáles son las condiciones para el éxito de las reformas.Evaluar si se cumplen en nuestros servicios.De no ser así, identificar dónde se deberían tomar medidas para facilitar las reformas.Desarrollar un plan de acción.	
---	---	--



4

Apoyo a oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas

André Lacroix

1

Introducción al Capítulo 4

El Capítulo 4 analiza cómo los servicios policiales y sus directivos pueden apoyar a los oficiales cuando enfrentan problemas y dilemas éticos. El análisis y los ejemplos prácticos presentados aquí provienen de los servicios policiales de Lausanne, Suiza, y Quebec, Canadá, donde se ha implementado una amplia gama de medidas de apoyo desde principios de la década del 2000.

Este capítulo presenta y define la “infraestructura ética” de un servicio policial, y muestra cómo esta “infraestructura” puede ayudar a los oficiales de policía a enfrentar cuestiones éticas. Para respaldar esto, se presentarán los cambios que ha sufrido el trabajo policial en los últimos años, con las consecuencias para la misión y los roles de los oficiales de policía. La integración del apoyo para la toma de decisiones éticas en esta nueva realidad de trabajo policial se analiza y se observa en diferentes contextos.

Tradicionalmente, la policía se capacitaba para mantener el orden. En la actualidad, en cambio, se espera que la policía lleve a cabo funciones adicionales como parte de su misión policial, relacionadas con el servicio policial comunitario, el servicio y el control del delito. Por supuesto, existen diferencias obvias en el modo en que se lleva a cabo esta misión en uno y otro país, pero en la actualidad, todos los servicios policiales deben afrontar el mismo desafío: su trabajo está cambiando y deben responder a diversas demandas nuevas. Estos cambios incluyen proporcionar apoyo al público en general en su vida cotidiana y en situaciones de socorro, garantizar la transparencia de las acciones y funciones policiales, demostrar integridad policial, evitar la corrupción y adaptarse a una población diversa. Además de cumplir con estas nuevas demandas, los servicios policiales están cambiando rápidamente a nivel técnico. Hay nuevas técnicas de intervención, armas más sofisticadas, etc. Incluso el concepto mismo de trabajo policial está cambiando, ya que se hace más énfasis en la intervención y la prevención que en el control del delito. La función de control del delito no se ha abandonado en su totalidad, y siempre será una parte fundamental del trabajo policial. Sin embargo, la evolución de las democracias y el aumento de los Gobiernos democráticos a nivel mundial han hecho que los servicios policiales le presten más atención a la integridad profesional y que replanteen su trabajo según las necesidades del público, con el objetivo de mejorar la integridad profesional de las democracias existentes o simplemente establecer pautas para la integridad en las democracias emergentes. Estos importantes cambios en la sociedad y en la policía han llevado a que los servicios policiales organicen el trabajo de manera diferente, y uno de los aspectos más importantes de esta reorganización es una nueva cultura policial (consulte el Capítulo 2).

Los servicios policiales requieren apoyo para llevar a cabo los cambios necesarios. La capacitación es necesaria, pero no es suficiente. También se deben realizar cambios a nivel directivo (p. ej., una dirección menos centralizada, con mayor énfasis en el profesionalismo policial); se deben implementar estructuras de apoyo (p. ej., un comité de implementación de ética y mecanismos de repaso de ética); se deben desarrollar nuevas pautas (códigos de conducta que incluyan códigos disciplinarios y una carta de valores), y se debe reconsiderar la integración de la ética en el servicio policial (mediante la implementación de un enfoque colegiado en lugar de un enfoque de control y mando tradicional).

El Capítulo 4 aborda los elementos que se mencionan a continuación. El análisis de estos puntos se basa en intervenciones llevadas a cabo con servicios policiales en Lausanne, Suiza, y Quebec, Canadá, por equipos de la Cátedra de Ética Aplicada de la Universidad de Sherbrooke de Canadá desde principios de la década del 2000.

- Los motivos por los que es importante respaldar a los oficiales de policía para combatir la corrupción.
- La integración del apoyo para la toma de decisiones éticas en los servicios policiales, con atención a la importancia de capacitar para dicho propósito, las infraestructuras, los documentos y los instrumentos necesarios, los especialistas que se deben capacitar y los cambios que se deben llevar a cabo en la dirección de los servicios policiales.
- Diferentes contextos y sus consecuencias para estos problemas.
- El desarrollo de un proyecto de este tipo en un servicio policial.
- Las lecciones aprendidas y los principales factores de éxito.

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

El Capítulo 1 (introducción) proporciona información sobre diferentes formas de corrupción.

El Capítulo 2 (valores) completa el análisis sobre los valores y los códigos de ética.

El Capítulo 3 (organización) trata sobre los sujetos de la organización y la dirección.

El Capítulo 8 (mejora de las capacidades) brinda información sobre el desarrollo de proyectos.

Se indicarán enlaces específicos en el texto.

2

¿Por qué apoyar a los oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas?

La Sección 2 del Capítulo 4 presenta los motivos principales por los que es importante apoyar a los oficiales de policía cuando enfrentan problemas éticos.

2.1. Los servicios policiales se ven afectados por cambios en las sociedades a las que sirven

En todos los países se han llevado a cabo grandes cambios, y estos importantes cambios han cambiado profundamente la misión de los servicios policiales, así como el enfoque del servicio policial. Uno debe comprender los cambios en la sociedad para realizar los cambios organizacionales y profesionales necesarios para responder de manera correcta ante ellos. Dado que no solo la misión de la policía sino también el tipo de reclutas ha cambiado, el modo en que se impone disciplina dentro de los servicios policiales también debe cambiar. En pocas palabras, tanto la sociedad como los miembros individuales de estas organizaciones están dispuestos a aceptar el enfoque de mando y control tradicional de disciplina.

Sin embargo, la disciplina, un código de conducta y el respeto por la ley, son todos elementos fundamentales de la policía a la hora de luchar contra la corrupción y garantizar la integridad de su personal. El funcionamiento eficaz de estas organizaciones en realidad depende del respeto y el cumplimiento de todos estos elementos. Es por eso que es tan importante proporcionar apoyo a estas organizaciones al integrar la ética a su dirección y sistemas de capacitación.

2.2. Los cambios sociales complican el trabajo policial

Uno de los cambios sociales más significativos es el aumento del individualismo (en particular, en las democracias “occidentales”). Este cambio hacia un mayor individualismo ha cambiado la sociedad y también ha modificado cómo los oficiales de policía perciben su trabajo, y cómo el público en general percibe sus derechos y el trabajo de la policía.

Para comprender estos cambios, es importante notar que la sociedad actual es vista como un grupo de personas, en el que cada una tiene sus propios derechos, valores y modo de pensar. Estas personas individuales ya no son guiadas de manera exclusiva por una noción fuerte y compartida de comunidad o nación. El público ya no está dispuesto a aceptar la imposición de valores en los que no cree, incluso si estos valores se imponen a la fuerza. En lugar de imponerse desde arriba, las órdenes y las disposiciones se deben crear en forma colectiva y los individuos deben aceptarlas.

Consulte el Cuadro 1 a continuación para leer más sobre el análisis del individualismo y los servicios policiales:

Cuadro 1: Consecuencias del individualismo en los servicios policiales

El individualismo coloca a la persona, en lugar de la comunidad, en el centro de la vida social. Este desarrollo cultural también existe en los servicios policiales. Por ejemplo, los nuevos reclutas tienden a ver el desarrollo personal, incluidas las actividades de recreación y la vida familiar, como una prioridad superior que la carrera y el trabajo. Por lo tanto, ya no se puede manejar a los oficiales de policía como si fueran meros “peones en un juego”. En lugar de verlos como subordinados que aceptan, integran y aplican órdenes sin cuestionamientos, ahora se debe tratar a los oficiales como a profesionales que se ven a sí mismo como personas que tienen capacidades, técnicas y conocimientos específicos que usan en servicio de la organización. Depende de la organización encontrar el mejor modo de movilizar a estos oficiales de policía como profesionales e individuos en lugar de suponer o demandar su completa sumisión a la institución.

2.3. La profesionalización del trabajo policial ha aumentado con la complejidad de los problemas sociales

Los cambios analizados anteriormente han tenido un gran impacto en las percepciones de los oficiales de policía tanto de sí mismos como de su estatus profesional. Tradicionalmente, los oficiales se contrataban para controlar el delito y mantener el orden público. Su rol era el de técnicos o encargados del cumplimiento. Estos oficiales comenzaban su carrera desde abajo y aprendían su profesión con los años, mientras escalaban en la jerarquía y, con el tiempo, podían llegar a ocupar cargos directivos. Independientemente de su posición en la cadena de mando, el rol del oficial era cumplir con las órdenes de sus superiores. Este enfoque jerárquico hacia el trabajo ha cambiado por completo entre los nuevos reclutas, que son más conscientes de su independencia y tienen más confianza en su conocimiento y sus capacidades. Hay dos factores que explican este cambio:

1. El individualismo de estos nuevos reclutas les hace querer estar en control de sus acciones.
2. La mayoría de los nuevos reclutas se ha graduado de instituciones de capacitación en las que se les enseñaron técnicas de intervención más sofisticadas basadas no solo en la fuerza, sino también en la psicología, las armas y las últimas tendencias de gestión. Tras graduarse y comenzar su carrera, los oficiales de policía de la actualidad son profesionales que protegen su independencia y autonomía. No siendo ya meros técnicos que deben acatar órdenes de sus superiores, los oficiales de policía de hoy en día se han convertido en profesionales con conocimientos que, en ocasiones, no encajan en la jerarquía. Por lo tanto, es muy importante que los servicios policiales presten atención a las necesidades de los subalternos y especialistas, y se y se tenga en cuenta sus aspiraciones de estar incluidos en la toma de decisiones.

2.4. Los servicios policiales deben adaptarse a nuevas realidades

De seguidores de órdenes sujetos al mando de sus superiores, los oficiales de policía se han convertido (o se espera que se conviertan, en el caso de los países con estructuras policiales menos reformadas) en profesionales de la ley. Ahora se espera que los oficiales de policía tengan el conocimiento y las habilidades para lidiar con las realidades sociales en el trabajo no solo como “encargados de mantener el orden” sino también como verdaderos trabajadores sociales/comunitarios. Dados estos cambios en el carácter del trabajo policial y, por ende, en las calificaciones requeridas para este nuevo tipo de trabajo, los servicios policiales deben estar preparados para modificar su enfoque hacia la policía, incluido su estilo de dirección e intervención.

No es fácil realizar cambios importantes en los sistemas de dirección y apoyo, y se requieren varios ajustes en el concepto de trabajo policial. Por ejemplo, ya no se considera aceptable que los oficiales de policía impongan la ley sin más argumentos, sino que deben estar preparados para aceptar el escrutinio

y la evaluación del público cuando intervienen en situaciones. La policía ya no puede ejercer la misma autoridad en sus intervenciones que en el pasado, sino que debe escuchar al público y tomar en cuenta lo que dicen, a la vez que siguen cumpliendo con la función policial de hacer cumplir la ley y operar con completa integridad. Se espera que los servicios policiales hagan una transición desde el enfoque tradicional basado en la autoridad a un enfoque basado en la comunidad. En este enfoque basado en la comunidad, la policía se integra por completo a la vida de las comunidades a las que sirve.

Esta mayor proximidad con el público también exige que los oficiales de policía reconsideren cómo se definen a ellos mismos: de ser un miembro de la policía ante todo, a convertirse en profesionales en la intervención policial y en miembros de una organización; de ser profesionales del mantenimiento del orden público a convertirse en profesionales en la intervención y prevención, así como profesionales que apoyan al público en general y viven en él. El resultado es que se coloca a los oficiales de policía en el centro de luchas constantes por el poder (institucionales y civiles).

Por lo tanto, la policía debe adaptar sus estrategias, organizaciones, estilos de liderazgo y relaciones con el público. También debe ser consciente de las posibles consecuencias de estos cambios (sociales, individuales y organizacionales) en el desarrollo de conductas poco éticas y de corrupción.

2.5. Los oficiales de policía y los servicios policiales necesitan ayuda para enfrentar estos nuevos desafíos

El apoyo que proporcionan los servicios policiales a sus oficiales para ayudarles a hacer bien su trabajo es esencial. Igual de importante es el respaldo que se les da a los mismos servicios policiales.

El apoyo que se brinda a los oficiales de policía debe cumplir con dos objetivos: 1) debe ayudarles a frenar la corrupción mediante la creación de organismos y mecanismos éticos, y 2) debe ayudarles a lidiar con situaciones que, si bien no están involucradas en la corrupción en sí, representan un conflicto de valores que puede conducir a conductas y decisiones dudosas en relación con el uso de la fuerza, el respeto por los derechos personales, etc. Los cambios sociales descritos anteriormente exigen que los oficiales de policía reconsideren su rol y desarrollen su juicio profesional; ya no se les pide que impongan un modo particular de hacer las cosas, sino que interpreten situaciones y propongan la mejor respuesta para las personas involucradas. Esta mayor exposición al público en general y mayor interacción con él ha puesto más presión sobre los oficiales de policía, y por ende ha aumentado el riesgo de que las cosas salgan mal. Todos estos cambios, sean sociales, profesionales u organizacionales, demandan un replanteo de la relación con la norma, con lo que es justo y correcto. Las situaciones que enfrentan los oficiales de policía en la actualidad cada vez se resuelven menos apelando a la autoridad. Por lo tanto, es importante que se les brinde ayuda tanto a los oficiales como a los servicios policiales para hacer lugar para aumentar la autonomía policial y, especialmente, para crear mecanismos organizacionales que harán posible esta autonomía y establecerán entornos policiales saludablemente éticos. Es por esto que es importante implementar nuevas estructuras y mecanismos destinados a integrar la ética en la comunidad policial.

3

¿Cómo se puede integrar el apoyo a los servicios policiales?

La Sección 3 analiza cómo se puede integrar la ética a los servicios policiales. Esta integración se alcanza por medio de *capacitación*, la creación de *nuevas estructuras* y *cambios de dirección*. Es posible que las “infraestructuras” que se presentan a continuación no se puedan introducir en todos lados, y posiblemente deban adaptarse a situaciones específicas. Las siguientes subsecciones ofrecen un posible modelo o base de referencia para diseñar e implementar un programa en su servicio policial.

3.1. Desarrollo de un enfoque integrado

La integración de la ética en organizaciones policiales debe implementarse en tres niveles:

1. A nivel de la capacitación de nuevos reclutas (el tema de una sección posterior).
2. A nivel del apoyo al personal, los directivos y los mandos medios existentes.
3. A nivel de la infraestructura organizacional y de la gestión policial.

Si bien cada uno de estos tres niveles tiene sus propias necesidades, dichas necesidades están interrelacionadas y son interdependientes. Actuar en un nivel mientras se ignoran los demás inevitablemente llevará a malentendidos y falta de eficacia.

La ética no puede considerarse como un mero accesorio de la capacitación policial técnica. Por el contrario, debe ser una parte integral de toda capacitación policial y debe penetrar en la cultura institucional. Para que esto ocurra, la ética debe estar integrada a la organización del trabajo policial mismo. Esto requiere que los servicios policiales desarrollen un plan de implementación de ética destinado a brindar apoyo a los oficiales de policía. En términos de apoyo al personal, dicho plan debe incluir la adopción de un código de conducta, la creación de una carta de valores y la capacitación de “mentores en ética” (también denominados catalizadores), entre otras medidas que sirven para guiar a la policía en su trabajo cotidiano. (Puede obtener información adicional sobre la capacitación en ética en los Capítulos 2 y 8).

Es importante garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la función ética dentro de la organización, especialmente mediante la creación de un equipo de implementación de ética y el desarrollo de mecanismos de repaso de ética, la adopción de un enfoque de gestión basado en valores y en el diálogo (comité ejecutivo y gestión de múltiples participantes), la garantía de que la gestión policial toma en cuenta la realidad en el campo, y la creación de un comité de ética cuyas reflexiones y deliberaciones ayuden a guiar a la institución en relación con las cuestiones más desafiantes y los aspectos más sensibles del trabajo policial.

3.2. ¿Cómo proporcionar capacitación en ética?

La cuestión de la capacitación en ética se analiza en otra sección, pero se debe abordar brevemente aquí, dado que la capacitación está vinculada con la implementación de mecanismos éticos y es un

componente fundamental del apoyo organizacional (consulte la sección “Ejemplo práctico” más abajo). La capacitación en valores policiales y el respeto por el código de conducta y la ley son fundamentales para formar un servicio policial integral. La capacitación en ética también debe hacer hincapié en el desarrollo del juicio profesional de los oficiales de policía. Esto implica mucho más que solo tomar buenas decisiones; significa poder reconocer y leer correctamente situaciones en términos de sus dimensiones éticas y cómo identificar los valores subyacentes del servicio policial, de la sociedad civil y de las demás partes interesadas. La capacitación en ética policial también debe reflejar los valores del servicio policial y brindarles a los oficiales las herramientas que necesitan para interpretar y lidiar con las dimensiones éticas de las situaciones (incluidas las que surgen dentro del servicio policial). Por estos motivos, la capacitación en ética debe ser una parte integral de la implementación de la infraestructura ética; las dos no pueden separarse.

3.3. Implementación de una infraestructura ética dentro de la organización

La base de cualquier infraestructura ética dentro de un servicio policial debe necesariamente ser los valores y la misión de la institución (consulte “Creación de una carta de valores” más abajo). Desde el punto de vista ético, sin embargo, este es solo el primer paso, el punto de partida. La definición de los valores y la misión debe ir seguida de la implementación de una infraestructura ética auténtica, que implica:

1. Identificar y designar a un gerente de ética o asesor de ética.
2. Capacitar a los “catalizadores” de ética.
3. Preparar una carta de valores.
4. Crear un código de conducta que incluya un código de ética y un código de disciplina.
5. Designar a un oficial de ética.
6. Crear un comité de gestión expandido y uno más pequeño. Este pequeño comité de gestión es responsable de garantizar que la ética “impregne” la institución, de comunicar sus valores y de asegurarse de que el servicio policial esté en la misma sintonía que su personal y viceversa. Consulte el Cuadro 2 a continuación para conocer más sobre estos comités de gestión.

Cuadro 2: ¿Por qué los comités de gestión?

El objetivo de los comités de gestión no es negar por completo la jerarquía de los servicios policiales ni la necesidad de disciplina y espíritu de equipo durante las operaciones de alto riesgo, sino permitir que los profesionales de la policía ejerzan su juicio, se expresen y hagan contribuciones reales a la vida organizacional. Idealmente, estas diferentes herramientas deberían implementarse en forma gradual y, en función de sus respectivas implicaciones, prerrequisitos y consecuencias, deberían implementarse en el orden en que se presentan aquí. Observar cada uno de estos elementos del apoyo organizacional para ética da, a su vez, una mejor comprensión de lo que conlleva.

3.3.1. Identificación y designación de un gerente de ética y/o asesor de ética

Cualquier apoyo organizacional dentro de un servicio policial debe implementarse bajo la responsabilidad de una persona designada, el “gerente de ética”. Esa persona debería ser preferentemente un oficial de policía en lugar de un ciudadano privado, para poder aprovechar el apoyo de las autoridades adecuadas a la vez que supervisa la implementación de la infraestructura y la coordinación del trabajo. El gerente de ética deberá tener capacitación básica en ética a fin de comprender las diferentes dimensiones teóricas, prácticas y organizacionales.

Consulte el Cuadro 3 a continuación, para leer un comentario sobre la necesidad de este tipo de capacitación.

Cuadro 3: Capacitación en ética o sentido común: ¿Qué es necesario?

¿La ética requiere capacitación específica o todos tienen cierta ética y comprensión de la misma? En la práctica, es importante reconocer el aspecto universal de la ética, al grado en que concierne a los juicios, la toma de decisiones y la reflexión sobre valores y normas en que toda la gente es capaz de involucrarse. Es correcto reconocer la presencia de estas capacidades en todos e integrar la ética a la capacitación central. Sin embargo, no es correcto suponer que todos son capaces de intervenir dentro de una institución para “apoyar” a la organización y a sus miembros en el desarrollo de una infraestructura ética. Para dicho fin, es importante reconocer la necesidad de capacitación en ética para “profesionalizar” el trabajo de la “ética”, que es exactamente lo que deberá hacer el gerente o el asesor de ética.

El gerente de ética debería recibir una capacitación en ética de alto nivel (si es posible, de nivel universitario). Esta capacitación debería abarcar no solo aspectos filosóficos, sino también aspectos psicológicos, sociológicos y de gestión. Una vez adquirida e integrada esta capacitación dentro de una perspectiva filosófica, los gerentes de ética estarán en posición de apoyar de manera eficaz tanto a su organización como a sus colegas. El gerente de ética también puede servir como intermediario con expertos externos a los cuales la policía deberá acudir para obtener ayuda con la implementación de su infraestructura ética. El gerente de ética también deberá tomar la misma capacitación que los catalizadores y actuará, hasta cierto grado, como un “súpercatalizador” a cargo de coordinar el trabajo de los demás.

3.3.2. Capacitación de “catalizadores” de ética

Intentar proporcionar la misma capacitación a todos los miembros de un servicio policial equivale a no capacitar a ninguno, ya que la capacitación general proporcionada no correspondería con la realidad que los oficiales encuentran en el trabajo. Dicha capacitación sería muy generalizada, muy teórica y no estaría bien adaptada. La capacitación en ética debería ajustarse a la realidad de los profesionales del campo, es decir, a las condiciones específicas que caracterizan el trabajo que llevan a cabo las diferentes unidades de respuesta y servicio. La combinación de capacitación y una comprensión teórica de estas cuestiones sin dudas son necesarias al menos para un número limitado de personas a quienes se acudirá para que se desempeñen como asesores y mentores del resto del personal policial. Esta es la función que desempeñan los catalizadores. Para garantizar la representación adecuada, el gerente de ética, en estrecha colaboración con la dirección de la policía, debe identificar a los miembros de este grupo, cuyo número varía según el tamaño y la misión del servicio policial. Capacitar a los catalizadores es un gran desafío ya que incluye brindar la misma capacitación a profesionales con un grado académico y a personas con un trasfondo técnico no académico. Esta capacitación en ética también debe tener una base filosófica sólida y debe incorporar elementos sociológicos, psicológicos y organizacionales. Este es un gran desafío, pero no imposible. Varios servicios policiales han demostrado satisfactoriamente que es posible cumplir con estos desafíos implementando los modelos desarrollados por la Cátedra de Ética Aplicada desde principios de la década del 2000, tal como se muestra en el Capítulo 4.

El catalizador desempeña un rol doble dentro de la organización: 1) custodio de los valores de la organización y 2) mentor del resto del personal, a quienes gradualmente se les ofrecerá capacitación personalizada sobre ética sin necesariamente adquirir el trasfondo teórico y práctico que reciben estos catalizadores. Por lo tanto, los catalizadores serán responsables de actualizar gradualmente la capacitación del resto del personal, de colocar la capacitación en el contexto adecuado y de informar al gerente de ética sobre cualquier ajuste y corrección que sea necesario sin asumir el rol de denunciante (un tema que se analizará en la sección de este capítulo sobre el comité de supervisión, más adelante).

3.3.3. Creación de una carta de valores

Además de la capacitación de los catalizadores, el gerente de ética está a cargo de coordinar la creación de una “carta de valores” que establezca y defina los valores organizacionales centrales y los recoja en su declaración de misión. Esta carta de valores debería ser el resultado de un gran proceso de consulta dentro del servicio destinado a identificar un amplio conjunto de valores que luego se resumen para llegar a una “definición” de cada valor dentro del contexto organizacional específico de la institución. Consulte los Capítulos 2 y 3.

Es importante tener presente que el rol de la carta de valores es muy específico. Nunca debería asimilarse en un conjunto de principios o normas obligatorios que los oficiales deban cumplir en la vida cotidiana de la institución ni durante las operaciones de campo (consulte el código de conducta). En cambio, la carta representa un conjunto de valores que se pueden aplicar a situaciones o casos específicos que enfrentan los oficiales de policía. Se puede ver como una guía de referencia que establece de manera explícita los valores centrales a los que adhiere el servicio. Estos valores no siempre se utilizarán o se aplicarán de la misma manera y no todos tienen el mismo peso en el campo. Es por eso que es tan importante que los oficiales reciban capacitación sobre la deliberación y la gestión de valores. Dicha capacitación es de vital importancia ya que los oficiales de policía, además de actuar de conformidad con esta carta de valores, deben asegurarse de tomar en cuenta su código de conducta y llevar a cabo sus funciones cumpliendo con este código indispensable. Consulte el Cuadro 4 a continuación para conocer algunas observaciones finales sobre valores y servicios policiales.

Cuadro 4: El rol de los valores en la vida de la policía

Las organizaciones suelen considerar que los valores acordados son un ideal al que deben aspirar todos los miembros de la organización en cada aspecto de su vida profesional. Dichos valores no deberían comprenderse como principios rígidos que intentan guiar toda la acción policial. En cambio, deberían verse como puntos de referencia o pautas que los oficiales pueden consultar en función de las circunstancias que se les presentan. Dependiendo del contexto de las intervenciones policiales específicas, ciertos valores serán más relevantes que otros. Por ende, en lugar de considerarse virtudes que caracterizan el trabajo policial, los valores declarados en la carta deberían reflejar la especificidad del trabajo policial de cada país y de cada región. Si bien indudablemente hay ciertos valores centrales que no varían significativamente de un servicio policial a otro, también hay valores secundarios que varían en función de la cultura y la ubicación del servicio, así como de su alcance (policía nacional, policía de la ciudad, etc.). Es por eso que es importante garantizar que se desarrolle una carta de valores en consonancia con un proceso institucional específico para cada servicio policial.

De este modo, la carta de valores también sirve como “referencia” para el público, lo que les da a las personas una comprensión más clara de los principios que guían a los oficiales de policía, los valores que defienden y cómo se llevan a cabo sus acciones. De modo similar, esta carta sirve como referencia para la evaluación pública del servicio que proporciona la policía.

3.3.4. Creación de un código de conducta y designación de un oficial de ética

Por supuesto, hay una gran diferencia entre la ética y un código de ética (consulte el Capítulo 2 para obtener más información sobre los códigos de conducta, sus roles y cómo establecerlos). La ética se distingue principalmente por su función reflexiva, es decir, la capacidad de reflexionar sobre una acción a llevar a cabo en función de normas, reglas y valores aplicados a un contexto en particular, mientras que un código de ética hace hincapié en el *cumplimiento* de las normas y las reglas. Estos dos campos son mucho más complementarios que contrapuestos. Cada uno es, a su manera, fundamental para todos los profesionales que trabajan en una institución. Si bien la ética es necesaria para reflexionar sobre las acciones, el código de ética es necesario para reglamentar la conducta y sirve como guía para las acciones. En la medida en que un código de ética también lidia con las sanciones indebidas o la conducta

irresponsable, un código de ética tiene una función disciplinaria que no se encuentra en la ética (consulte los Capítulos 2 y 3).

El *código de ética* se encontrará dentro de un *código de conducta* más amplio. La creación de un código de conducta que prescriba un conjunto integral de normas técnicas, legales y morales a seguir, así como la lista de todas las conductas prohibidas, es fundamental para la vida institucional. De hecho, este código de conducta es el primero que deberían aprender todos los profesionales a fin de tener una comprensión sólida de su trabajo, evaluar cualquier aspecto desviado relacionado con el mismo e identificar los tipos de conducta en las que no deberían involucrarse. Aunque el desarrollo de este código debería dejarse en manos de un equipo de expertos en leyes, se debe tener cuidado de incluir a profesionales y gerentes que estén muy familiarizados con la realidad del personal en todos los niveles.

Además de desarrollar un código, la institución debe designar a un oficial de ética para que supervise el código. Lejos de “controlar a la policía”, como a menudo se percibe la tarea de los oficiales a cargo de las investigaciones internas de la policía en organismos de mantenimiento del orden público, el oficial de ética debería capacitarse en ética a fin de poder ayudar a sus colegas a contextualizar e interpretar las normas y las reglas que conforman el código. El cumplimiento del código es ciertamente importante. Sin embargo, su contextualización es igualmente esencial para el desempeño eficaz de la institución. Por este motivo, lo importante es desarrollar no tanto una cultura de obediencia ciega al código, sino más bien una cultura ética que permita, e incluso fomente, que los oficiales interpreten y contextualicen el código en función de las circunstancias específicas que enfrentan.

El oficial de ética será responsable del código de conducta, de garantizar el cumplimiento con el código y de enseñárselo a los miembros. El oficial de ética debe ser capaz de mostrar flexibilidad en el campo, ya que la tarea será apoyar a los oficiales de policía y ayudarles a comprender las reglas que se espera que sigan en sus intervenciones diarias con el público en general. El experto debe ser capaz de sortear cuestiones éticas de manera eficaz y debe tener excelente capacitación en ética. En la práctica, este experto deberá colaborar estrechamente con el gerente de ética para identificar potenciales focos de problemas éticos dentro del servicio policial, así como tipos de intervenciones que puedan ser problemáticas en su uso, y que requieran apoyo adicional para los oficiales de policía por parte del gerente de ética.

Cuadro 5: Informes y capacitación

Los oficiales deben familiarizarse con los principios y valores que guían el trabajo del policía a fin de prepararse para los servicios policiales modernos: no solo para proteger al público, sino también, especialmente, para controlar conductas. Los informes de ética deben preceder la capacitación técnica para permitir la contextualización del trabajo del oficial de policía, en función de un nuevo conjunto de valores (prevención, escucha, ayuda mutua, etc.).

3.3.5. Implementación de un código disciplinario

Además de crear una carta de valores dentro de la declaración de misión y de implementar un código de ética dentro del código de conducta, los servicios policiales también deben tener un código disciplinario que establezca claramente qué reglas internas deben respetarse y qué conductas son inaceptables. El código disciplinario también se incorpora dentro del concepto más amplio y del texto específico de lo que se conoce en esta Guía práctica como *código de conducta*. Este código debe ayudar a la dirección a lidiar con la conducta indebida de manera consistente y justa. El procedimiento disciplinario debe proporcionar una pauta paso a paso para lidiar con la conducta indebida en el lugar de trabajo, y las sanciones disciplinarias enumeran las sanciones que se pueden imponer a quienes se encuentren culpables de haber infringido las reglas disciplinarias.

Con estos tres mecanismos de control: la declaración de misión; el código de conducta, que abarca valores y normas éticas; y las reglas disciplinarias, los oficiales de policía contarán con todas las herramientas necesarias para reflexionar sobre su accionar profesional (código de ética) dentro de una organización que genera sus reglas operativas (código disciplinario) en función de un conjunto de valores (carta de valores) adaptadas al contexto específico de esa organización. Si bien son importantes, estas herramientas solo pueden ser eficaces si hay un sistema de gestión de ética adecuado que las comunique y las respalde. La dirección de la policía debe reforzar estos mecanismos mediante la adopción de modos de gobernanza firmemente arraigados en valores y normas institucionales.

3.3.6. Expansión de los comités de gestión y de los pequeños comités de gestión

Una vez ofrecida la capacitación en ética y desarrolladas las diferentes infraestructuras de ética, el siguiente gran paso para asegurarse de lograr una cultura ética genuina se lleva a cabo mediante la organización, para garantizar la sostenibilidad de la ética a largo plazo dentro del servicio y asegurarse de que la acepten no solo los individuos sino toda la institución. En otras palabras, más allá de los mecanismos y los marcos teóricos que se deben implementar, todas las instituciones deben garantizar la eficiencia de sus prácticas así como su aplicabilidad en el campo con el fin de evitar crear otro plan de gestión que quede relegado a los manuales de capacitación, sin relación práctica con la realidad del campo. Esto lleva al aspecto más importante de la implementación de mecanismos éticos dentro de las instituciones: el enfoque de gestión que se adopta y, en particular, los conceptos de trabajo y autoridad que se implementan para garantizar que los oficiales de policía capacitados en ética no deban defenderse a ellos mismos, sino que reciban el apoyo adecuado de su organización. Sin este apoyo institucional, que requiere más que solo capacitación e infraestructura, no está garantizada la sostenibilidad de la ética a largo plazo dentro de la organización.

En una estructura organizacional jerárquica como la policía, el enfoque comúnmente aceptado es uno de “mando y control”, que hace referencia a una estructura organizacional en la que la dirección adopta ciertas políticas y los especialistas dictan ciertos procedimientos antes de que la dirección los apruebe y los pase a los niveles de mando subordinados que los transmiten al personal subalterno en el campo.

Mientras más grande sea la organización en términos de cantidad de personal y más compleja en términos operativos, será más propensa a que el “jefe” de la organización ignore, malinterprete o comprenda mal la realidad del campo. Esto aumenta el riesgo de tomar malas decisiones o, al menos, decisiones que se contrapongan con la realidad que encuentran los oficiales de policía en el campo y en sus operaciones diarias.

La idea de un enfoque de gestión participativo en el que las decisiones se tomen en colaboración con los miembros de la organización es ciertamente interesante, y es el foco de gran parte de la atención en los círculos de gestión. Desde una perspectiva ética, es importante motivar aún más esta idea de gestión participativa. Consulte el Cuadro 6, a continuación, para ver un análisis de la gestión participativa.

Cuadro 6: Gestión participativa

También se denomina “gestión colegiada”, o gestión basada en valores compartidos por los miembros de una organización. Este enfoque incluye inculcar una preocupación por la ética dentro de la gestión de la institución al hacer que los responsables de tomar decisiones y los gerentes participen en la toma de decisiones, pero, sobre todo, que tomen decisiones que incorporen los valores de la institución y su personal y piensen en términos de una gestión que se base en valores y refleje dichos valores. Esto no es para fomentar que los servicios policiales se conviertan en un nuevo tipo de organización cooperativa (una preocupación que a menudo se escucha). La idea es darles a los gerentes cierta posición de autoridad para que compartan la responsabilidad con los oficiales de alto rango y con el personal subalterno a fin de que la jerarquía policial tome sus valores en consideración, sin negar la importancia de la eficacia en las organizaciones.

El siguiente paso es establecer cómo se puede integrar esta “gestión ética” a las operaciones del servicio policial.

En la práctica, la integración de la ética en la gestión de personal se lleva a cabo en dos niveles: 1) operativo, y 2) estratégico. Se logra de dos maneras: 1) mediante la implementación de estructuras y 2) mediante un cambio de la cultura existente. Este cambio cultural puede lograrse mediante el uso del diálogo, que abarca no solo el diálogo diario (vernáculo y técnico), sino también una forma específica de diálogo basado en las prácticas y las diferentes formas de lidiar con situaciones. Este tipo de diálogo se construye en su totalidad con base en situaciones e incluye a las diferentes partes interesadas cuando reflexionan en estas situaciones. Por lo tanto, el diálogo ya no es una conversación entre dos personas, sino entre varias personas, y la situación sirve no solo como pretexto para el intercambio, sino que es el centro de este. El modo en que abordamos este diálogo requiere un cambio de pensamiento completo. En lugar de usar los valores como punto de partida para “dar formato” a las respuestas de ciertas situaciones y comenzar un diálogo con los demás, uno debe volver constantemente a las mismas situaciones y usarlas como elementos fundamentales para un diálogo siempre basado en la situación y no en los valores de los demás.

Tal como se mencionó anteriormente, la integración de la ética debe llevarse a cabo a niveles operativos y estratégicos. En ambos casos, es necesario crear comités de gestión.

- Por un lado, debería formarse un comité ampliado de gestión para abordar cuestiones de carácter estratégico (futuro del servicio policial, plan de desarrollo, foro de debate y diálogo con políticos y el público en general, etc.).
- Por otro lado, se debería formar un comité pequeño de gestión para abordar cuestiones operativas.

En el primer caso, es importante garantizar una representación más amplia de los empleados (representación de diferentes organismos profesionales, niveles jerárquicos, hombres, mujeres, grupos de edad, orígenes étnicos, etc.) para permitir el intercambio de diferentes perspectivas sobre situaciones dentro del servicio policial. En el caso del comité pequeño de gestión, el objetivo debería ser asegurarse de que los jefes de las diferentes unidades operativas participen en la toma de decisiones.

El rol de estos dos tipos de comités no es en absoluto desafiar el poder de la gestión policial, cuya autoridad es fundamental para el correcto funcionamiento del servicio. Sin embargo, la implementación de estos procesos institucionales está destinada a garantizar que la dirección comparta sus reflexiones y tome decisiones en forma conjunta con los miembros de la organización. Si bien muchas personas verán esto como un caso simple de gestión participativa, en realidad va más allá. Más que la mera participación de los miembros en la toma de decisiones luego de la consulta de la dirección, este enfoque incluye un desarrollo conjunto o un proceso de construcción conjunta que garantiza que las decisiones se tomen con base en valores que todos comparten verdaderamente, facilitando así su posterior adopción por parte del personal subalterno. Este es el corazón del proceso ético, donde la ética deja de ser asunto de pocos para volverse una parte integral de la experiencia de todos los miembros de la organización y de la organización en sí misma. En este caso, la institución no solo garantiza la infraestructura, sino que está arraigada en la decisión del grupo, que ya no es un mero grupo de individuos sino que se construye a sí mismo con base en las decisiones compartidas. Esto puede verse como la etapa ética perfecta en la vida organizacional. También es el mejor modo para abordar la conducta indebida y la corrupción, ya que, si todos comparten los valores, incluida la institución, esta será mucho menos sensible, como organización, a los sentimientos de todos los miembros, así como a las situaciones que se encuentran en el campo.

Existen desafíos para crear estos tipos de comités dentro de los servicios policiales acostumbrados a modos de operación jerárquicos y mucho más centralizados. La ayuda de una parte externa neutra que actúe como mediador o intermediario puede ser útil durante la fase de implementación. Este

intermediario debe asegurarse de que se preparen muy bien todas las agendas y que las autoridades reciban el asesoramiento adecuado. Sin realmente renunciar a su poder en la dirección, quienes tienen la autoridad deben, como mínimo, indicar qué puntos están dispuestos a conceder en nombre de la toma de decisiones colectiva. Esto significa que la toma de decisiones, la reflexión y el proceso de diálogo no consistirán en que X tome el poder sobre Y, sino un proceso verdadero de desarrollo conjunto y de compartir el poder.

3.3.7. Creación de un comité de supervisión

En la mayoría de los servicios policiales se hace mucho hincapié en denunciar la conducta indebida y proporcionar mecanismos institucionales especializados para sensibilizar a los oficiales de policía para que superen dicha conducta. Aunque tener denunciante puede parecer necesario, puede ir contra el enfoque ético detallado anteriormente, a la vez que presenta varios interrogantes (la creación de mecanismos de denunciante, sistemas de denuncias y pruebas de integridad, así como los interrogantes éticos que presentan estas técnicas, se analizan en los Capítulos 5 y 7). Primero, ¿cómo evitar la conducta indebida sin romper la confianza necesaria para establecer un ambiente de trabajo y operativo saludable? Segundo, ¿qué se debe hacer para permitir la divulgación sin generar un clima de falta de confianza en el lugar de trabajo que pudiera debilitar el enfoque ético?

Los comités de supervisión se utilizan para lidiar con estas situaciones. Los “guardianes” de la ética, o el comité de supervisión, intentan centrarse en los problemas de conducta sin entrar en acusaciones personales y evitar una “cacería de brujas”. El comité de supervisión es, de hecho, una institución ética compuesta por una o más personas que recopilan evidencia y se reúnen de manera activa con los oficiales de policía y el público a fin de obtener una mejor descripción general de los requisitos del trabajo de los oficiales y las expectativas del público. El comité forma una “frontera ética” que permite registrar las denuncias. El objetivo de dicha recopilación de información es comprender las raíces de la conducta indebida que se informa al comité, más que sancionarla. El comité no es un organismo mediador, sino uno de supervisión, un guardián ético, y por ende su tarea es recopilar información delicada. A diferencia de un comité de monitoreo, que transmitiría la información recopilada a comités de ética o los tribunales, el trabajo del comité de supervisión es principalmente identificar áreas de riesgo y situaciones desafiantes, con base en la información recopilada. El comité de supervisión, en cooperación con el personal policial, la dirección y los organismos éticos, en función de la información despersonalizada, sugiere cambios en los procedimientos existentes a fin de corregir y frenar en forma gradual la conducta indebida. El público podría enviar denuncias relacionadas con la ética.

Este organismo cumple con las necesidades éticas expresadas repetidas veces en la política, sin realizar una denuncia directa. Dicho organismo puede contribuir a ajustar situaciones y conductas riesgosas para mejorar las prácticas existentes. Alienta un clima de cooperación entre la dirección y los rangos inferiores, de manera que sea más probable que los oficiales de menor rango confíen en sus superiores y estén más preparados para cumplir con sus tareas con mayor profesionalismo.

3.3.8. Gestión del apoyo en el servicio policial

En la medida en que la ética no es específica de la dirección y no se articula de manera diferente en la dirección que en cualquier otro segmento de la sociedad, siempre es difícil hablar de “gestión ética” (consulte el Cuadro 7, a continuación). El uso de estos términos describe un enfoque de gestión que no tiene que ver exclusivamente con el manejo del personal basado en objetivos institucionales en un contexto caracterizado por la optimización de la productividad y el desempeño.

Cuadro 7: Gestión ética

La “gestión ética” es un enfoque basado en el manejo de situaciones y en los valores que están en juego en las situaciones enfrentadas. La gestión ética existe en un contexto donde se coloca a los valores en el centro de la vida institucional y, crucialmente, la responsabilidad de lidiar con estos valores recae en las personas, los profesionales y la institución. Una de las implicaciones de este tipo de gestión es que la policía ya no es solo un organismo de mantenimiento del orden público, sino también una organización destinada a la intervención y la prevención, que las coloca al mismo nivel que el público y las comunidades locales con las que lidian. Como tal, la gestión policial ética requiere que la lucha contra la corrupción se implemente no solo dentro de un contexto institucional, sino también dentro de un contexto profesional y social. Esta es precisamente la transición que deben hacer los servicios policiales: deben cambiar su “centro de gravedad” para “anclarse” en la comunidad y remodelar a la policía como participante de la comunidad en lugar de ser un mero apéndice del Estado con la tarea de disciplinar a la gente. La gestión ética lleva a los servicios policiales a verse a sí mismos como miembros de la comunidad. Esto implica un rol social mucho más amplio, como el rol que desempeñan los servicios policiales basados en la comunidad (consulte el Capítulo 3 para desarrollar el concepto de los servicios policiales comunitarios).

El objetivo no es vincular la ética policial y los servicios policiales basados en la comunidad de un modo absoluto, sino destacar el grado en el cual la integración de la ética por parte de los servicios policiales los fuerza a acercarse a la comunidad para tomar en consideración los valores que la policía enfrenta, y para transmitir los valores que sirven para guiar sus operaciones y acciones.

Una de las principales ventajas de la gestión ética es que infunde un clima de confianza entre el público y la policía, así como dentro de la policía. Al insistir en mejorar diferentes valores de la comunidad, se envía un claro mensaje al público: el trabajo policial se hará con y para el público, en lugar de contra él. Esta suposición permite centrar el trabajo policial en medidas complementarias y en la prevención del delito en lugar de centrarlo en el control del crimen. Siguiendo este camino, las medidas para controlar el delito recibirían, si y cuando fuera necesario, la comprensión y el apoyo del público. La gestión ética haría más transparentes los servicios policiales, tanto dentro como fuera de la policía, ante los ojos del público. La transparencia del trabajo policial contribuye a mejorar la confianza entre el público y la policía, la piedra angular del éxito para los servicios policiales en su trabajo.

3.3.9. Designación de un mediador que apoye la ética institucional

Puede ser difícil implementar un enfoque ético tal como el que se describió anteriormente. A menudo es necesario superar décadas de una fuerte cultura jerárquica y un concepto de trabajo policial que es muy diferente al de un enfoque ético. Debido a estos desafíos, consideramos involucrar a un tercero neutro para que sirva de mediador en la implementación de cambios organizacionales importantes destinados a fomentar un enfoque de gestión más colectiva en un contexto profesional y organizacional inmerso en el individualismo.

Durante la implementación de una infraestructura ética en un servicio policial situado en Lausanne (consulte la sección “Ejemplo práctico”), algunos de los primeros comentarios de la gestión destacaron la importancia del rol del mediador en este proceso. Esta parte, lejos de tomar el lugar de la dirección en la toma de decisiones estratégicas, desempeña el papel de intermediario, “informante” y guardián del procedimiento y del diálogo.

Cuadro 8: El rol del mediador

Es responsabilidad del mediador apoyar a la dirección con la implementación de la infraestructura ética, con el fin de asegurarse de distinguir las elecciones estratégicas de las elecciones éticas y de que la infraestructura ética no se convierta en una mera herramienta subordinada a la gestión de recursos humanos y la gestión en general. Sin ser necesariamente un experto en cambio organizacional, gestión, psicología o recursos humanos, el especialista en ética puede ayudar a la dirección a identificar objetivos claros y cuestiones éticas clave.

El rol desempeñado por esta tercera parte neutra puede tomar varias formas. Puede ser una fuente externa o puede ser un comité de ética encomendado a compartir sus reflexiones con la institución sobre temas seleccionados. En el último caso, el comité debería incluir oficiales de policía, miembros del público y miembros del servicio de policía. Este comité debe poder operar de manera autónoma y debería ser consultado cuando sea necesario, pero debería limitarse a un rol estrictamente asesor en todo momento y no tener poder de recomendación ni poder disciplinario.

4

Gestión del apoyo en contextos específicos

La integración de la ética en los servicios policiales no puede ser un proceso uniforme y universal. Debe coincidir con las realidades encontradas en situaciones específicas. Esta sección considera tres tipos diferentes de situaciones: servicios policiales en 1) países desarrollados, 2) países en desarrollo y 3) países en situación de posconflicto (consulte el Cuadro 9).

Para que la ética pueda cumplir con los dos roles de control y reflexión que son esenciales para los servicios policiales, tanto la capacitación como la infraestructura que apoyan la institucionalización de la ética dentro de las organizaciones se deben adaptar a las necesidades específicas de cada uno. En el contexto de la ética policial, no hay un único modelo que sirva para todos los casos.

Por lo tanto, cada organización debe darse el medio para adoptar estructuras ad hoc que le permitan abordar sus necesidades específicas (comités ad hoc para consultas con el público, comité de reflexión interna, etc.).

Cuadro 9: Contexto de país desarrollado: infraestructura policial y ética

En el primer ejemplo, un servicio policial de un país desarrollado, es importante considerar el tipo de organización en la que se implementa la infraestructura ética: ¿Es un servicio policial de ciudad, regional o nacional? Cada uno de estos servicios policiales tiene una misión diferente y diferentes necesidades, y la infraestructura ética se debe adaptar en consecuencia. Las cosas se ponen más complicadas cuando varias misiones se superponen, tal como sucede en Sûreté du Québec, en el servicio policial de la provincia de Quebec que desempeña el rol de policía municipal en los pueblos pequeños (que ya no tienen su propia policía) y también desempeña el rol de policía regional. En casos como este, el desafío es desarrollar una infraestructura y una capacitación que equilibren estos diferentes roles. Por ejemplo, en el caso de un servicio de policía provincial, se le da menos importancia a la noción de servicios policiales comunitarios y se enfatiza más la gestión ética para conciliar las diferentes misiones.

En el ejemplo del país en desarrollo, los problemas éticos suelen relacionarse con los salarios bajos de los oficiales, la falta de capacitación y los recursos insuficientes. En estos países, la capacitación desempeña un rol crucial, ya que la proximidad cercana de la policía con las poblaciones locales a menudo evita que los oficiales comprendan las implicaciones completas de sus acciones. En consecuencia, la primera prioridad debería ser la capacitación policial, que requiere capacitar a los capacitadores. La segunda prioridad debería ser garantizar un compromiso firme por parte de la dirección para desarrollar la dimensión de la ética dentro de la organización. Dada una falta general de medios técnicos en estos servicios policiales, se debe hacer énfasis en la “profesionalización” de la función policial y la implementación de la infraestructura ética debe estar dirigida a “apoyar” esta capacitación; solo entonces se puede llevar a cabo una reforma genuina.

Cuadro 10: Contexto de país en desarrollo: problema específico (p. ej., el uso de armas de fuego)

Uno de los problemas encontrados en ciertos países en desarrollo es el uso y la portación de armas. El arma, a menudo considerada un símbolo de poder y autoridad, se lleva incluso en casa, en la vida privada, a pesar de que es un atributo de la función policial. Generalmente, cuando el arma se lleva en casa, es principalmente debido a la voluntad de exhibir, incluso en la vida privada, la función de policía. Dicha conducta ocurre cuando los oficiales de policía se niegan a distinguir entre la “función policial” y la “capacidad privada”, entre la vida profesional y la vida privada, cuando no logran comprender la importante dimensión profesional del trabajo policial. Esto hace que la capacitación sea particularmente importante, no solo desde el punto de vista técnico, sino también como medio para mejorar el profesionalismo de la policía y para analizar el rol de los servicios policiales, su misión, sus valores rectores, etc.

En el ejemplo de un país en situación de posconflicto, el proceso debería invertirse, haciendo énfasis en la implementación de una infraestructura ética a fin de reformar el servicio policial y “purgarlo” de los malos hábitos adquiridos durante el conflicto, como acciones arbitrarias, tendencias autoritarias, etc. En este caso, la primera medida debería ser simplemente restaurar el rol principal del servicio policial, para proporcionar seguridad y cumplimiento de la ley, ayudándole a volver a obtener su legitimidad, que a menudo se daña durante las situaciones de conflicto debido a la participación de la policía en actos de violencia perpetrados por el régimen anterior y su imposición autoritaria del orden. La capacitación policial solo puede ser pertinente si la organización primero restablece su credibilidad con el público y con su propio personal. La creación de una carta de valores y de un código de conducta ayudará al servicio a restaurar su legitimidad ante los ojos del público, habilitándolo para cumplir con su misión de manera más eficaz. Además, también restablecerá un conjunto de normas que la policía debe seguir, y luego se le puede brindar capacitación en ética para ayudarle a llevar a cabo su misión de manera más adecuada.

5

Ejemplo práctico

La Sección 5 del Capítulo 4 presenta una implementación práctica del proceso ético descrito en las secciones anteriores. El proyecto se llevó a cabo con la policía de Lausanne, Suiza, y estuvo a cargo de la Universidad de Sherbrooke, Canadá.

Los equipos de investigadores y el personal de la Cátedra de Ética Aplicada trabajaron directamente con servicios policiales para probar y desarrollar modelos de capacitación en ética, así como nuevos métodos de organización del trabajo policial que integren la ética en la gestión de todos los niveles del servicio policial. La prueba fue un proyecto llevado a cabo con el servicio policial de Lausanne desde principios de 2000 hasta fines de 2010. Este proyecto ofrece varias lecciones valiosas ya que, a pesar de haber sido un desafío, se llevó a cabo de manera continua en este período y en colaboración cercana con la dirección y otras partes interesadas institucionales, municipales y políticas, permitiendo así evaluar la importancia de este apoyo político e institucional. Se dieron todas las condiciones necesarias para permitirnos implementar el proyecto en su totalidad y, consecuentemente, medir sus fortalezas y debilidades en función de los indicadores de desempeño.

Desde el comienzo, se reconoció la importancia de identificar a personas en el servicio policial que pudieran servir como contactos principales con los científicos. Las personas seleccionadas debían tener una gran comprensión de la importancia de la capacitación en ética. Se seleccionaron cuatro líderes dentro de la organización, que acordaron realizar una maestría en ética aplicada (un título de grado universitario centrado en la aplicación práctica de la ética). En paralelo a esta capacitación, llevada a cabo por personal no uniformado (un capitán, un teniente y un psicólogo), un investigador realizó una auditoría ética de la organización, con el objetivo de obtener una comprensión profunda de sus operaciones e identificar áreas de riesgo dentro de la institución.

De acuerdo con los hallazgos de una auditoría ética, las organizaciones pueden desarrollar un plan de implementación de ética que esté centrado tanto en la capacitación como en la implementación de una infraestructura ética para mantener los medios de la organización (recursos humanos y financieros, etc.). En el caso del servicio policial de Lausanne, esta auditoría permitió identificar la necesidad de capacitar a los “catalizadores” de ética, es decir, a las personas responsables de desempeñar un rol transicional durante la implementación de la infraestructura ética al servir como mentores para otros miembros de la organización. Se determinó y desarrolló el tipo de capacitación que requerían los oficiales de policía. En este caso en particular, por varios motivos económicos e institucionales, el servicio policial de Lausanne eligió confiar la capacitación a un consorcio conformado por las universidades de Louvain-la-Neuve y Sherbrooke, y una institución privada. Este enfoque estuvo lejos de ser el ideal y tuvo el efecto de retrasar y fragmentar la capacitación.

Durante esta fase de capacitación (llevó casi tres años capacitar a treinta catalizadores para un servicio policial de aproximadamente quinientas personas), se eligió como gerente de ética a una de las cuatro personas que completaron una maestría para estar a cargo de este rol a nivel del personal. Esta persona luego ayudó a elaborar una carta de valores con un equipo pequeño de colaboradores, así como un código de ética con un oficial de ética designado por la dirección del servicio de policía. Se precisaron cinco años de trabajo para llevar a cabo esta capacitación e implementar la infraestructura ética.

Una vez completadas la capacitación y la preparación de los códigos, el siguiente paso fue tomar este trabajo y convertirlo en una realidad para el servicio policial. Esto llevó a la policía de Lausanne a lanzar una reflexión profunda sobre la organización del trabajo, culminando en el desarrollo de una nueva carta organizacional. Junto con otros elementos, esta fase requirió una reconsideración importante de la organización del trabajo y de la cantidad de niveles jerárquicos (rangos) dentro del aparato policial. El objetivo fue garantizar la mayor cooperación entre todos los empleados, que necesariamente implicó reducir la cantidad de niveles jerárquicos de los quince originales a menos de cinco. En otras palabras, la jerarquía debió “nivelarse” para dar más sentido a la autonomía profesional y al nuevo profesionalismo policial que es tan importante para la toma de decisiones. Para que esto fuera posible, fue necesario apoyar la gestión de la policía. El objetivo de este apoyo era facilitar la transición a un nuevo tipo de gestión (de un enfoque de mando a control a un enfoque colegiado). Esta transición conllevó una primera entrega parcial del poder por parte de la dirección para compartirlo con el personal en las operaciones diarias y en la gestión estratégica. Este enfoque limitado de gestión colegiada incluyó a una docena de miembros en el caso del proyecto de Lausanne. A esto le siguió una segunda entrega parcial del poder para compartirlo con todos los miembros de la dirección (tanto policía como el público) sobre cuestiones relacionadas con las principales orientaciones del servicio policial. Este enfoque de gestión colegiada ampliado incluyó aproximadamente a treinta personas en el caso del proyecto de Lausanne.

Estas dos primeras fases del proyecto (la capacitación y la implementación de la infraestructura y un enfoque de gestión colegiada) llevaron siete años en completarse y costaron cientos de miles de francos suizos en una organización de aproximadamente quinientos empleados. El proceso de implementación de capacitación en ética y una infraestructura ética no ocurren de un día para otro. Por el contrario, ambos pasos llevan tiempo y, en la medida que requieren un replanteo importante del trabajo policial, presentan una fuente de tensión significativa. Además, estas fases meramente sientan las bases para las fases tercera y cuarta. La tercera fase consta de implementar una capacitación continua en ética, destinada tanto a los nuevos miembros del servicio policial como a los miembros existentes, a quienes se les debe ofrecer regularmente capacitaciones de repaso sobre ética. La cuarta fase incluye garantizar que el nuevo enfoque de gestión “se filtre” a todos los niveles del servicio policial. Esto requiere proporcionar apoyo sobre ética a todos los jefes de departamento para garantizar que todos los miembros del servicio puedan beneficiarse de este nuevo enfoque y de su impacto sobre el pensamiento ético y la toma de decisiones.

El último paso que queda será crear una unidad de medida, o una especie de indicador de ética que se pueda utilizar para facilitar la evaluación del servicio de policía. El objetivo de dicho indicador no debería ser evaluar la virtud policial, sino el impacto de los enfoques éticos adoptados a nivel de las denuncias, la satisfacción de las poblaciones atendidas y el clima de trabajo interno del servicio policial (aumento o disminución del agotamiento, número de denuncias que involucran la conducta policial, etc.). Actualmente, herramientas de evaluación se encuentran en desarrollo que permitirán medir el valor de dichas prácticas en la comunidad de los servicios policiales tanto a nivel cualitativo como a nivel cuantitativo.

6

Lecciones aprendidas y factores de éxito

Las lecciones que se mencionan a continuación se basan en experiencias en el campo a la hora de implementar el concepto que se aborda en el Capítulo 4:

- La primera lección, en términos de capacitación, incluye la noción de que el primer paso debería ser capacitar a los oficiales de policía para que sean portadores del cambio institucional. Este es el enfoque utilizado en Quebec, Canadá, donde se les brindaba la misma capacitación policial obligatoria a todos los nuevos reclutas, independientemente de si eran contratados para servir con la policía municipal, regional o nacional. Pronto se hizo evidente que uno no podía capacitar a las personas sin antes considerar los objetivos institucionales. Sin importar qué tan importantes sean las personas, o qué tan influyente sea su rol en la institución, las personas por sí solas no pueden garantizar la implementación de una cultura ética sin el respaldo de mecanismos institucionales y de la dirección.
- La segunda lección tiene que ver con el tipo de capacitación. La experiencia demostró que los objetivos de capacitación no deben ser demasiado ambiciosos: lo importante es crear conciencia de la ética en la policía presentándoles diferentes modos de reglamentación social que rigen su trabajo (un curso sobre las nociones de democracia y valores) y brindándoles las herramientas necesarias para resolver los dilemas éticos que surjan en sus operaciones diarias (toma de decisiones). También es importante un tercer tipo de capacitación que se centre en la noción del poder y la autoridad para los oficiales de alto rango, quienes deberán afirmar su autoridad sobre el personal subalterno en condiciones donde es posible que se cuestione constantemente dicha autoridad. Sin embargo, en lugar de ser desafiado de manera sediciosa, este poder será desafiado en términos éticos, lo que significa que una vez que la policía haya aprendido a asumir responsabilidad por sus acciones profesionales y cuestione estas acciones en relación con cada contexto situacional, entonces desarrollará una tendencia natural a transferir este cuestionamiento a la institución y a las personas que más la representan: los oficiales superiores. Por eso, deberán asumir el poder en forma ética. Este es el enfoque del tercer tipo de capacitación.
- La tercera lección, que surgió de diez años de trabajo en ética en el servicio policial, es la importancia de asegurar un fuerte compromiso por parte de la dirección. Este compromiso no puede ser meramente pasivo y no debe mantenerse estrictamente en el nivel de mando. En cambio, debe reflejarse en el campo mediante el reconocimiento de la necesidad de un cambio, un reconocimiento de los problemas y un compromiso formal con nuevos tipos de enfoques de dirección en los que las partes interesadas incluyan al personal subordinado, a los oficiales de alto rango y a todo el personal.
- Por último, la cuarta lección está relacionada con la presencia y el rol de un tercero neutro, o un mediador. Al comienzo, se creía que las instituciones eran capaces de llevar a cabo estos tipos de cambios por sí mismas. Las observaciones en el campo y los testimonios de la dirección de los servicios policiales nos llevaron a replantearnos esta suposición, al menos en parte. Si bien aún se considera que es fundamental desarrollar la autonomía de las instituciones en cuestiones de ética, ahora también se cree que es importante —y, en algunos casos, crucial— buscar ayuda de un especialista en ética para la implementación de estos tipos de cambios. La presencia de un experto en ética es fundamental por dos motivos:

1. Los representantes de la institución a menudo pueden no contar con la legitimidad necesaria para imponer el cambio.
2. Es importante contar con una perspectiva externa a fin de superar la ceguera normativa que generalmente afecta a los miembros de la institución.

Por ende, la presencia y el trabajo que logre el experto en ética desempeñan dos funciones importantes: primero, establecer la legitimidad de las personas que conducen el enfoque ético dentro de la institución, y segundo, ofrecerles a los líderes institucionales la distancia crítica que necesitan para reflexionar y comprender su trabajo con el tiempo.

6.1. Claves para una capacitación policial exitosa

Esta subsección presenta los elementos clave que se deben tomar en cuenta para garantizar la implementación exitosa de un apoyo ético para los oficiales de policía.

La implementación exitosa de la ética en los entornos policiales depende de tres factores importantes:

1. La creación de una infraestructura ética que proporcione capacitación adecuada a los nuevos reclutas y capacitación constante a los miembros existentes. El objetivo de esta estructura es crear un espacio para la transmisión de información y para asegurarse, por un lado, que tanto la institución como sus miembros mantengan las normas éticas y, por otro lado, que haya gente para supervisar y mantener esta preocupación por la ética y ayudar a corregir las situaciones problemáticas.
2. La creación de una infraestructura de apoyo que incluya una carta de valores defendida por el servicio policial, un código de conducta (con un código de ética), mecanismos de informe de ética y un equipo específico de implementación con múltiples participantes. El principal propósito de las iniciativas orientadas a proporcionar capacitación en ética no es convertir a los oficiales de policía en estudiantes eternos, sino ayudar a los oficiales a integrar nuevas formas de hacer las cosas, así como mejorar y actualizar sus capacidades de deliberación. Por último, la aceptación de la dirección es fundamental.
3. Establecer un equipo de dirección que esté dispuesto a incluir tanto al personal operativo como a los gerentes en la gestión estratégica diaria del servicio policial. Sin el apoyo inquebrantable de la dirección, sin un compromiso con la reflexión y el cambio, cualquier iniciativa de ética está condenada a fallar. Los individuos por sí solos no pueden llevar a cabo el cambio institucional.

7

Conclusiones – Capítulo 4

Introducir la ética en el entorno policial para luchar contra la corrupción es un desafío importante para la policía. Para cumplir con este desafío, los servicios policiales deben garantizar cierto apoyo a la ética en las estructuras internas pero, sobre todo, deben integrar la ética al propio trabajo policial. La policía también debe enfatizar la necesidad de que las organizaciones realicen la importante transición de un rol autoritario y controlador a un rol que incluya el cumplimiento de la ley y la prestación de un servicio y la protección al público en general. Esto es para convertirse en “organizaciones basadas en la ética” cuya concepción de trabajo tome en consideración tanto a sus empleados como a las comunidades con las que interactúan en un enfoque colaborativo para aumentar el bienestar de la sociedad.

El apoyo que se le da al servicio policial para llevar a cabo estos importantes cambios internos es indispensable, no solo para ayudar a guiar el proceso, sino también para evitar que la ética se convierta en una simple herramienta bajo el control exclusivo de los recursos humanos y de gestión. Dado que la ética concierne a todas las acciones profesionales y afecta todos los aspectos de la institución, esta debe ser responsabilidad de toda la institución. A la vez, la implementación de una infraestructura ética y el apoyo a la ética implica necesariamente la participación de un mediador externo neutro.

Estos son tres tipos de apoyo que se deben ofrecer a la dirección policial y a los oficiales de alto rango:

1. Provisión de capacitación adecuada a todos los miembros, haciendo énfasis en capacitación especial para los “catalizadores” de ética, quienes deben ser profesionales activos que representen a todos los niveles de la cadena de mando y que sean responsables de sus decisiones diarias.
2. Despliegue de una infraestructura ética que vaya más allá de un simple código de conducta y cuya función principal sea hacer que la ética sea responsabilidad de toda la institución en forma permanente, de manera que ni los oficiales de alto rango ni el personal subordinado deban cargar con el peso de las elecciones éticas que deben tomar por su cuenta todos los días.
3. Implementación de procesos de gestión integrada para garantizar que la dirección tome en cuenta los valores y los problemas que surgen en el campo, utilizando lo que se conoce como un enfoque de gestión colegiado, en contraposición con un enfoque de gestión participativo.

Además de estas condiciones, el apoyo que se les brinde a los oficiales de policía en el área de ética les ayudará a integrar la ética en su trabajo diario, a la vez que fomentará otros desarrollos en cuanto a ética en la organización. En particular, este apoyo ayudará al servicio policial a ampliar su lucha contra la corrupción hacia un enfoque más “global” a este problema.

Tabla de autoevaluación

Capítulo 4 - Apoyo a oficiales de policía que enfrentan cuestiones éticas

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarlo a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (en el caso que alguno sea necesario), y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué podemos hacer para compensar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Somos conscientes de los cambios que ocurren en nuestra sociedad y de sus consecuencias en el modo en que desarrollamos nuestras actividades?	Si no es así, podemos: Identificar estos cambios. Evaluar su impacto en nuestras actividades. Evaluar dónde deberíamos planificar reformas. Identificar factores de éxito y factores de riesgo.	Podemos: Organizar lluvias de ideas/ talleres (consulte el modelo de seminario de evaluación). Incluir a un experto o a un grupo de trabajo. Vincularnos con la sociedad civil para comprender sus expectativas.
¿Hemos considerado las consecuencias que estos cambios tendrán sobre las nuevas capacidades que requiere nuestro personal?	Si no es así, podemos: Establecer el perfil del nuevo oficial de policía. Definir cuáles son las capacidades requeridas. Evaluar en consecuencia nuestros programas de capacitación. Definir dónde deberían planificarse reformas.	Vincularnos con otros servicios policiales para recopilar lecciones aprendidas, mejores prácticas y ejemplos. Consulte la sección “Gestión del apoyo en el servicio policial” (3.3.8). Consulte también los Capítulos 2 y 8.
¿Nuestro servicio policial ha desarrollado una infraestructura ética adecuada para ayudar a los oficiales de policía a luchar contra la corrupción?	Si no es así, podemos: Evaluar nuestra situación en comparación con lo que necesitaríamos. Evaluar dónde deberían adoptarse medidas. Preparar un plan de acción.	Observación: las herramientas que se describen en el Capítulo 9 podrían ser útiles.

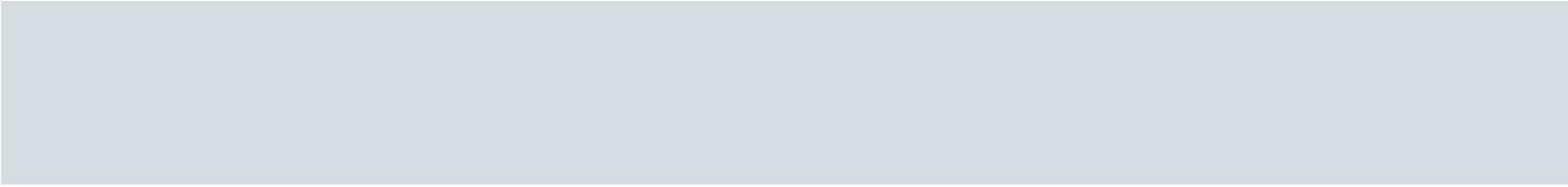
¿Nuestro servicio policial ha desarrollado una gestión ética coherente con los valores que ha establecido?

Si no es así, podemos:

Evaluar nuestra situación en comparación con lo que necesitaríamos.

Definir dónde deberían adoptarse medidas.

Preparar un plan de acción.





5

Control interno

Lena Andersson

1

Introducción al Capítulo 5

El Capítulo 5 aborda los vínculos entre la corrupción y el control interno de los servicios policiales. Este capítulo evalúa cómo un sistema de control interno bien estructurado podría ayudar a detectar y evitar la corrupción policial y la conducta poco ética. Además, analiza los requisitos de un sistema de control interno, identifica los problemas que pueden surgir por errores en su diseño, describe los roles y las responsabilidades asociadas con el control interno de un servicio policial, proporciona un marco para pensar sobre el control interno y ofrece asesoramiento sobre cómo ponerlo en práctica. El capítulo concluye con preguntas sugeridas para el debate y con una lista de verificación para llevar a cabo una “autoevaluación”. Este material también sirve como base para seminarios y sesiones de capacitación.

Este capítulo se centra en el diseño y el uso del control para identificar conductas y acciones de los miembros del servicio policial que infringen valores, reglas, normas y conductas que deben ser respetados por los servicios y sus miembros .

1.1. ¿Qué es control?

Para los fines del Capítulo 5, control significa garantizar que un servicio policial funcione como debe. Los sistemas de control proporcionan garantías internas o externas de que el “sistema de gestión” de un servicio policial está funcionando bien. El control *interna* abarca todos los aspectos y actividades realizadas e iniciadas desde *dentro* de la policía. Las medidas de control que llevan a cabo las instituciones o las personas *fuera* de la policía se conocen como control *externo* (consulte el Capítulo 6).

Es difícil trazar una línea clara entre los mecanismos de control interno y externo ya que, a menudo, estos están interconectados. Por ejemplo, el procesamiento de un oficial de policía corrupto es un proceso que pasa por varias instituciones, comenzando en un servicio policial y pasando por comisiones, cámaras de apelaciones, inspecciones independientes, defensorías del pueblo o fiscalías antes de terminar en un tribunal.

Para que las medidas anticorrupción sean eficaces, es muy importante que las iniciativas anticorrupción, así como la responsabilidad por ellas, vengan desde dentro del servicio policial. Es por esto que es tan importante el control interno en la lucha contra la corrupción policial. Los organismos externos que pueden investigar y recomendar también son importantes, pero no son suficientes. En última instancia, depende de los mismos policías tomar las medidas necesarias para evitar y detectar la corrupción policial.

En términos generales, el control interno:

- Destaca las discrepancias entre un objetivo y un resultado, o entre la conducta de un individuo y los valores y las normas de una organización (consulte los Capítulos 2 y 3).
- Mide el desempeño.
- Evalúa una organización o una parte de ella.
- Facilita la adopción de medidas correctivas.
- Proporciona datos para realizar una evaluación comparativa o para capacitar.

En términos de gestión y operaciones, el control interno evalúa:

- Si se han alcanzado los objetivos del servicio, unidad específica o una operación en particular.
- Si los recursos se utilizan de manera eficiente y eficaz en términos de resultados alcanzados.

En términos de seguridad, el control interno verifica:

- Que la organización haya tomado las precauciones necesarias para evitar contratar o mantener personal dudoso.
- Que se protejan la información y los datos delicados.
- Que se protejan las áreas y los lugares importantes.

En términos de legitimidad, el control interno evalúa:

- Si las medidas tomadas son legales y han sido proporcionales.
- Si se han respetado los procedimientos acordados.
- Si el servicio y su personal rinden cuentas por sus acciones.

En términos de ética, el control interno fortalece:

- La equidad de trato para todo el personal y para quienes están sujetos a las acciones de la policía.
- El respeto por los valores, las normas y las reglas éticas impuestas por el servicio.

El control se ejerce en diferentes niveles, por encima y dentro de una organización.⁷²

1.1.1. El control debe abordar tres niveles

1. El nivel individual

Para que el control interno funcione, es fundamental que los oficiales de policía sean conscientes de los valores y las normas que se deben respetar, que estos estén sujetos a controles y que comprendan los mecanismos de control de su organización. Deben notar que los mecanismos de control interno también pueden protegerlos en caso de acusaciones infundadas, así como ayudarlos a evitar errores involuntarios. El Capítulo 4 ofrece un análisis completo sobre cómo apoyar a los oficiales que enfrentan un problema ético. Consulte la Tabla 1 para ver una comparación de los tres niveles.

2. El nivel del proceso

Un modo importante de minimizar las oportunidades de corrupción en el trabajo cotidiano de la policía es asegurándose de que las tareas de rutina se registren y se lleven a cabo de conformidad con las reglas de procedimientos. De ser necesario, se deberían revisar estas reglas, a fin de eliminar oportunidades para la corrupción. Por ejemplo, se debe garantizar que ninguna persona pueda manejar una transacción financiera de principio a fin, y que el trabajo que lleva a cabo un departamento u oficial esté sujeto al control de otro departamento u oficial. Consulte la Tabla 1 para ver una comparación de los tres niveles.

3. El nivel institucional/organizacional

Debilidades en la gestión y organización pueden fomentar la corrupción, y el control interno ayuda a identificar y corregir estas vulnerabilidades. Consulte la Tabla 1 para ver una comparación de los tres niveles.

Tabla 1: Ejemplos de posibles debilidades dentro de una organización policial

Nivel individual	
Oficiales de policía	Los oficiales son quizás el elemento del servicio más vulnerable a la corrupción. Su contacto con el público, su poder para detener y denunciar, su conocimiento de las operaciones y el acceso a datos proporcionan muchas oportunidades para conductas corruptas. Los oficiales que trabajan en escuadrones de alto riesgo, como antivicios o de narcóticos, enfrentan un mayor riesgo de corrupción.
Nivel del proceso	
Escuadrones de alto riesgo	Los oficiales que trabajan en escuadrones de alto riesgo, como antivicios o de narcóticos, enfrentan un mayor riesgo a la corrupción. Las medidas de control interno pueden ofrecer apoyo centrado en estas áreas.
Prácticas y procedimientos de las operaciones policiales	Los procedimientos operativos, como los arrestos, los interrogatorios y las detenciones, dan a los oficiales oportunidades y tentaciones para tener conductas corruptas. Los procedimientos adecuados y las medidas de control interno específicas abordan estos procesos de diferentes maneras para minimizar el riesgo.
Recursos humanos	El reclutamiento y el ascenso son particularmente vulnerables a los sobornos y a las conductas injustas o poco éticas. La contratación y el ascenso deberían basarse en la investigación sistemática y en las evaluaciones de las cualidades de los candidatos. Dichos sistemas de evaluación forman parte de un sistema de control interno.
Protección de datos	Los documentos y las bases de datos pueden contener información de interés para delincuentes u organizaciones criminales y, por lo tanto, podrían volverse una fuente de corrupción. El control interno asegura dicha información y evita que la roben o la usen de forma indebida.
Nivel organizacional	
Instalaciones	Ciertas áreas de las instalaciones policiales, como las salas de almacenamiento de equipos costosos, efectivo o datos sensibles, son particularmente vulnerables a la corrupción. El control interno garantiza la identificación de las áreas de mayor riesgo y las asegura de manera adecuada.
Gestión	La posición central y la influencia de los directores de la policía proporcionan oportunidades para un alto nivel de corrupción. Los grupos criminales bien establecidos pueden intentar corromper a los directores. El control interno debe limitar estas posibilidades.
Medidas de igualdad	Ciertos grupos sociales han padecido históricamente a discriminación de parte de la policía y siguen siendo vulnerables a la conducta poco ética, la discriminación y el chantaje por su género, sexualidad o raza. Los procedimientos de control interno centrados en estos riesgos pueden minimizar este problema.
Debilidades	Las debilidades organizacionales pueden fomentar la corrupción individual o grupal; el control debe ayudar a destacar estas debilidades para permitir medidas correctivas (consulte el Capítulo 3).

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

El Capítulo 2 se centra en cómo se pueden usar los valores, las reglas y las conductas contra la corrupción.

El Capítulo 3 trata sobre la organización.

El Capítulo 6 lidia con el control externo.

El Capítulo 7 lidia con la investigación.

El Capítulo 9 trata sobre instrumentos.

2

¿Por qué es importante el control interno en la lucha contra la corrupción?

2.1. El control interno fortalece la gestión

- Establece sistemas de detección temprana que permitan que la dirección identifique y corrija infracciones a los valores y reglas cometidas por oficiales de policía, evitando así la expansión de corrupción dentro de la organización.
- Evita la contratación o el ascenso de personal dudoso.

2.2. El control interno mejora la imagen de la policía

- Refuerza la prestación eficiente de servicios para evitar que el público tenga la impresión de que la policía es corrupta cuando posiblemente “solo” sea ineficiente. Una prestación lenta del servicio debido a la ineficiencia puede tener el mismo efecto sobre la percepción pública que cuando los oficiales corruptos retrasan procedimientos con la esperanza de recibir un soborno.
- Indica que la corrupción se está tomando en serio y que no se toleran las infracciones.
- Desarrolla una política de transparencia que informa al público sobre los incidentes de corrupción (y otros tipos de contravenciones) cometidos por oficiales de policía, y sobre las respuestas del servicio a dichas ofensas, así como medidas más amplias para evitar la repetición de dichos actos.

2.3. El control interno permite que las organizaciones policiales rindan cuentas

- Establece una rendición de cuentas de mando para que los directores puedan hacerse responsables por sus acciones cuando infringen las reglas éticas indicadas por la ley y el código de conducta interno.

2.4. El control interno ayuda a respetar la ética

- Refuerza las normas éticas y garantiza que los oficiales de policía respeten los valores y las normas establecidas por la organización. Las medidas de control interno pueden garantizar que todos los miembros de un servicio policial y todas las personas bajo el mando de los oficiales de policía sean tratados por igual, independientemente del género o la raza. El control interno puede abordar el cinismo que puede surgir entre los oficiales de policía si los valores y las normas son solo palabrerío de la dirección.

3

Cómo usar el control interno de manera eficaz en la lucha contra la corrupción

Esta sección presenta los diferentes elementos del sistema de control. Aborda los requisitos para diseñar el sistema, el modelo general de control, los diferentes tipos e instrumentos de control, las responsabilidades de control, las áreas y frecuencias de control y las dificultades de control dentro de un servicio policial.

3.1. El sistema de control

Para alcanzar los objetivos que se describen en la introducción, el sistema de control interno debe:

- Estar alineado con la estrategia y la organización (consulte el Cuadro 1).
- Centrarse en información pertinente y evitar la recopilación masiva de datos sin sentido.
- Proporcionar información adecuada y oportuna a quienes deban conocerla y a quienes puedan tomar acciones con base en ella.
- Fomentar la transparencia interna y externa.
- Usar los hallazgos de las medidas de control para corregir errores.

Aquí se pueden considerar los tres niveles de medidas de control: 1) medidas correctivas relacionadas con operaciones en curso que no se van a planificar; 2) modificaciones de objetivos si parece que no se pueden alcanzar; 3) cambios profundos en la estrategia, la organización y los procesos si las causas de los problemas están en este nivel. La eficiencia del sistema de control depende de las capacidades de las personas responsables de su utilización y de la adecuación de los métodos empleados.

Cuadro 1: Criterios de evaluación y modelos de servicios policiales⁷³

Los criterios serán diferentes según el modelo de policía que se use. Los servicios policiales tradicionales enfatizan las estadísticas y los índices de arrestos. Los servicios policiales comunitarios se concentran en la cantidad de arrestos pero miden la eficacia de la prestación de los servicios policiales y el nivel de satisfacción pública con la policía.

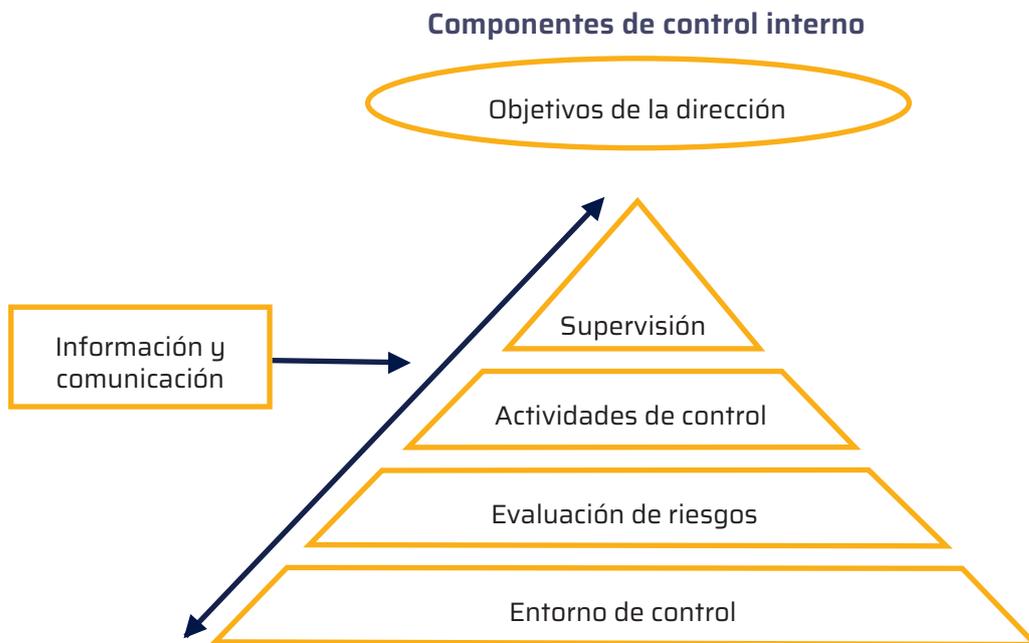
Un segundo criterio para evaluar los servicios policiales orientados a la comunidad es la eficiencia del servicio. Dado que los servicios policiales comunitarios implican descentralización de las estructuras organizacionales y el uso de recursos policiales de manera más eficiente, la capacidad de medir la eficiencia debería ser un método importante para evaluar el éxito o el fracaso del enfoque.

3.1.1. Un modelo general de control: el modelo COSO

El modelo más usado adoptado para explicar los procedimientos de control interno es el modelo COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras). El modelo identifica cinco componentes diferentes pero interrelacionados del control interno; los cinco deben estar implementados y en funcionamiento para garantizar la confiabilidad continua de un control interno del servicio policial. Los cinco componentes

de control son: 1) el entorno de control; 2) la evaluación de riesgos; 3) las actividades de control; 4) la información y la comunicación, y 5) la supervisión y evaluación. Las relaciones entre estos cinco componentes se exploran en la Figura 1, a continuación:

Figura 1: Componentes de control interno



1. El entorno de control

El entorno de control sirve como base para un sistema eficaz de control y asesoramiento interno. Influye sobre el modo en que se percibe el control en la organización y, por ende, en su eficacia. El entorno de control está conformado por personas, es decir, por los empleados del servicio policial y cómo cooperan entre ellos. Se deben formular preguntas importantes en el momento de analizar un entorno de control: ¿Qué competencias hay en el servicio? ¿Cuáles son las relaciones sociales? ¿El ambiente fomenta el diálogo abierto? ¿De qué manera se lidia con las irregularidades? ¿Se esconden bajo la alfombra o se informa al personal sobre ellas? ¿Se informan las rutinas/procesos que no funcionan bien?

2. Evaluación de riesgos

En todos los servicios policiales, independientemente de su tamaño, existe el riesgo de que aparezcan situaciones inesperadas. Por eso, el control interno lidia principalmente con la identificación y el análisis de los riesgos existentes para que la dirección pueda tomar acciones adecuadas para reducir estos riesgos. Un sistema de control interno eficaz permite que la dirección evalúe, supervise y lidie con riesgos importantes.

3. Actividades de control

Las actividades de control son acciones y rutinas concretas que se llevan a cabo para evitar, reducir o, en algunos casos, eliminar los riesgos, y así evitar que ocurran errores. Se pueden llevar a cabo actividades de control para detectar y corregir errores que ya ocurrieron. Estas actividades pueden incluir

dividir funciones, responsabilidades y rutinas bien desarrolladas, y supervisar el desempeño, reglas de autorización e inspecciones. Las actividades de control deben diseñarse en relación con la evaluación de riesgos y el entorno de control existente. Más abajo se describen en mayor detalle varias actividades de control.

4. Información y comunicación

Procesos de información y comunicación que funcionen bien son un componente esencial para un control interno eficaz. Esto abarca la comunicación entre diferentes niveles del servicio policial, así como la comunicación entre la policía y el público. Las actividades de información y comunicación garantizan que el personal tenga acceso a información actual y pertinente relacionada con sus responsabilidades y funciones. Es importante asegurarse de que la información fluya por todo el servicio: desde la dirección hasta el resto de la organización, y desde las diferentes partes y niveles de nuevo hasta la dirección. La comunicación se lleva a cabo mediante canales formales e informales y ambos deben considerarse igualmente importantes. Una organización requiere sistemas y rutinas que respondan, comuniquen y lleven retroalimentación de información pertinente sobre lo que ocurre dentro y fuera del servicio policial.

5. Supervisión y evaluación

La supervisión regular y continua y las evaluaciones periódicas separadas son elementos esenciales para evaluar la calidad y la adecuación del control interno de una organización, y para garantizar que se aborden y se resuelvan con prontitud los hallazgos de las auditorías internas, de las inspecciones o del departamento de asuntos internos. La supervisión evalúa continuamente el sistema de control interno y se asegura de que esté bien diseñado y funcione correctamente. La supervisión se lleva a cabo durante las operaciones normales e incluye actividades de gestión regular y otras acciones que realizan los oficiales de policía individuales en el desempeño de sus funciones. Puede desarrollarse mediante la creación de funciones gerenciales en el servicio policial y sus rutinas, o mediante diversos tipos de medidas selectivas (por ejemplo, auditorías internas, vigilancia clásica mediante cuerpos de inspectores y operaciones de seguimiento).

3.2. Diferentes tipos de control interno

Una división común en los servicios policiales se da entre el control administrativo en contraposición con el operativo, y el control preventivo en contraposición con el de detección; la distinción entre los controles administrativos y operativos es funcional y la distinción entre los controles preventivos y de detección está relacionada con el efecto de los controles. La policía puede desempeñar acciones de control en un modo proactivo o reactivo, dependiendo de si la policía inicia el cambio o reacciona a los eventos. No hay una línea clara entre los diferentes tipos de controles internos; por lo tanto, se debe tomar la Tabla 2 como una simple categorización para facilitar una descripción general. Estos diferentes controles deben responder a los propósitos presentados en la introducción y se mencionan en la sección sobre la importancia del control interno.

Tabla 2: Tipos de control interno

¿Cuál es el propósito?	Preventivo: evitar que ocurra la corrupción.	Detección: revelar y detener la corrupción.
¿En qué parte de la organización?	Administrativo: en las funciones de apoyo, administración y dirección.	Operativo: en las operaciones e intervenciones policiales.
¿De qué manera?	Proactiva: actuando antes para iniciar el cambio.	Reactiva: actuando en reacción a una denuncia específica o a un supuesto caso.

3.2.1. Controles administrativos

Los controles administrativos permiten la verificación de políticas, procedimientos, normas y pautas de un servicio policial. Incluyen procedimientos que controlan el uso de dinero y equipo, la gestión de personal, la logística de las unidades, la capacitación individual y colectiva y otras cuestiones administrativas.

Ejemplos de controles administrativos:

- La existencia y el cumplimiento de políticas de seguridad.
- La existencia y el cumplimiento de políticas de contraseña.
- La existencia y el cumplimiento de políticas de contratación.
- La inspecciones de estaciones y unidades.
- Sistemas transparentes de gestión de archivos y custodia.

Ejemplo 1: Revista mensual - cómo evitar la corrupción con transparencia

El servicio policial sueco cuenta con un modo eficaz para promover el cumplimiento con las reglas y las reglamentaciones aplicadas en el servicio. En la revista policial mensual publicada por el sindicato de policías, hay ejemplos de infracciones a las reglas y reglamentaciones y su resultado. También se mencionan las sanciones impuestas en cada caso. Cada caso en verde indica que no hubo sanción, cada caso en amarillo indica una advertencia y cada caso en rojo indica que las sanciones fueron severas. Se sabe que la disciplina es un mecanismo eficaz a la hora de dar ejemplo, por lo que es de suponer que poner a disposición este tipo de información de manera sistemática para toda la organización policial tendrá un efecto disuasorio y creará un debate abierto sobre dónde "trazan la línea" la dirección y las instituciones externas.

3.2.2. Evaluación y controles físicos

Estos controles tienen dos objetivos:

1. Restringir el acceso a información sensible y áreas autorizadas únicamente al personal (mediante, por ejemplo, contraseñas, listas de control de acceso, codificación de datos, firewalls de red, puertas, rejas, barreras, guardias de seguridad, etc.).
2. Establecer sistemas de advertencia y alarma que se puedan activar en caso de intrusión no autorizada o problemas técnicos (mediante alarmas de humo e incendio, cámaras, sensores, etc.).

Cuadro 2: Sistemas para la detección temprana de la corrupción

Los sistemas de detección temprana cada vez son más reconocidos por la policía y son un modo de reducir conducta problemáticas y hacer que las personas sean responsables por sus actos. Los sistemas de detección temprana son procedimientos administrativos desarrollados para rastrear una variedad de indicadores a fin de identificar patrones o conductas de oficiales que están por fuera de la norma, y proporcionar una intervención que contrarreste dichos patrones o conductas. La intervención podría ser cualquier cosa, desde asesoramiento o capacitación hasta investigaciones y sanciones. Un indicador relacionado con conductas corruptas podría ser oficiales que reciben altas tasas de denuncias del público. Los sistemas de detección temprana tienen un gran potencial para crear y mantener la integridad dentro de un servicio policial y, en consecuencia, para disminuir la corrupción y mejorar la eficacia de la policía.

3.2.3. Controles operativos

Los controles operativos verifican que las tareas específicas de la policía se lleven a cabo de manera eficaz y eficiente. Se enfocan en las funciones centrales de los servicios policiales, como patrullas, tráfico e investigación. Más allá del control de la eficacia y la eficiencia, se deben evaluar la legitimidad y las dimensiones éticas. Estos controles pueden tener una dimensión preventiva, disuasiva, organizacional o posterior al hecho.

Cuadro 3: Evitar sobornos para lograr un servicio más rápido

Un problema de corrupción frecuente es el pedido de sobornos por parte de los oficiales de policía a cambio de un servicio más rápido, por ejemplo, para emitir licencias de conducir o pasaportes (en servicios policiales que lidian con este tipo de actividad). Un modo simple de eliminar esta práctica es reducir el tiempo de espera de dichos servicios en general.

- Haga que el proceso sea más eficiente. Si hay filas costosas, el servicio quizás pueda rediseñar cómo revisa las aplicaciones, creando un proceso más simple y rápido.
- Reduzca la brecha entre la oferta y la demanda. Ajuste el “lado de la oferta” asignando más personal para que lidie con el proceso. Si hay variaciones estacionales en la oferta, se puede ajustar la plantilla de personal de las unidades que tienen mucha carga durante los momentos más ocupados. ¿Es posible, por ejemplo, bajar las tarifas durante los horarios más lentos del día o en los días de la semana en que hay capacidad libre en el servicio policial?

Cuadro 4: Superposición de áreas de cumplimiento

Un modo de minimizar las oportunidades de corrupción en departamentos riesgosos como el de narcóticos o antivicios es asignar áreas de cumplimiento superpuestas a varios escuadrones de policía. De este modo, ningún escuadrón u oficial por sí solo puede garantizar protección a los delincuentes a partir de acciones policiales, y los sobornos o las comisiones de los delincuentes se tornan ineficaces.

3.2.4. Control preventivo y de detección

El control preventivo se refiere a las políticas y los mecanismos que intentan prevenir errores, prácticas corruptas o comportamientos poco éticos. Los controles preventivos se diseñaron para evitar eventos o resultados intencionados o involuntarios. El control de detección enfatiza la identificación y sanción de irregularidades intencionadas y no intencionadas.

3.2.4.1. Control preventivo

Los controles preventivos abarcan tres áreas principales: 1) supervisión; 2) rendición de cuentas interna, y 3) abolición de procedimientos de alto riesgo que pueden alentar la corrupción o conducta indebida. Algunas de las medidas de detección que se enumeran a continuación tendrán también efectos preventivos sobre comportamientos corruptos, por ejemplo, las pruebas aleatorias de integridad.

1. *Supervisión:* Un requisito esencial para garantizar que los agentes de policía respeten las reglas organizacionales es la existencia de una cadena de mando clara con una función de supervisión bien definida. El rol de los superiores inmediatos es muy importante, ya que deben estar capacitados para sus actividades de control. Es fundamental que se advierta a los superiores inmediatos de la importancia de conocer a su personal. Conocer al personal va más allá de la posibilidad de evaluar el trabajo de los empleados, significa poder identificar vulnerabilidades

que puedan llevarlo a la corrupción debido a su entorno privado. En muchos casos, la tentación de los agentes de policía para llevar a cabo actividades corruptas procede de sus amigos o cónyuges.

2. *Rendición de cuentas:* Las responsabilidades y delegaciones de autoridad deben ser coherentes. Los superiores en todos los niveles deben rendir cuentas de su propia conducta indebida, la conducta indebida de sus subordinados y cualquier falla en la supervisión de sus subordinados. De esta manera, se envían señales claras al servicio de policía, que indican que la dirección y la administración sustentan las reglas que establecen la rendición de cuentas de los superiores.
3. *Abolición de procedimientos de alto riesgo:* Algunas áreas del trabajo policial están más expuestas a la corrupción que otras; es necesario identificar claramente estas áreas como de alto riesgo. Una opción drástica para prevenir las irregularidades es simplemente eliminar las actividades identificadas como de alto riesgo. Por ejemplo, muchas organizaciones han abolido la actividad de alto riesgo de recaudación de multas en efectivo por parte de los agentes de policía. En su lugar, se crean nuevos procedimientos en los que los agentes de policía entregan órdenes de pago o incluso registran las multas en línea en el lugar. En caso de no ser posible abolir las actividades de alto riesgo, se pueden crear rutinas y procedimientos que reduzcan las oportunidades de conducta indebida. Un ejemplo de esto es la grabación periódica de entrevistas con sospechosos (consulte el Cuadro 4 y el Ejemplo 2).

Ejemplo 2: Esposa de agente de policía implicada en prostitución

Una historia relativamente frecuente es la de una esposa de un agente de policía implicada en prostitución, ya sea trabajando como prostituta ella misma o dirigiendo prostitutas desde su casa o desde un burdel. En países donde ejercer la prostitución o utilizar sus servicios es ilegal, esta situación compromete de forma inmediata al agente de policía en cuestión. En países donde la prostitución es legal, aun así, la situación podría exponer al agente a un mayor riesgo de corrupción o comportamiento poco ético. La concientización de la dirección acerca del ámbito privado de su personal puede ser decisiva para proteger a la organización policial frente a este riesgo.⁷⁴

Hay límites a qué tanto se pueden reducir las oportunidades de conductas corruptas y poco éticas sin restringir demasiado los poderes y las responsabilidades de la policía. En respuesta a esta tensión, hay un mayor interés en las medidas de prevención y los mecanismos de control proactivos, como procedimientos de selección rigurosos para los postulantes al servicio policial, verificación financiera y de activos de los oficiales de policía, diferentes variaciones de pruebas de integridad y capacitación extensa en ética antes y durante el servicio.

3.2.4.2. Control de detección

El control de detección incluye mecanismos que intentan desalentar la conducta indebida y la corrupción mediante la detección y sanción de las irregularidades deliberadas y accidentales. Este control tiene dos enfoques principales: 1) detección e 2) investigación.

Detección: denuncias y denunciantes internos - La información del público sobre posible corrupción policial es bastante común, aunque su presencia varía según el contexto en el que opera la policía. Por ejemplo, en los lugares donde las fuerzas de seguridad son conocidas por su violencia, el público puede tener miedo a hacer denuncias. En dichos contextos, es esencial proporcionar modos alternativos para presentar denuncias que no sean directamente al servicio policial (por ejemplo, mediante una oficina de defensor del pueblo u "ombudsman"). Incluso cuando la gente desea presentar una denuncia, los oficiales de policía individuales pueden desear mantener dichas denuncias en secreto. Por lo tanto, es vital que los servicios policiales estén bien preparados y organizados para recopilar las denuncias y sugerencias del público y responder a ellas.

Las alertas del personal interno (los denominados denunciantes internos) probablemente sean la mejor fuente de información sobre presuntas actividades corruptas. Las alertas de los oficiales son armas esenciales para la lucha contra la corrupción policial. Los oficiales de policía a menudo pueden advertir conductas corruptas de sus colegas, ya que son miembros de confianza de grupos informales. Sin embargo, conseguir el apoyo de los oficiales de policía honestos en la batalla contra la corrupción y alentarlos a hacer denuncias no es tarea fácil. La presión negativa entre pares y la idea arraigada de que no hay que denunciar a los colegas crea códigos de silencio, a los que, a menudo, se les denomina “muro azul”.

Cuadro 5: Elementos clave de un sistema de denuncias

- Se pueden instalar números telefónicos o líneas especiales para denuncias de corrupción policial. Si no hay teléfonos ampliamente disponibles, se deberían encontrar otros métodos para realizar denuncias anónimas.
- Las estaciones policiales y las autoridades deberían aceptar denuncias. El sistema de recepción de la policía debe ser accesible fácilmente.
- Se deben crear mecanismos externos alternativos para presentar denuncias contra la policía (como una oficina de defensor del pueblo u "ombudsman").
- Los procesos para realizar denuncias deberían ser claros y precisos, y los oficiales que las reciban deberían tener la obligación de aceptar todas las denuncias, incluidas las anónimas, en cualquier momento del día y cualquier día de la semana. Los procesos de denuncia deberían brindar garantías contra cualquier potencial amenaza o represalia para asegurar la seguridad de las personas que realicen dicha denuncia.
- Los procesos para recibir denuncias deberían incluir sistemas de registro y de seguimiento obligatorios a fin de proporcionar cierta protección contra los intentos de la policía de desestimar y ocultar las denuncias.

Detección: pruebas de integridad - Las pruebas de integridad son oportunidades simuladas de corrupción, con el propósito de detectar conductas corruptas y poco éticas u oficiales de policía corruptibles. Durante dicha prueba, se coloca a un oficial de policía, que no está al tanto de la realización de la prueba, en una situación controlada que ofrece una oportunidad para una conducta poco ética.

Las pruebas de integridad presentan serias dudas relacionadas con la privacidad, el engaño, la incitación, la provocación y los derechos legales de los oficiales de policía. En algunos países, las pruebas de integridad se podrían considerar ilegales. Es un método relativamente riesgoso que está en sí mismo abierto al abuso, pero las pruebas de integridad también alcanzan varios objetivos, como disuadir a los oficiales que temen quedar expuestos. Dicho efecto disuasivo aumenta si se anuncia una serie planificada de pruebas aleatorias dentro de una organización policial. Por ejemplo, en Australia, se realizó un gran programa de educación antes de las pruebas, y se usó el lema “los oficiales de policía honestos no tienen nada que temer con las pruebas de integridad” para impulsar la aceptación del programa. La decisión de usar o no las pruebas de integridad depende de una cantidad de consideraciones específicas del contexto que serán diferentes en cada servicio policial (consulte el Capítulo 7 para obtener información adicional sobre las pruebas de integridad).

Ejemplos de pruebas de integridad aleatorias

Un actor (u otra persona en nombre de control interno) entrega una billetera que contiene cierta cantidad de dinero a la estación de policía, diciendo que encontró la billetera en el parque. La unidad de control interno supervisa la respuesta y el modo en que se lidia con la billetera.

Un actor (o alguien en nombre de control interno) ofrece un soborno a un oficial de policía de tránsito que lo detiene por conducir a alta velocidad. La unidad de control interno supervisa si el oficial rechaza o acepta el soborno y si denuncia el intento.

Ejemplos de pruebas de integridad selectivas

Una denuncia interna levanta sospechas contra un oficial de policía en particular, declarando que este oficial roba objetos de valor de las escenas del crimen. Para identificar la conducta indebida del oficial, se monta un falso robo y se envía al oficial a este incidente. En la escena del crimen se plantan ciertos objetos de valor para crear una oportunidad de que este oficial robe.

3.2.4.3. Investigación

El Capítulo 7 define la investigación como el proceso de investigar hechos relacionados con delitos penales cometidos por oficiales de policía. La investigación se limita al proceso que se lleva a cabo después de haber detectado un delito. El control interno es uno de los elementos que pueden iniciar el proceso de investigación.

3.2.5. Instrumentos de control

Para alcanzar los propósitos de control que se describen en la Introducción del Capítulo 5, se debe recopilar y analizar información a fin de tomar medidas correctivas si fuera necesario. La Tabla 3 a continuación, indica algunos de los instrumentos que se pueden usar en las diferentes fases del proceso.

Tabla 3: Ejemplo de instrumentos que se deben usar en diferentes etapas del proceso

Etapa del proceso	Objetivo	Instrumentos
Recopilación de información	Reunir los datos necesarios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contactos directos e interrogatorios en diferentes niveles de la organización ▪ Cadena de mando, inspecciones, “gestión itinerante” ▪ Diferentes tipos de informes (financiero, de desempeño, actividades, etc.) ▪ Estadísticas ▪ Auditorías ▪ Evaluaciones de empleados ▪ Análisis de medios de comunicación ▪ Encuestas de opinión ▪ Denuncias contra oficiales ▪ Denunciantes internos
Análisis de información	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verificación de conducta, ejecución de órdenes y funciones ▪ Verificación de acciones conformes a valores, reglas, procedimientos, presupuesto, objetivos ▪ Evaluación de gestión, personal y desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comparación de resultados con objetivos ▪ Informes

	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de riesgos, amenazas, necesidades, expectativas (entorno, organización, público) Identificación de debilidades 	
Medidas correctivas	<p>Las medidas correctivas tienen tres objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Corregir las operaciones en curso Adaptar los objetivos cuando es obvio que no se alcanzarán los fijados anteriormente Tomar importantes medidas estratégicas, de gestión y operativas cuando los resultados de control muestran debilidades fundamentales 	<p>Acciones sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> Personas (recompensas y sanciones) Recursos Prioridades Métodos Procedimientos Estrategia Organización Gestión Operaciones.

3.2.6. Roles y responsabilidades del control interno

Esta subsección analiza las diferentes responsabilidades de control interno de los gerentes, gerentes de línea y oficiales individuales, así como el rol de los auditores internos y las unidades de inspección. El control se ejerce directa o indirectamente. Dentro del servicio, la dirección tiene la responsabilidad de definir la estrategia de control e implementar el sistema de control. Según la organización del servicio policial, las actividades de control se ejercerán en los diferentes niveles de la cadena de mando. Se pueden establecer unidades especializadas, internas o externas, para realizar evaluaciones y análisis específicos relacionados con el desempeño. El control indirecto será el resultado de la vigilancia de las actividades policiales por parte de los medios de comunicación y la opinión pública; estos ayudarán a identificar debilidades internas y conductas indebidas de oficiales de policía.

3.2.6.1. Gestión

Los gerentes tienen cinco funciones básicas: 1) analizar y fijar objetivos; 2) organizar; 3) motivar y comunicar; 4) controlar, y 5) evaluar y dar retroalimentación.

En referencia al control, los gerentes deben:

- Definir los objetivos de control en consonancia con la estrategia.
- Definir los métodos, las formas y la frecuencia de control.
- Asignar las responsabilidades y asegurarse de que se proporcione la capacitación adecuada.
- Comunicar y explicar el sistema.
- Explotar los resultados del análisis y tomar medidas de seguimiento.

El personal directivo debe dar señales claras para asegurar el éxito del sistema de control en la lucha contra la corrupción interna. Deben dar a conocer su apoyo al servicio policial de manera muy clara, deben mostrar que no toleran las irregularidades y las conductas poco éticas, y deben actuar ellos mismos como modelos a seguir. Deben hacer que el sistema sea transparente y estar listos para tomar medidas en todos los niveles de servicio.

3.2.6.2. Gerentes de línea

Al igual que en muchas otras organizaciones, los mandos medios o los gerentes de línea son responsables de la eficacia y rendición de cuentas en un servicio policial. Es esencial que los gerentes de línea comprendan el propósito del sistema de control y los criterios de control, y que adapten su estilo de liderazgo en consecuencia. El superior directo de un oficial de policía es responsable de la supervisión administrativa y profesional, y puede ser un modelo a seguir positivo o negativo. La supervisión eficaz es importante para la rendición de cuentas y la buena gobernanza. Los gerentes de policía que conocen las políticas y los procedimientos departamentales, y comprenden, aplican y apoyan las leyes, reglamentaciones y políticas son activos valiosos para cualquier departamento policial. Cuando los gerentes pasan por alto o no aplican las reglamentaciones, el desempeño sufre. Los gerentes de línea deben recibir la capacitación adecuada que les permita alcanzar estos objetivos.

3.2.6.3. Oficiales de policía individuales

Si bien puede venir desde arriba, el éxito comienza con las personas y, en última instancia, el cambio de conducta es una decisión personal. La responsabilidad principal de una conducta corrupta o de un acto de abuso de poder solo puede recaer en un oficial individual y, análogamente, el control interno es, en cierta medida, responsabilidad de cada individuo. Muchas agencias de policía podrían hacer un mayor esfuerzo por proteger a oficiales de las tentaciones que llevan a actos ilegales (consulte el Capítulo 4 para conocer más sobre este tema). El oficial individual es el que toma la decisión de tornarse corrupto o abusivo. Muy pocos oficiales, independientemente de su trasfondo, comienzan su carrera en la policía con el objetivo de volverse corruptos. La mayoría son personas jóvenes e idealistas dedicadas a servir al público. Es por esto que la educación y capacitación de los oficiales de policía son cruciales y centrales para mantener y alimentar esa actitud inicial. Dicha capacitación debería estar centrada en fomentar la integridad y la ética, y proporcionar herramientas para crear y mantener un sistema de control interno basado en una cultura organizacional de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Este tipo de capacitación no es un evento de una sola vez, sino un requisito continuo durante la carrera profesional del oficial de policía.

3.2.6.4. Compañeros y presión de grupo

Podría ser raro considerar a los compañeros al momento de analizar las responsabilidades de control, pero los compañeros desempeñan un rol importante en dicho contexto. Los oficiales de policía trabajan bajo la mirada de sus compañeros y estos pueden ayudarles a evitar irregularidades, o al menos informar a sus supervisores. En ese sentido, estos ejercen una función de control. Los compañeros también pueden tener una influencia negativa y alentar la corrupción dentro de un grupo o un servicio policial.

Ejemplo 3: Supervisión de la tendencia a la corrupción en la policía de Miami

A principios de la década de los 80, el Departamento de Policía de Miami experimentó una disminución en la cantidad de reprimendas y sanciones impuestas a oficiales, a pesar de que el índice real de conducta indebida probablemente aumentó en ese tiempo. Un estudio de la situación halló que ciertos cambios en las prácticas de gestión, implementadas a principios de la década de los 80, redujeron el control interno y podrían haber contribuido al auge de corrupción.⁷⁵ Un ejemplo de las debilidades del control interno fue que los oficiales de policía que habían sido ascendidos a gerentes les faltaba experiencia, y solo el 35 % tenía un mínimo de diez años de experiencia.

3.2.6.5. Auditores internos

Muchos servicios policiales tienen unidades de auditoría interna (en ocasiones denominadas unidades de control interno) para supervisar el cumplimiento de procedimientos de control interno. Dichas unidades evalúan los procedimientos, la organización y la disciplina general con el objetivo de encontrar

puntos débiles y realizar recomendaciones sobre cómo eliminarlos. Las auditorías internas deben ser independientes, y los auditores internos deberían poder realizar su trabajo de manera objetiva. Las unidades de auditoría interna deberían situarse directamente debajo del jefe de policía o su equivalente. Los auditores internos deberán ser independientes operativamente, independientes de la dirección, independientes a la hora de denunciar e independientes como individuos.

Ejemplo 4: Auditoría no anunciada relacionada con combustibles en Bosnia y Herzegovina⁷⁶

Se realizó una auditoría no anunciada en relación con el consumo de combustible en los vehículos de servicio. Anteriormente, no había habido sospechas de irregularidades. Antes de la auditoría, el equipo de inspección pidió una lista de autos desplegados en tres estaciones de policía, y el protocolo que debía seguir la policía fronteriza local del Estado para cargar combustible en los autos. El asesor en jefe de la policía fronteriza del Estado había sido informado sobre esto. El día de la auditoría, los inspectores aparecieron en las tres estaciones, esperando al comandante de la estación y a los oficiales de la Misión Policial de la UE. Los inspectores revisaron todos los autos aparcados en las estaciones, tomaron nota del kilometraje, las placas de matrícula y los papeles. Además, los inspectores solicitaron, por fax, copias de los mismos datos de la unidad local de transporte motorizado y de las estaciones locales de combustible. Se solicitó que todos los autos registrados de las estaciones que estaban en servicio regresaran a la estación para realizar estas verificaciones.

En los siguientes días, los inspectores, utilizando copias de toda la documentación obtenida, compararon todos los datos pertinentes para garantizar que fueran consistentes y calcularon el consumo promedio de cada auto, como un punto de referencia útil para futuras inspecciones.

Ejemplo 5: Auditoría sin anunciar de la policía de tránsito de Bosnia y Herzegovina

Se llevó a cabo una inspección sin anunciar en todo el país que se enfocó en los dispositivos utilizados por la policía de tránsito. Los equipos de inspección probaron los velocímetros y alcoholímetros electrónicos, revisaron las memorias electrónicas de los dispositivos y compararon los resultados con el registro de multas. También se revisaron los archivos del tribunal para ver cuántas multas realmente se habían transmitido al tribunal.

La inspección tuvo varios hallazgos:

- Algunos oficiales no habían transmitido las multas de sus parientes al tribunal. En cambio, estas multas permanecieron en sus oficinas.
- La cantidad de multas registradas en la documentación policial no coincidió con la cantidad registrada en las memorias electrónicas de los velocímetros y alcoholímetros.
- La mayoría de los oficiales de policía utilizaba dispositivos sin memoria electrónica.
- El Ministerio del Interior no contaba con el software correcto para revisar los dispositivos que sí contaban con memoria electrónica.

Después de enviar el informe al jefe de la Misión Policial de la UE y al ministro del Interior, la policía decidió:

- Prohibir el uso de dispositivos sin memoria y comprar el software necesario para revisar la memoria de los dispositivos.
- Llevar a cabo una investigación posterior sobre los oficiales de policía de tránsito sospechosos y sus supervisores, que resultó en tres reasignaciones, cinco suspensiones y dos procesamientos criminales.
- Realizar una prueba entre toda la policía de tránsito (más de quinientos oficiales) sobre leyes y reglamentaciones de tránsito; todos los oficiales que no obtuvieron cierto resultado mínimo fueron reasignados como oficiales uniformados regulares y recibieron capacitación adicional.

Un factor importante en relación con esta inspección, cuestionado por la policía, fue que los informes de inspección debían enviarse directamente al Ministerio del Interior o su equivalente. No era una práctica común entre los oficiales de policía de Bosnia ni entre los oficiales regionales comunicarse directamente con la dirección superior. Tal como se enfatizó anteriormente, es esencial no solo para la credibilidad y la independencia de dichas unidades, sino también para garantizar que sus resultados e informes de actividades no se manipulen o retrasen, y para que haya una línea directa entre la dirección superior absoluta y las unidades de supervisión internas como la auditoría e investigación.

Las unidades de auditoría interna, los inspectores generales y departamentos similares proporcionan una herramienta vital para la dirección si su trabajo lo desempeñan de manera profesional e independiente. Es fundamental que los gerentes no interfieran con la conducta de las auditorías e investigaciones, y que proporcionen suficientes recursos para estas funciones. El proceso de designación para inspectores generales y jefes de departamentos disciplinarios y de auditoría es especialmente importante. Las designaciones deben ser creíbles y generar confianza en el sistema de control, por lo que los procesos de designación deben ser transparentes e incluir cierto nivel de supervisión externa.

Se proporciona información adicional sobre el trabajo de los auditores internos en el Capítulo 7.

Cuadro 6: Mejores prácticas para establecer una unidad de control interno suficiente

Estos son algunos consejos sobre cómo establecer una unidad de control interno exitosa.⁷⁷

- Al reclutar personal para una unidad de control interno, céntrese en oficiales de policía de alto rango con buena reputación, educación formal alta y experiencia prolongada y variada. Este tipo de oficial no solo servirá como modelo a seguir para los demás oficiales de policía, sino que también será creíble en los debates dentro de una asignación y será más exitoso a la hora de detectar problemas y proponer soluciones realistas.
- Deje que las primeras asignaciones de la unidad sean simples, con una alta probabilidad de éxito para encontrar irregularidades. Evite las áreas políticamente sensibles al comienzo.
- Esté preparado para los desafíos de comandar la unidad y a los oficiales involucrados.
- Asegúrese de que la dirección superior comprenda que debe responder de inmediato y de manera directa a quienes cuestionan el mandato de la unidad o a los oficiales de policía individuales.
- No asigne inspectores para las inspecciones que involucran a sus unidades o rondas anteriores; esto crearía desafíos innecesarios para la objetividad y la independencia de los inspectores.
- Asíciase con un servicio policial de otra región o provincia para realizar revisiones de pares sobre temas o áreas similares e intercambiar las lecciones aprendidas.
- Presente y anuncie los informes y las actividades de la unidad de control interno tanto de manera interna como externa. El propósito de esto es doble: 1) distribuir información sobre la unidad, para quién trabajan y los métodos que usa, y 2) promocionar, especialmente a nivel interno, a los oficiales de alto rango de la unidad con el fin de promover los modelos a seguir.
- Después de su período de servicio en la unidad de control interno, ascienda a los oficiales de policía de alto rango a posiciones más altas en comparación con las que tenían cuando se les reclutó para la unidad.
- Defina la investigación interna como el punto máximo de la carrera de un oficial, para que un oficial que esté en ascenso desee incluirlo en su registro.

3.3. Desafíos para el control interno en un servicio policial

Existen cuatro tipos importantes de desafíos: el primero se relaciona con el entorno en el que se llevan a cabo los controles; el segundo, con el diseño del sistema; el tercero, con las capacidades necesarias, y el cuarto con la explotación de los resultados de controles.

1. El desafío del entorno policial

El servicio policial es una organización jerárquica con una cadena de mando clara; sus actividades se deben realizar con respeto por las leyes y los procedimientos. Estas dos características facilitan la obediencia de la gestión por parte de los oficiales de policía y a todas las reglas que dan marco a sus actividades diarias. El servicio policial también es una sociedad cerrada que tiende a separar el mundo en dos segmentos: 1) el servicio mismo y 2) el mundo exterior considerado como principalmente hostil y extraño. Esto puede llevar a algunos oficiales de policía a pensar que el fin justifica el uso de métodos ilícitos, o a tolerar ciertas conductas ya que su denuncia podría afectar al grupo. La implementación de un sistema de control no solo es difícil en dichos entornos, sino que también lo pueden distorsionar los oficiales policiales que lo consideren un peligro.

2. El desafío del diseño del sistema

Un sistema de control va más allá de ayudar a identificar discrepancias; también da una señal y transmite un sentido de los valores de la organización sobre cómo se desea que se alcancen los resultados y sobre cómo se deben comportar los oficiales de policía. Los oficiales notarán rápidamente las discrepancias entre lo que se proclama y lo que realmente se hace, y su apoyo por el sistema se definirá en consecuencia. Debe haber coherencia entre la estrategia y el criterio de control. El ejemplo de los servicios policiales orientados a la comunidad ha demostrado cuán importante es adaptar el criterio de control para apoyar la nueva política. Solo se puede alcanzar la coherencia estratégica si el sistema de control encaja con los objetivos generales. Los requisitos de coherencia son naturalmente mayores, y se deben adaptar estilos de liderazgo, capacitación, delegación de autoridad, etc. Existen aspectos psicológicos relacionados con el control. Los oficiales de policía pronto reconocen los problemas irrelevantes, lo que reduce su iniciativa y aumenta la posible rebeldía.

Otro requisito es que lo que se debe controlar esté claramente definido y exista la base necesaria. Por ejemplo, los oficiales de policía deben conocer la línea entre lo que se considera aceptable y lo que se considera corrupto. No siempre es fácil definir este límite: ¿puede un oficial de policía aceptar un café gratis, una comida gratis, un regalo? Todos estos elementos pueden ser fuentes de corrupción menor o mayor y, por lo tanto, es parte de la responsabilidad de la dirección de aclarar situaciones.

El exceso de control es un riesgo real a la hora de desarrollar un sistema de control. La tendencia de solicitar más y más información puede llevar al desarrollo de medidas administrativas que pueden incitar a los oficiales de policía a quejarse por tareas que impiden que dediquen su tiempo a sus misiones centrales.

En este contexto, el control debe centrarse en elementos y áreas que presenten riesgos para la organización en términos de corrupción.

- Los oficiales de policía pueden ejercer un poder discrecional hacia los miembros del público. El mejor ejemplo aquí es la policía de tránsito, ya que aceptar sobornos es fácil.
- Fácilmente puede haber abuso durante los interrogatorios de sospechosos. Las minorías de género y étnicas están particularmente expuestas a dichas conductas.
- Ciertos subgrupos, como los equipos SWAT, pueden desarrollar culturas específicas que pueden llevarlos a creer que las leyes no aplican a ellos siempre que logren resultados.
- Ciertos oficiales de policía (por ejemplo, los miembros de escuadrones de narcóticos y antivicios), se encuentran con frecuencia en compañía de infractores.

3. El desafío de las capacidades necesarias

La evaluación de resultados presupone capacidades específicas. Por lo tanto, se destina mucha atención a la explicación del sistema y a la capacitación de aquellos que serán responsables de su

éxito, especialmente los gerentes de línea. Las capacidades de comunicación a nivel de la dirección son esenciales para explicar los motivos por los que el sistema de control es importante, de manera que los miembros de la organización lo respalden. Deben comprender que el objetivo del sistema es mejorar el servicio y facilitar el trabajo de sus oficiales.

4. El desafío de la explotación de los resultados de control

Ya se ha mencionado que los controles deben ayudar a tomar medidas correctivas en diferentes niveles: las operaciones en curso, la posible adaptación de los objetivos y/o reformas destinados a modificar la estrategia, la organización, los procesos u otros mecanismos clave. Esto solo puede lograrse si se establecen análisis y procedimientos de informe adecuados.

3.3.1. Los peligros del exceso de control

Es importante explicar las desventajas y los peligros del exceso de control. Tanto el exceso de control como la falta de control en un servicio policial tienen su costo. Un peligro obvio cuando se mejora el control interno es la tendencia a “sobrecentralizar”, mantener el control y la supervisión en niveles más elevados en la organización y más alejados del oficial de policía individual en lugar de confiar en las políticas escritas y supervisar actividades para verificar el cumplimiento. También es importante ser conscientes de que implementar medidas de control puede transmitir señales equivocadas al servicio policial. Las medidas de control se pueden considerar como señales de falta de confianza, y de no querer que los oficiales individuales tomen responsabilidad personal. Un modo de evitar esta interpretación es implementar iniciativas para comunicarles a los oficiales de policía por qué se implementan las diferentes actividades de control, y promover un entorno de control que aliente una actitud positiva hacia los controles y los presente como “el mejor amigo de los oficiales de policía honestos”. Por último, existe el peligro de poner demasiada atención en los procedimientos a expensas del desempeño. Todos estos desafíos pueden tener una influencia negativa en la motivación y la iniciativa de los oficiales de policía. Depende de cada servicio policial estar atento y observar estas consecuencias negativas y estar listos para reajustar y mejorar el sistema de control, dado que la mejor fuerza de impulso en cualquier reforma policial es que los oficiales de policía estén motivados.

4

Control en contextos específicos

El sistema de control del servicio policial depende en gran medida del país. La interdependencia y honestidad de la judicatura y la actitud del público hacia la corrupción desempeñan un rol. Por otro lado, la eficiencia del control depende en gran medida de los recursos disponibles para su implementación, las capacidades del controlador y la disposición de las autoridades y la gestión para aprovechar sus resultados.

Las tareas asignadas a la función de control también evolucionan en relación con los contextos en los que se llevan a cabo. Al comienzo, el control se centra en el respeto por los derechos humanos por parte de la policía; está destinado a abordar las diferentes formas de corrupción de los oficiales de policía y dentro del servicio policial, y amplía su función gradualmente hasta evaluar la gestión de la policía. La Tabla 5 es una representación tentativa de la situación en diferentes contextos. No pretende ser una representación exhaustiva, sino detallar un modelo que se debe desarrollar aún más.

Tabla 4: Ejemplo de las especificidades del contexto de control interno

Contexto	Problemas principales	Enfoque de control
Países en situación de posconflicto	<p>Es posible que se deban reconstruir por completo las autoridades policiales, la justicia y la policía.</p> <p>La desmovilización de los anteriores soldados es un desafío difícil.</p> <p>Alto nivel de corrupción de todos los actores en el sector de seguridad.</p> <p>Falta de ayuda internacional estratégica.</p> <p>Falta de recursos humanos y financieros para implementar un sistema de control.</p>	<p>Uso de fondos proporcionados por contribuyentes internacionales.</p> <p>Violación de los derechos humanos por parte de la policía.</p> <p>Discriminación de diferentes minorías.</p> <p>Corrupción sistémica.</p> <p>El control se lleva a cabo principalmente por medio de organizaciones internacionales.</p>
Países en transición Los países en transición de economías planificadas de forma centralizada a economías de mercado y de sistemas autoritarios a sistemas democráticos.	<p>Las reformas de los actores del sector de seguridad deben alcanzar tres objetivos principales: democratización, desmilitarización de la policía y la guardia fronteriza, y profesionalización.</p> <p>El nivel de corrupción es elevado.</p> <p>Faltan recursos humanos y financieros; debilidades en capacidades adecuadas.</p>	<p>Violaciones de derechos humanos.</p> <p>Corrupción entre diferentes actores del sector de seguridad: individual, colectiva y sistémica.</p>

<p>Países en desarrollo</p> <p>Los países con bajo ingreso nacional bruto (también puede incluir países en transición).</p>	<p>Generalmente faltan recursos para desarrollar un sistema de control.</p> <p>La corrupción es alta.</p>	<p>Violaciones de derechos humanos.</p> <p>Respeto por la igualdad entre diferentes componentes de la sociedad.</p> <p>Diferentes formas de corrupción en diferentes niveles de un servicio policial.</p>
<p>Países desarrollados</p> <p>Países con alto ingreso nacional bruto.</p>	<p>Las funciones de control se amplían y abarcan más y más problemas de gestión.</p>	<p>Violaciones de derechos humanos.</p> <p>Diversidad, antidiscriminación.</p> <p>Eficiencia organizacional.</p>

4.1. Control interno en la policía de Macedonia: una situación de posconflicto (2005)

El servicio de control interno estaba centralizado en las oficinas centrales de la policía, pero tenía corresponsales descentralizados en el país. El servicio lidiaba con:

- Realizar revisiones de antecedentes de oficiales de policía, incluidas verificaciones criminales.
- Investigar denuncias de investigadores o del público.
- Analizar las denuncias e infracciones disciplinarias.

Había una sección encargada del control de calidad y una sección en preparación destinada a auditorías internas. El control se enfocó en instancias en las que los oficiales de policía habían quebrantado las normas estándar. Los aspectos gerenciales de control no se desarrollaron en ese momento. Dicho paso constituiría un desarrollo posterior de las funciones de control.

4.2. El control interno en la policía de Rumania: un país en transición (2005)

A nivel del Ministerio del Interior, el organismo de control estaba encargado de inspeccionar y controlar los siete departamentos del Ministerio. El organismo de control examinaba el cumplimiento con los objetivos, la eficiencia del trabajo y el clima dentro de las unidades inspeccionadas, y también evaluaba la imagen de la policía entre el público. Los controles se realizaban según un manual desarrollado para dicho fin y se enviaba un informe al ministro luego de entregarse al jefe de la unidad que era objeto del informe.

Otro servicio auditaba el uso de fondos públicos atribuidos al Ministerio del Interior.

La policía tenía un servicio específico de un cuerpo de inspectores, encargado de los diferentes controles y auditorías —específicas o generales— dentro del servicio. Cada distrito policial también tenía un equipo de tres inspectores que realizaban auditorías e investigaciones de contravenciones cometidas por oficiales de policía.

La policía rumana, durante el mismo período que la policía macedonia, estaba más avanzada en la implementación de un sistema de control, aunque el sistema seguía siendo ampliamente teórico por su novedad y falta de recursos profesionalizados.

4.3. El control interno en la policía de Francia: un país desarrollado

Francia ha implementado un sistema de control interno muy completo y sofisticado. Su servicio de control ("L'inspection générale de la Police nationale") ha evolucionado desde su enfoque inicial en la disciplina hasta abarcar una amplia gama de actividades en la actualidad:

- Todos los problemas disciplinarios que conciernen a los oficiales de policía cuya conducta ha infringido la ley o ética de la policía.
- Evaluación de los servicios policiales mediante análisis, auditorías y evaluaciones.
- Desarrollo de estudios prospectivos para ayudar a la dirección superior a tomar decisiones.
- Asesores y consultores que trabajan en diferentes servicios policiales.

5

Herramientas prácticas

Esta sección ofrece algunas sugerencias sobre herramientas prácticas.

Una lista de verificación brinda un ejemplo del tipo de preguntas que se deben hacer al evaluar el control interno existente en un servicio policial. Una lista de verificación debe abordar las áreas más problemáticas en relación con la construcción de la integridad y anticorrupción. Su uso eficaz fortalecerá los controles, mejorará el cumplimiento y reducirá el riesgo de corrupción dentro del servicio policial.

Cuadro 7: Lista de verificación de preguntas relacionadas con el entorno de control

- ¿La dirección estableció una declaración de misión, definió metas y desarrolló planes para cumplir con sus objetivos?
- ¿Los objetivos de desempeño son realistas y se pueden alcanzar?
- ¿Hay políticas o principios establecidos en el servicio policial respecto a controles internos?
- ¿Los agentes de policía y el personal de apoyo están familiarizados con estos principios y políticas?
- ¿La dirección define un ejemplo de alta integridad y comportamiento ético?
- ¿Hay un código de conducta específico para policías o uno general para empleados del Gobierno?
- ¿El código de conducta está reforzado con capacitación, comunicaciones jerárquicas y requisitos de declaraciones periódicas escritas de cumplimiento para empleados clave?
- ¿La dirección le demuestra al personal la importancia de la integridad y los valores éticos y está familiarizada con el código de ética, si es que existe?
- ¿Se evalúan periódicamente los planes y el desempeño?
- ¿El criterio utilizado para evaluar el desempeño individual y de la unidad policial está integrado (“profundamente inculcado”) a la ética?
- ¿La dirección reacciona adecuadamente al recibir malas noticias de sus subordinados y unidades policiales?
- ¿Las descripciones de los cargos, procedimientos operativos y procedimientos de apoyo están actualizados?
- ¿La moral de los empleados parece estar en un nivel aceptable?
- ¿Hay tiempo, herramientas y recursos para cumplir con la misión y los objetivos eficazmente?

Preguntas relacionadas con la supervisión

- ¿La dirección supervisa frecuentemente el control del proceso de ejecución de las operaciones del servicio policial?
- ¿La dirección asigna claramente responsabilidades para la capacitación y la supervisión de controles internos?

Preguntas relacionadas con las operaciones

- ¿Hay políticas y rutinas establecidas en el área de operaciones de la policía?

- ¿Estas políticas y rutinas se distribuyeron entre las personas que operan en esta área?
- ¿Las personas que operan en esta área recibieron información sobre las políticas y rutinas?

Preguntas relacionadas con la auditoría interna

- ¿La auditoría interna tiene total apoyo de la alta dirección?
- ¿La relación organizacional entre la auditoría interna y los ejecutivos de alto rango en la organización policial es adecuada?
- ¿Los informes de auditoría interna abarcan a los sujetos correctos, se distribuyen entre las personas correctas y se ponen en práctica de manera oportuna?
- ¿Los auditores generales clave poseen un nivel de conocimiento adecuado?

Preguntas relacionadas con la gestión de recursos humanos

- ¿Hay políticas y rutinas establecidas para la gestión de recursos humanos (GRH)?
- ¿Estas políticas y rutinas se distribuyeron entre las personas que trabajan con temas de GRH?
- ¿Las personas que trabajan con temas de GRH recibieron información sobre las políticas y capacitación sobre las rutinas?
- ¿Se realizan correctamente las verificaciones de antecedentes penales cuando se requieren según el cargo?
- ¿Las funciones relacionadas con el procesamiento y la aprobación de acciones del personal están separadas?
- ¿Los supervisores inmediatos realizan evaluaciones de desempeño y estas evaluaciones se envían al personal o al departamento de GRH de manera oportuna?
- ¿Se aplican procedimientos para garantizar el informe de las actividades de empleo externo y cualquier posible conflicto de intereses?

Preguntas relacionadas con la nómina de pago

- ¿Hay políticas y rutinas establecidas en el área de nómina de pago?
- ¿Estas políticas y rutinas se distribuyeron entre las personas que trabajan con temas de salarios?
- ¿Las personas que trabajan con temas de nómina de pago recibieron información sobre las políticas y capacitación sobre las rutinas?
- ¿Las funciones de aprobación de acciones laborales y horas están separadas de las funciones de distribución de cheques de pago y pago en las cuentas de sueldo?
- ¿Los superiores directos aprueban los registros laborales y de horas para garantizar que las horas trabajadas coincidan con las horas pagadas?
- ¿La dirección revisa y firma la lista de pago final para garantizar que el personal reciba su pago de acuerdo con los contratos salariales y que los empleados despedidos no reciban ningún pago?

5.1. Ejemplo de un análisis holístico del sistema de control interno: el caso de la protección de recursos

Grandes cantidades de información secreta o confidencial se almacenan en medios informáticos de las agencias policiales. En este caso ficticio, los controles de tecnología de la información (TI) se descuidan y, en consecuencia, tienen numerosas deficiencias. Los agentes de policía venden información confidencial a los medios de comunicación y también están sospechados de manipular registros a cambio de sobornos. A continuación, se incluyen sugerencias sobre cómo abordar este problema teniendo en cuenta los cinco componentes del sistema de control interno.

5.1.1. El entorno de control

La dirección debe demostrar su compromiso con el conocimiento y un comportamiento adecuado respecto de la TI, brindar capacitación en esta área y establecer un entorno de control positivo para los problemas de la TI entre el personal que se debe reflejar en las políticas de recursos humanos.

5.1.2. Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos demostró que, en un nivel de control general, el servicio policial no realizó las siguientes acciones:

- Limitar el acceso solo a usuarios que lo necesitaban para desempeñar sus funciones.
- Desarrollar cambios adecuados en el software del sistema.
- Documentar cambios en el software.
- Separar funciones no compatibles.
- Proteger su red del tráfico no autorizado.

5.1.3. Actividades de control

El servicio policial puede:

- Implementar controles de acceso lógicos (p. ej., contraseñas) y físicos (p. ej., llaves, carnets de identificación, alarmas, etc.).
- Negar el inicio de sesión en el sistema operativo para los usuarios de aplicaciones.
- Limitar el acceso al entorno de producción para el personal de desarrollo de aplicaciones.
- Usar registros de auditoría para registrar accesos y comandos para detectar fallas de seguridad.
- Evaluar al personal antes de proporcionar acceso a sistemas que manejan información confidencial.

5.1.4. Información y comunicación

En relación con la información y comunicación, se podría considerar lo siguiente:

- Se deben aplicar procedimientos en el control de la TI y documentar los cambios de software antes de que el software sea puesto en marcha.
- Se deben desarrollar políticas y descripciones de cargos que respalden los principios de separación de funciones.
- Se deben informar y revisar periódicamente los registros de auditoría sobre intentos de acceso y comandos no autorizados.

5.1.5. Supervisión y evaluación

A continuación, se enumeran algunas actividades sugeridas para supervisar y evaluar el sistema de control interno en esta área:

- Desarrollar una auditoría de la TI.
- Realizar un ejercicio de simulación de desastres.
- Supervisar la actividad de los servidores web.

6

Implementación

La Sección 6 del Capítulo 5 presenta sugerencias sobre cómo distribuir el contenido de este capítulo en distintos seminarios y talleres. Los ejercicios sugeridos solo son ejemplos diseñados para brindar ideas e inspiración; se deben adaptar a las necesidades y contextos específicos de las distintas organizaciones policiales. Consulte el Cuadro 8 que figura a continuación para conocer algunos temas sugeridos.

Cuadro 8: Temas sugeridos para un seminario sobre control interno

Taller 1: Construcción de un entorno de control sólido

Objetivo:

Ayudar a la alta dirección a comprender la importancia del entorno de control y su función como líderes de alto rango en la creación de un entorno de control productivo.

Contenido:

¿Cuál es el entorno de control?

¿Por qué es importante el entorno de control?

¿Qué medidas se pueden tomar para mejorar el entorno de control?

¿Cómo se mide y evalúa la calidad del entorno de control?

Grupo objetivo:

La alta dirección

Taller 2: Cómo realizar una evaluación de riesgos

Objetivo:

Permitir que los mandos medios realicen un análisis de riesgos de sus operaciones.

Contenido:

¿Qué modelos y herramientas existen para identificar, evaluar y abordar los riesgos en los distintos escenarios y contextos?

¿Cómo aplico estos modelos y herramientas en mi organización?

¿Cómo se puede utilizar el análisis de riesgos como base para el desarrollo y la mejora de la organización?

Grupo objetivo:

Los mandos medios

7

Conclusiones – Capítulo 5

Un control interno sólido depende de una pequeña cantidad de valores importantes que deben estar presentes en todos los niveles de una organización. Estos valores clave son la claridad, honestidad, transparencia y simplicidad. A partir de estos valores fluye una estrategia coherente, una estructura coherente y una gestión coherente.

Para que el control interno sea eficaz, el personal directivo necesita demostrar que cree en el control interno y debe comportarse como modelos a seguir en su ejecución. Los superiores definen el tono y la cultura de una organización policial. La dirección es responsable en última instancia y debe asumir la propiedad del sistema de control interno.

En un buen control interno, las medidas de control están integradas en las rutinas diarias de la organización, así como en la ejecución de las tareas extraordinarias. La información y capacitación constante sobre las medidas de control interno para todo el personal son importantes para que estas medidas se puedan mantener de manera sostenible.

Un buen sistema de control interno debe estar dirigido a las personas que operan dentro de él, y debe apoyar y alentar la integridad y una actividad positiva hacia las medidas de control. El control interno es responsabilidad de todas las personas del servicio policial y debe ser una parte implícita o expresa, de manera precisa y clara, de la descripción de todos los cargos. Los servicios policiales que no proporcionan políticas y procedimientos de protección y otras actividades de control vital de manera sistemática no solo degradan a los agentes de policía, sino que también quebrantan la confianza pública.

Invertir en medidas preventivas, en especial, medidas relacionadas con el reclutamiento y la capacitación interna, con un fuerte enfoque en la integridad, la ética y el control interno, es dinero bien gastado ya que muy pocos reclutas comienzan su carrera policial con la intención de convertirse en policías corruptos. Muchos de ellos son jóvenes idealistas que se dedican al servicio público y que mantendrán esa actitud con la educación, capacitación y supervisión adecuadas.

Los factores de éxito en la implementación de un sistema de control se pueden resumir de la siguiente manera:

- Coherencia entre la estrategia, las estructuras, los procesos y el control.
- Claridad, honestidad, simplicidad y transparencia.
- Economía del sistema a través de la concentración en áreas clave y excepciones.
- Explotación de los resultados para mejorar la organización.
- Apoyo de la dirección de alto rango.

Tabla de autoevaluación

Capítulo 5 - Control interno

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarlo a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (si alguno fuera necesario), y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué podemos hacer para compensar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Hemos evaluado los niveles internos de control para prevenir y detectar corrupción interna? Consulte la Tabla 1.	De lo contrario, podemos: <ul style="list-style-type: none"> Evaluar dónde se debe aplicar control. Definir el marco del control interno. Decidir las medidas que se deben tomar. 	Podemos: <ul style="list-style-type: none"> Designar a un experto interno. Designar un grupo de trabajo de superiores. Comunicar dentro de la organización para garantizar procesos transparentes.
¿Estamos usando los instrumentos adecuados de control interno de acuerdo con la Tabla 4?	De lo contrario, podemos: <ul style="list-style-type: none"> Evaluar los instrumentos que usamos. Evaluar si debemos agregar otros instrumentos. Preparar un plan de implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer una comparación entre la situación actual y la Tabla 4. Decidir la adición de nuevos instrumentos.
¿Las responsabilidades de la dirección y del personal están claramente definidas de manera que el control interno tiene aceptación dentro de su organización?	De lo contrario, podemos: <ul style="list-style-type: none"> Definir términos de referencia para los superiores y el personal. Mejorar el conocimiento para la toma de decisiones. Reformar y construir una estructura de control interno. 	Podemos: <ul style="list-style-type: none"> Cambiar la estructura mediante la integración de auditorías internas. Controlar la toma de decisiones de los superiores. Comunicar responsabilidad y decisiones tomadas internamente.

<p>¿Conocemos los desafíos del control interno como el control excesivo y sus consecuencias?</p>	<p>De lo contrario, podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Evaluar posibles riesgos. Definir reglas claras para que los superiores eviten el control excesivo. 	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Involucrar a un experto específico para que resuelva las posibilidades de control excesivo. Debatir el tema dentro del grupo de trabajo para control interno.
<p>¿La dirección y el personal aceptan el control interno en toda la organización?</p>	<p>De lo contrario, podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Explicar las decisiones y reacciones. Evaluar las vulnerabilidades y la crítica interna del control interno. Desarrollar reglas claras. 	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Involucrar a un experto/auditor. Obligar al superior y al personal a cumplir las reglas. <p>Observación: las herramientas que se describen en el Capítulo 9 podrían ser útiles.</p>



6

Supervisión y control externos

Hans Born, Aidan Wills, Gabriel Geisler, y
Matthias Erny

1

Introducción al Capítulo 6

La policía tiene el poder de detectar y prevenir infracciones de la ley. Puede resultar desafiante para la policía detectar y prevenir estas infracciones dentro de sus propios servicios. Por esta razón, existen organismos de supervisión y control externos que controlan a la policía para garantizar que cumplan con la ley. El Capítulo 6 explica cómo funciona el proceso de supervisión en relación con la lucha contra la corrupción en los servicios policiales. Para ello, explica qué instituciones externas se involucran en la supervisión de la policía y examina comparativamente lo que hacen estas instituciones. Este capítulo proporciona ejemplos prácticos de la vida real de cómo se pone en marcha la supervisión sobre los servicios policiales para prevenir la corrupción y cómo se podría mejorar ese proceso de supervisión.

Este capítulo utiliza la definición de corrupción que se detalla en el Capítulo 1 y que la define como “el abuso de un cargo público para un beneficio personal”. El concepto de “corrupción sistémica” también se utiliza aquí. La corrupción sistémica es la implicación de todo el servicio policial, o la mayor parte de él, en una actividad corrupta y podría implicar una reorientación completa de las funciones de la policía. La corrupción sistémica podría debilitar la habilidad del servicio policial para prevenir delitos. En especial, este tipo de situación es relevante para un debate de los organismos de supervisión y control externos ya que, si el servicio policial es sistemáticamente corrupto, solo un organismo externo puede contrarrestar la corrupción de manera eficaz.

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

El Capítulo 5 proporciona información complementaria sobre controles internos, y
El Capítulo 7 sobre investigación presenta información suplementaria sobre consultas.
Consulte también el Capítulo 1.

Se indicarán enlaces específicos en el texto.

2

¿Qué son la supervisión y el control externos?

El Capítulo 6 aborda tanto el *control* externo de la policía como la *supervisión* externa de la policía. El *control* externo implica la dirección y gestión de las operaciones de la policía. Es externo a la cadena de mando de la policía, pero es capaz de dirigir las actividades de la policía, por ejemplo, cuando una comisión ejecutiva ordena al servicio policial priorizar un tema (por ejemplo, narcóticos) o cuando un juez emite una orden judicial para que un agente de policía pueda llevar a cabo una investigación. Las funciones de control son características de diseño de los procedimientos policiales y permiten que organismos externos regulen la conducta de la policía y obligan a la policía a comportarse como corresponde.

La *supervisión* externa está relacionada con la revisión y supervisión del comportamiento de la policía por parte de instituciones externas a la policía. Está destinada a evitar e identificar malas conductas a fin de mejorar el servicio que la policía proporciona al público. En general, la supervisión consiste en una revisión *a posteriori*, pero también implica una supervisión continua. Algunos ejemplos de instituciones que llevan a cabo estrictamente una función de supervisión son los comités parlamentarios, medios de comunicación y actores de la sociedad civil (ONG y ONGI), como Transparencia Internacional y la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles. Estas organizaciones no están integradas a la cadena de mando de la policía y solo supervisan la actividad de la policía de manera externa para detectar casos de corrupción u otros abusos. La supervisión externa difiere del control externo debido a que el control implica integración en la cadena de mando de la policía, con una capacidad simultánea directa de modificar el comportamiento de la policía.

Dentro del alcance de este capítulo, se considera que los organismos externos incluyen todas las instituciones que son independientes de la policía, tanto en su organización como en su funcionamiento. El capítulo examina el Poder Ejecutivo, Parlamento, Poder Judicial, organismos especializados de supervisión de la policía y anticorrupción, investigaciones especiales, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación. Explica el rol y la función de cada una de estas instituciones y brinda ejemplos de las mejores prácticas.

Las instituciones de supervisión y control externas no solo controlan a la policía, sino que también se controlan entre ellas. Esto hace que las instituciones de control externas sean más inmunes a la corrupción que los mecanismos de control internos. Por ejemplo, si un jefe de policía recibe sobornos, podría subvertir intencionalmente los mecanismos internos anticorrupción. Cuando esto sucede, una persona externa a la policía, por ejemplo, el Poder Ejecutivo, debe detener al jefe de policía. El Poder Ejecutivo también puede ser corrupto y usar al jefe de policía corrupto para silenciar a la oposición política. No obstante, si esto sucede, uno podría depender de los fiscales para luchar contra la corrupción, del Parlamento para destituir al Poder Ejecutivo fallido y de la sociedad civil y de los medios de comunicación para garantizar que se exponga el caso de corrupción. Si un organismo de supervisión externo no puede luchar contra las prácticas corruptas, existen muchos otros organismos que podrían intervenir para detener la corrupción y restaurar el Estado de derecho.

El éxito de los organismos de supervisión externos depende del hecho de que, en conjunto, controlen los servicios policiales para garantizar que no sean corruptos y que se controlen entre ellos para garantizar que cada institución esté desempeñando su trabajo correctamente. Esto garantiza que no se abuse del poder de cada institución sobre la policía.

3

¿Por qué son importantes los organismos de control y supervisión externos para luchar contra la corrupción?

Las siguientes subsecciones proporcionan argumentos para las funciones críticas de los organismos de supervisión y control externos en la lucha contra la corrupción.

3.1. Fortalecen la gobernanza democrática

Una norma ampliamente aceptada establece que el público debe tener control sobre su Gobierno y sobre los servicios públicos, como la policía. Esto es fundamental para garantizar que los servicios públicos respondan a las necesidades del público y que la policía no participe en actividades que dañen los intereses del público (como la corrupción). En países democráticos, el público controla principalmente a la policía (y a otras agencias gubernamentales) de manera indirecta a través de sus representantes electos. El hecho de que la policía reciba la supervisión de las instituciones que son directamente electas (p. ej., el Parlamento) o asignadas por un organismo directamente electo (p. ej., los organismos especializados de supervisión de la policía) hace que la supervisión sea esencialmente democrática. Mediante el establecimiento, asignación y revisión del trabajo de los organismos de supervisión de la policía, los Parlamentos crean un enlace entre el público y la policía. Los organismos de supervisión de la policía controlados democráticamente desempeñan un rol importante ya que permiten que la policía sea más receptiva a las necesidades del público al que le brindan sus servicios.

3.2. Promueven la confianza pública en la policía

La experiencia en varios países ha demostrado que el público no suele confiar en la policía para llevar a cabo investigaciones internas adecuadas sobre denuncias o quejas de malas conductas, como la corrupción y el uso de fuerza excesiva. En muchos casos, estas preocupaciones han resultado ser correctas mediante consultas públicas externas de actividades de la policía.⁷⁸ Las consultas han demostrado constantemente que los investigadores internos no suelen comportarse de manera eficaz e imparcial por la influencia que ejercen sus colegas y la idea de la lealtad o solidaridad dentro de la policía.⁷⁹ Estos problemas son especialmente relevantes en investigaciones de corrupción sistémica, donde jefes, superiores o investigadores podrían estar involucrados en prácticas corruptas.

Además, si bien algunos servicios policiales son capaces de llevar a cabo investigaciones internas imparciales y rigurosas, es posible que el público no esté al tanto de esto y se pregunte con razón si las investigaciones internas están sesgadas. Dado que los servicios policiales eficaces dependen de la confianza del público, es muy importante que los servicios policiales hagan un gran esfuerzo por ser transparentes. Una manera de demostrar transparencia es que organismos de supervisión externos controlen los servicios policiales y, de esta manera, demuestren verazmente al público que la policía no tiene nada que ocultar. Si el público sabe que un organismo externo supervisa a la policía, que se pueden presentar denuncias a este organismo y que estas denuncias serán investigadas de manera independiente por el organismo, esto ayuda a promover la confianza pública en el trabajo de la policía.

3.3. Garantizan el cumplimiento de los estándares internacionales sobre servicios policiales y corrupción

La supervisión externa de los servicios policiales es importante para permitir que el Estado cumpla con sus obligaciones legales internacionales. En especial, el derecho internacional de los derechos humanos requiere que los Estados garanticen que haya instituciones que escuchen las denuncias de las personas sobre la violación de sus derechos humanos por parte de la policía y, si es necesario, que brinden una solución.⁸⁰ En general, un tribunal se encarga de desempeñar esta función, pero hay otras instituciones, como la defensoría del pueblo, las comisiones de derechos humanos y los organismos especializados de recepción de denuncias contra la policía, que también participan de la investigación de supuestas violaciones de derechos humanos por parte de la policía.

Los actos de corrupción por parte de agentes de policía suelen implicar violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, los agentes de policía podrían detener arbitrariamente a una persona o usar fuerza excesiva contra una persona para obtener dinero. Este es un ejemplo de corrupción y una violación de los derechos a la libertad y (potencialmente) al derecho de no ser sometido a torturas ni tratos inhumanos o degradantes. Por otra parte, algunos agentes de policía podrían aceptar sobornos para ignorar denuncias de abuso contra una persona que haya sido perpetrado por otro agente de policía o por un miembro del público. Por consiguiente, hay un claro vínculo entre las violaciones de derechos humanos y la corrupción.

Muchos países han establecido compromisos internacionales en el área específica de anticorrupción. Estos incluyen el compromiso de establecer instituciones externas independientes para investigar las denuncias de corrupción a funcionarios estatales, incluidos los agentes de policía.⁸¹

3.4. Mejoran los servicios policiales

La supervisión externa es fundamental para ayudar a la policía a mejorar el servicio que brindan al público. Esto incluye la legalidad, eficacia y eficiencia de su servicio. La supervisión externa puede ayudar a la policía a identificar y solucionar debilidades y problemas en su trabajo. Por ejemplo, las instituciones de supervisión externa podrían descubrir problemas con el sistema de un servicio policial para detectar corrupción entre sus agentes o con la selección del personal. En respuesta, la institución de supervisión puede recomendar que el servicio policial adopte nuevos procedimientos o políticas. En general, una institución externa está en una mejor posición que un organismo interno para identificar problemas en los procedimientos y políticas de la policía. Esto se debe a que un organismo externo puede evaluar el trabajo de la policía sin la influencia de la jerarquía policial, lealtad entre colegas o cultura institucional.

4

¿Cuál es el rol de los organismos de supervisión y control externos en la lucha contra la corrupción?

Existen seis actores diferentes que participan de la supervisión y control externos de los servicios policiales:

- El Poder Ejecutivo.
- El Parlamento.
- El Poder Judicial.
- Los organismos especializados de supervisión de la policía y anticorrupción.
- Las investigaciones especiales.
- Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Esta sección describe el rol de cada uno de estos seis actores en la lucha contra la corrupción y detalla sus fortalezas y debilidades como mecanismos anticorrupción.

4.1. Tipos de supervisión y control externos

Las seis instituciones que se enumeran debajo ejercen dos tipos de supervisión y control: 1) proactivo y 2) reactivo.⁸² Las funciones de supervisión proactiva existen para prevenir la corrupción en la policía y generalmente se centran en identificar y solucionar los factores sistémicos que llevan a la corrupción y en resolverlos a través de leyes, políticas y gestión.⁸³ La Tabla 1, que figura a continuación, muestra las distintas funciones relacionadas con la supervisión proactiva de la policía. Los sistemas de supervisión reactiva de la policía se aplican para solucionar casos de corrupción una vez que suceden. Un enfoque de supervisión reactivo a la corrupción policial se puede caracterizar por responder a demandas o denuncias y, si se determina que la práctica corrupta existió, por sancionar e investigar a las personas involucradas y/o recomendar una reforma (consulte la Tabla 1 que figura a continuación). Los sistemas de supervisión reactiva también pueden prevenir la corrupción policial ya que la detección y sanción de agentes corruptos desalientan a otros miembros del servicio a solicitar o aceptar sobornos.

Tabla 1: Descripción general de las distintas funciones de supervisión proactiva y reactiva de la policía

Funciones proactivas de supervisión y control externo	Actores externos involucrados
Desarrollar y promulgar leyes anticorrupción	Parlamento y Poder Ejecutivo
Establecer sistemas de rendición de cuentas y supervisión	Parlamento, Poder Ejecutivo, organismos especializados de supervisión de la policía y anticorrupción
Establecer políticas oficiales anticorrupción	Poder Ejecutivo, Parlamento, organismos anticorrupción

Proporcionar recursos para lidiar con la corrupción	Poder Ejecutivo, Parlamento
Diseminar información sobre políticas de corrupción	Poder Ejecutivo, sociedad civil y medios de comunicación, organismos de supervisión especializados, investigaciones especiales
Investigar factores sistémicos que llevan a la corrupción	Organismos especializados de supervisión de la policía y anticorrupción, investigaciones especiales
Funciones reactivas de supervisión y control externo	Actores externos involucrados
Disciplinar y sancionar a policías corruptos	Poder Judicial, Poder Ejecutivo, Fiscalía
Diseminar datos sobre corrupción policial	Organismos especializados de supervisión de la policía y anticorrupción, sociedad civil y medios de comunicación, Parlamento, consultas <i>ad hoc</i>
Responder a denuncias sobre corrupción	Organismos especializados de supervisión de la policía y anticorrupción, Fiscalía, investigaciones especiales
Detectar e investigar casos de corrupción	Organismos especializados de supervisión de la policía y anticorrupción, investigaciones especiales, Fiscalía

4.2. La relación entre el control externo y el control interno

Las instituciones de supervisión y control externo funcionan en paralelo con los sistemas de control interno (consulte el Capítulo 5). Los mecanismos externos dependen de la eficacia de los mecanismos de control interno para mantener los estándares de profesionalismo y transparencia. Los controles internos incluyen lo siguiente: investigación durante el proceso de reclutamiento, supervisión por parte de los superiores inmediatos, investigación de casos de corrupción denunciados por parte de organismos internos anticorrupción, toma de medidas disciplinarias contra los agentes de policía corruptos, supervisión de la inclinación hacia la corrupción entre los agentes de policía y promoción de una cultura policial intolerante frente a la corrupción.^{B4} Estos controles internos implementan y refuerzan los controles externos, las leyes y las políticas.

La supervisión y el control externo desempeñan cuatro funciones principales en relación con los controles internos:

1. Garantizar que se establezcan controles internos.
2. Supervisar eficazmente los controles internos dentro de la función policial.
3. Brindarle al público un mecanismo independiente de denuncias sobre corrupción policial.
4. Tratar casos de corrupción policial que no puedan ser manejados por los propios servicios policiales, ya sea por la gravedad del caso o por conflictos de intereses.

Las siguientes subsecciones abordan cada una de las seis instituciones principales de supervisión y control externas. Se detalla el rol de cada institución y los problemas comunes a cada institución de supervisión, así como algunas recomendaciones clave para mejorar la eficacia de cada institución.

4.3. El Poder Ejecutivo

4.3.1. El rol del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo establece políticas globales y proporciona dirección estratégica para la policía.⁸⁵ Según la estructura de un país y la delegación de poderes, la supervisión de los servicios policiales por parte del Poder Ejecutivo se puede realizar en varios niveles: el Ministerio del Interior o Asuntos Internos a nivel nacional, el gobernador provincial a nivel regional y el alcalde de la ciudad a nivel local. En algunos países, los servicios policiales se consideran parte del Ministerio del Interior (p. ej., Rusia); en otros países, la supervisión de la policía realizada por el Ejecutivo está descentralizada en las ciudades, regiones o provincias (p. ej., Suiza). En otros países, los servicios policiales dependen directamente del jefe de Estado o jefe de Gobierno, ya que no existe el Ministerio del Interior (p. ej., Indonesia). Muchas veces esta disposición puede llevar a una interferencia política excesiva en los servicios policiales.

El Poder Ejecutivo es responsable de establecer un proceso para supervisar a la policía, incluido encarar la corrupción. Si bien las prácticas exactas pueden variar según el país, el Poder Ejecutivo generalmente emplea tres estrategias para luchar contra la corrupción en la policía. Consulte la Tabla 2 a continuación:

Tabla 2: Tres estrategias que el Poder Ejecutivo puede utilizar para frenar la corrupción policial

Estrategia	Descripción
<p>Mostrar voluntad política para frenar la corrupción en la policía</p>	<p>Las políticas anticorrupción exitosas necesitan respaldo del Gobierno y, en especial, de los ministros responsables. El Poder Ejecutivo debe demostrarles al público y a la policía que aborda el tema de la corrupción con seriedad.</p> <p>El Poder Ejecutivo puede mostrar compromiso con la lucha contra la corrupción a través de políticas y acciones. Los documentos técnicos sobre corrupción que posee el Gobierno generalmente abordan las causas de la corrupción y las medidas para prevenir, detectar y procesar los casos de corrupción en el sector público.⁸⁶</p> <p>El Poder Ejecutivo puede implementar sus prescripciones de políticas mediante la aplicación de estándares anticorrupción y, de esta manera, demostrar claramente su compromiso para luchar contra la corrupción.</p>
<p>Crear instituciones de supervisión</p>	<p>El Poder Ejecutivo puede establecer instituciones que estén encargadas de proporcionar supervisión independiente del servicio policial. Estas instituciones pueden incluir organismos especializados de supervisión de la policía.</p> <p>Los ministerios del Gobierno⁸⁷ o las autoridades, juntas o comisiones policiales están dirigidos por civiles (es decir, personas que no son agentes de policía) encargados de supervisar a la policía, incluida la política anticorrupción. En muchos países, estos ejercen la supervisión sobre la policía en nombre de los funcionarios electos.</p> <p>Los cuerpos de inspectores se encargan de inspeccionar que la policía cumpla con la ley, las políticas y los códigos de conducta (p. ej., "Her Majesty's Inspectorate of the Constabulary", en el Reino Unido;⁸⁸ "Inspection de la Gendarmerie Nationale", "Inspection Générale des Services" e "Inspection Générale des Services de la Police Nationale", en Francia;⁸⁹ "Inspecção Geral Da Administração Interna", en Portugal,⁹⁰ y "Rijksrecherche", en los Países Bajos).⁹¹</p>

	Estas instituciones de supervisión funcionan como un amortiguador entre los funcionarios políticos electos y la policía, y minimizan de esta manera la interferencia política indebida por parte del Poder Ejecutivo en los asuntos de la policía.
Supervisar los procedimientos de gestión de recursos	<p>Como parte de su función de definición de políticas, el Poder Ejecutivo puede idear y revisar los criterios utilizados en el reclutamiento, selección y promoción de cargos policiales. El Poder Ejecutivo puede prohibir reclutas condenados por corrupción u otros delitos. Por ejemplo, en Kenia, sobre la base de una investigación realizada por la comisión anticorrupción, el Gobierno canceló el reclutamiento de tres mil nuevos agentes de policía y suspendió a sesenta agentes por recibir sobornos para permitir que los nuevos reclutas ingresaran al servicio policial.⁹²</p> <p>El Poder Ejecutivo puede supervisar las políticas de pago y garantizar que las asignaciones de fondos se distribuyan correctamente. Las investigaciones muestran que, en algunos países, los salarios de los agentes de policía no se suelen pagar, se suelen demorar o son utilizados por la administración. Además, no se proporcionan los equipos y los agentes de policía deben pagar por uniformes, equipamiento, combustible y llamadas telefónicas de sus propios fondos.⁹³ La falta de salario y equipos suficientes es uno de los principales impulsores de la corrupción. El poder que tiene el Poder Ejecutivo para suministrar y supervisar fondos y salarios es una herramienta importante contra la corrupción.</p>

4.3.2. Desafíos

De los organismos de supervisión externos, el Poder Ejecutivo posee la mayor capacidad para decidir e influir sobre la policía. Es importante que se haga una clara distinción entre las áreas y responsabilidades del Poder Ejecutivo y las de la policía. Esto es importante porque la interferencia política podría permitir o incluso alentar la corrupción, por ejemplo, bloquear demostraciones pacíficas legítimas contra el Gobierno, solicitar a la policía que no arreste políticos u otros miembros de la élite que están sospechados de cometer un delito o promover a agentes de policía por sus afiliaciones a ciertos partidos políticos.⁹⁴ Para comprender los distintos mandatos del Poder Ejecutivo y de la policía, se dice que el Poder Ejecutivo es “responsable de las políticas” y la policía es “responsable de las operaciones”.⁹⁵ Los países democráticos tratan de mantener rigurosamente esta distinción ya que garantiza que la policía cumpla con las políticas anheladas por el público y que el Poder Ejecutivo no intervenga en las operaciones poniendo en peligro la independencia o eficacia de la policía.

4.3.3. Recomendaciones

La regla que rige las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la policía debe ser la siguiente: en todos los asuntos relacionados con las decisiones específicas de operaciones y de aplicación de la ley, la policía toma sus propias decisiones basándose en su criterio profesional. En todos los asuntos relacionados con las políticas generales, el Poder Ejecutivo electo democráticamente controla a la policía.⁹⁶ Esta distinción puede ser difícil de discernir y es probable que existan áreas indefinidas. Las siguientes recomendaciones representan maneras en las que se puede formular la relación entre el Poder Ejecutivo y la policía para reducir la ambigüedad, maximizar la responsabilidad de la policía y, al mismo tiempo, minimizar la interferencia del Poder Ejecutivo en las operaciones.

Crear un marco legal claro. Muchas veces, la policía y los políticos son conscientes de la necesidad de separar sus áreas de responsabilidad, pero no son claros en las especificaciones de los asuntos que

están bajo el control de cada organismo.⁹⁷ Cuanto más claro y más específico sea el marco legislativo, más fácil será para el Poder Ejecutivo saber dónde termina su control y dónde empieza el área de dominio de la policía.

Transparencia de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la policía. Toda política o directiva que provenga del Poder Ejecutivo hacia la policía se debe enviar a través de canales formales con un registro del procedimiento de toma de decisiones que llevó a la formulación de la política. Esto ayuda en el análisis *post facto* (después de que ocurrió el evento) de las políticas específicas y evita conflictos de intereses que podrían generarse cuando las políticas entre el Poder Ejecutivo y los jefes policiales se concluyen en privado o de manera informal, por ejemplo, en eventos sociales.

Mantenimiento estricto de la cadena de mando. El Poder Ejecutivo nunca debe ignorar la cadena de mando oficial de la policía e intentar comunicarse con agentes de menor rango ni impartir políticas eludiendo el liderazgo de la policía. El estricto respeto por la cadena de mando evitará situaciones en las que el Poder Ejecutivo pueda influir en las políticas del servicio policial a pesar de objeciones de los comandantes policiales expertos. Si hay un desacuerdo sustancial entre los comandantes policiales y el Poder Ejecutivo, se deben respetar los canales adecuados para el reemplazo del liderazgo policial.

4.4. El Parlamento

El Parlamento cumple dos funciones principales para luchar contra la corrupción: 1) legislativa y 2) de supervisión.⁹⁸

4.4.1. Función legislativa

Tal vez la contribución más obvia de los Parlamentos a la gobernanza de la policía y, en especial, a la lucha contra la corrupción sea la adopción de leyes que establecen el marco legal para frenar la corrupción policial. Este marco legal consiste en cuatro tipos de leyes: 1) leyes que penalizan la corrupción; 2) leyes que promueven la transparencia y la responsabilidad del Gobierno; 3) leyes que regulan el mandato y los poderes de la policía y 4) leyes que establecen instituciones de supervisión.

1. *Leyes que penalizan la corrupción.* La primera categoría hace referencia a la penalización de la corrupción. Estas leyes pueden ser parte del código penal general que contiene disposiciones que penalizan la corrupción o pueden ser leyes anticorrupción específicas.
2. *Leyes que promueven la transparencia y la responsabilidad del Gobierno.* La función de esta segunda categoría es prevenir la corrupción. Estas son leyes que promueven la responsabilidad y la transparencia del Gobierno, lo que reduce las posibilidades de conductas corruptas. En general, estas leyes regulan asuntos como el acceso a la información, la libertad de expresión y la protección de los denunciantes.
3. *Leyes que regulan el mandato y los poderes de la policía.* La tercera categoría está relacionada con el mandato y los poderes de la policía.⁹⁹ Estas leyes pueden incluir actividades propensas a la corrupción, como la adquisición pública de equipos, combustible, alimentos y edificios (contratos) y el reclutamiento y la promoción de agentes de policía (carreras).
4. *Leyes que establecen instituciones de supervisión.* El Parlamento es responsable de promulgar el marco legal que estipule cómo se supervisará a la policía y que garantice que el organismo encargado de la supervisión realice su trabajo de manera eficaz. El Parlamento ejerce este poder promulgando el marco legal que estipula el mandato y los poderes de los organismos de supervisión de la policía.

4.4.2. Función de supervisión

El segundo papel importante del Parlamento es supervisar al Gobierno, incluida la policía. En la mayoría de los países, los Parlamentos tienen varias herramientas de supervisión, lo que les permite exigir la responsabilidad de los Gobiernos frente a sus acciones. También pueden tener comisiones dedicadas a asuntos específicos, por ejemplo, la corrupción policial, como es el caso del Comité de Asuntos Internos de la Cámara de los Comunes del Reino Unido. El Cuadro 1 que figura a continuación ofrece una descripción general de los poderes que podría usar el Parlamento para supervisar al sector de seguridad, incluida la policía.

Cuadro 1: El Parlamento y la policía: poderes de supervisión¹⁰⁰

Poderes generales

Impulsar, enmendar y aprobar leyes relacionadas con la corrupción policial.

Interrogar a los miembros del Poder Ejecutivo responsables de la policía y a los agentes de policía de alto rango (bajo juramento).

Escuchar a expertos independientes en corrupción policial.

Realizar investigaciones independientes sobre escándalos de corrupción en la policía.

Poderes de supervisión financiera

Aprobar el presupuesto anual de la policía.

Revisar y enmendar las propuestas de presupuesto, incluidas las solicitudes de presupuesto complementario.

Verificar y certificar los gastos realizados (en función de los informes de la institución de auditoría).

Tener acceso a todos los documentos presupuestarios.

Poderes de designación

Confirmar la designación de los principales inspectores de la policía

En el contexto de la corrupción, la supervisión parlamentaria debe centrarse en dos asuntos: 1) supervisión financiera de la policía y 2) regulación de los mecanismos de supervisión y denuncias policiales.

Supervisión financiera. La integridad financiera es fundamental para luchar contra la corrupción policial. Por lo tanto, es importante que el Parlamento desempeñe un rol sólido en el presupuesto. Esta participación debe incluir la adopción y auditoría del presupuesto policial.¹⁰¹ Para analizar las distintas funciones del Parlamento con claridad, este análisis se divide en dos partes: adopción del presupuesto y auditoría del presupuesto.

El poder del Parlamento para aprobar el presupuesto puede darle cierto alcance para establecer prioridades en el servicio policial. Puede exigirle al Gobierno que priorice la lucha contra la corrupción policial, financie mecanismos de supervisión de la policía e impulse campañas de capacitación y concientización sobre la lucha contra la corrupción destinadas a agentes de policía. Además, el Parlamento puede usar auditorías para verificar si el dinero se gasta de manera eficiente y legal. Estas auditorías son fundamentales para frenar la corrupción, ya que los fondos para el presupuesto policial no suelen llegar al destino pretendido. El Parlamento puede desempeñar un rol muy importante en la prevención de la corrupción, ya que puede exigirles a los organismos auditores que realicen investigaciones y obligar al Gobierno a tomar medidas en función de los resultados de esas investigaciones.¹⁰²

Un último rol importante del Parlamento en el ejercicio del control financiero es la legislación de un sistema transparente para planificar, programar, presupuestar y evaluar los gastos de la policía. Este sistema de presupuesto debe ser capaz de rastrear cómo se asignan los fondos y cómo se gastan dentro del servicio policial. Sin un marco legal claro y transparente, el sistema de presupuesto queda propenso a robos, mala gestión y malversación.¹⁰³

Revisar el trabajo de las instituciones de supervisión. El Parlamento utiliza su control del presupuesto para revisar los recursos de los organismos de supervisión de la policía. En muchos países, los Parlamentos nombran a los miembros de las instituciones especializadas de supervisión de la policía. El Parlamento también revisa las actividades de las instituciones de supervisión para garantizar que cumplan con su mandato. Por ejemplo, la Comisión Parlamentaria Conjunta de la Comisión Australiana para la Integridad en la Aplicación de la Ley (ACLEI) examinó las estructuras de gobernanza y los procesos operativos de las distintas agencias australianas para la integridad de la aplicación de la ley (consulte el Ejemplo 1, que figura a continuación).

Ejemplo 1: Supervisión parlamentaria de los mecanismos de supervisión y denuncia de la policía: Australia¹⁰⁴

En 2008 y 2009, una comisión parlamentaria conjunta examinó las distintas agencias estatales para la integridad de la aplicación de la ley para informar posibles cambios en las estructuras de gobernanza y los procesos operativos de la Comisión Australiana para la Integridad en la Aplicación de la Ley (ACLEI).

Mandato. La comisión parlamentaria informó sobre las responsabilidades, los poderes y las estructuras de gobernanza de las distintas agencias estatales para la integridad en la aplicación de la ley. También investigó sus relaciones con otros organismos externos, incluidos la defensoría del pueblo, las comisiones de supervisión parlamentaria y otras agencias relacionadas. Los términos de referencia requerían que la comisión supervisara los programas estatales existentes para la prevención de la corrupción y los mecanismos anticorrupción internos de la policía.

Metodología. La comisión parlamentaria anunció su investigación extensivamente y alentó a personas y organizaciones a presentar denuncias. Además, la comisión organizó audiencias públicas en distintas ciudades australianas y publicó las presentaciones, informes de audiencias y listas de testigos.

Hallazgos. En función de la investigación, la comisión parlamentaria solicitó inmediatamente que el Gobierno australiano incrementara los fondos de la ACLEI, estableciera una unidad de prevención y capacitación dentro de la ACLEI, creara un foro nacional destinado a las agencias para la integridad de la aplicación de la ley, estableciera un “inspector de integridad” para ayudar a la ACLEI, financiara el establecimiento de infraestructura, fortaleciera los mecanismos para denunciantes internos y revisara los acuerdos existentes para la suspensión y el despido de empleados de las fuerzas del orden.

4.4.3. Desafíos

Con ambas funciones, legislación y supervisión, el Parlamento desempeña un rol importante en la lucha contra la corrupción policial. El Parlamento también tiene algunas debilidades como institución de supervisión. En primer lugar, tal como sucede con el Poder Ejecutivo, la supervisión parlamentaria no debe entrometerse en política. En segundo lugar, es posible que los miembros del Parlamento no tengan experiencia en asuntos policiales, lo que puede resultar en una supervisión ineficaz. En tercer lugar, la supervisión de la policía es solo una de las tantas prioridades de los miembros del Parlamento y es posible que no reciba la atención que requiere. Por último, debido a las interrupciones entre las sesiones del Parlamento, es posible que se generen intermitencias en la supervisión de la policía.¹⁰⁵

4.4.4. Recomendaciones para los Parlamentos

Estas recomendaciones representan algunas maneras mediante las cuales los miembros del Parlamento pueden contribuir a la lucha contra la corrupción a través de su autoridad legislativa.¹⁰⁶ La corrupción es un delito y se debe tratar a través de procesos judiciales. Estas medidas de seguridad legales facilitan la detección y persecución de casos de corrupción.

- *Libertad de información (FOI, por sus siglas en Inglés).* Algunos países tienen leyes de FOI que permiten que el público o las organizaciones demanden la publicación de documentos. Estas leyes también ayudan a las organizaciones mediáticas a acceder a información para generar informes. Leyes estrictas de FOI agregan transparencia a las instituciones gubernamentales y, de esta manera, reducen la facilidad con que se ocultan los casos de corrupción.
- *Protección de los denunciantes.* Estas leyes protegen a aquellas personas que revelan casos de corrupción para que no sufran represalias y, de esta manera, alientan a los agentes de policía a denunciar prácticas corruptas.
- *Ley sobre conflictos de intereses.* Estas leyes especifican las condiciones bajo las cuales se pueden producir conflictos de intereses y cuándo se deben controlar. La aplicación de una ley sobre conflictos de intereses puede disminuir las oportunidades para la corrupción y reducir su prevalencia.

4.5. El Poder Judicial y la Fiscalía

El análisis de las diferencias entre los sistemas legales de todo el mundo (por ejemplo, sistemas del derecho común frente a derecho civil) se encuentra fuera del alcance del Capítulo 6. No obstante, es importante considerar cómo las funciones de los servicios del Poder Judicial y la Fiscalía difieren según el país. En el contexto de este capítulo, se describen tres posibles funciones de los servicios del Poder Judicial y la Fiscalía:

1. Procesamiento de casos de corrupción como delitos penales.
2. Rol del Poder Judicial de escuchar demandas civiles relacionadas con corrupción policial.
3. Revisión judicial.

4.5.1. Procesamiento de casos de corrupción

En la mayoría de los Estados, la corrupción es un delito penal que se debe procesar independientemente de las personas que estén involucradas. En consecuencia, la Fiscalía y el Poder Judicial desempeñan un rol fundamental en la lucha contra la corrupción policial.¹⁰⁷ Ciertos casos de corrupción se pueden abordar a través de procedimientos disciplinarios internos en el servicio policial. Cuando se sospecha que los agentes de policía han participado en actividades que se encuadran dentro de un delito penal, la Fiscalía y el Poder Judicial son los responsables de investigar, procesar y juzgar y, si es necesario, sentenciar a las personas involucradas.

El procesamiento y la condena de agentes de policía corruptos cumplen varias funciones importantes. En primer lugar, aplicar el derecho penal independientemente de las personas involucradas es un requisito fundamental en cualquier sociedad basada en el Estado de derecho. El Poder Judicial puede garantizar que haya responsabilidad legal por las acciones de los agentes de policía.

En segundo lugar, los fiscales y los jueces pueden ayudar a luchar contra la “cultura de impunidad” que rodea a ciertos servicios policiales garantizando que se aplique el derecho penal contra los agentes de policía. Una cultura de impunidad hace referencia a la visión predominante entre los agentes de policía

de que pueden infringir la ley sin recibir ninguna sanción. El exitoso procesamiento y la condena de agentes corruptos sirve como freno para la corrupción futura.

En tercer lugar, mediante la acusación y condena de agentes de policía culpables de corrupción, la Fiscalía y el Poder Judicial pueden enviar un mensaje claro al público de que la policía no está por encima de la ley y debe hacerse responsable. Este concepto es particularmente importante en lugares donde la confianza del público en la policía es limitada. A largo plazo, el procesamiento exitoso de agentes de policía por corrupción y otros delitos penales puede ayudar a construir la confianza del público en la policía.

En cuarto lugar, la investigación y el procesamiento de los agentes involucrados en casos de corrupción puede ayudar a revelar otros problemas sistémicos dentro del servicio policial, que pueden ser abordados por una de las instituciones responsables de la supervisión y el control de la policía. Por ejemplo, un organismo especializado de supervisión de la policía podría utilizar la acusación de uno o más agentes por casos de corrupción como base para iniciar una investigación más amplia en un determinado servicio o unidad policial. En este contexto, un organismo de supervisión podría revisar los mecanismos anticorrupción internos de un servicio policial.

4.5.2. Demandas civiles

Más allá de su papel en procesos penales relacionados con la corrupción policial, el Poder Judicial desempeña dos funciones adicionales en relación con la lucha contra la corrupción policial. Los tribunales pueden funcionar como un mecanismo de resolución de disputas para personas que buscan una compensación en casos que involucran corrupción policial. El público podría demandar al Gobierno local o nacional o a un servicio policial por daños provocados como resultado de un acto de corrupción. Podrían demandar a la policía por daños ocasionados por la incapacidad de los agentes de policía de protegerlos. Por ejemplo, esta situación podría generarse cuando la policía recibe pagos para ignorar las actividades de un grupo delictivo.

En Estados Unidos, los Gobiernos locales controlados por la Corte Suprema son responsables si la policía, por falta de capacitación, muestra “indiferencia intencionada” a las normas constitucionales de conducta.¹⁰⁸ Si los tribunales fallan a favor de las personas por daños relacionados con demandas que involucran corrupción policial, esto puede tener un importante efecto disuasivo. Además, es probable que los Gobiernos locales o nacionales y los servicios policiales tomen medidas para prevenir la reaparición de conductas corruptas si fueran responsables de pagar una importante compensación por demandas civiles. Esta conducta ya se ha observado en Estados Unidos, donde algunos departamentos policiales comenzaron a considerar las demandas civiles en la revisión de desempeño de los agentes de policía.¹⁰⁹ Por último, las demandas civiles que involucran casos de corrupción pueden llevar a un organismo de supervisión interno o externo a investigar las políticas y actividades de un servicio policial.

4.5.3. Revisión judicial

El Poder Judicial puede realizar una importante verificación independiente de las acciones del Parlamento y del Poder Ejecutivo respecto de la policía. En muchos Estados, los ciudadanos y las organizaciones pueden pedir que el Poder Judicial revise las decisiones del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo para verificar que cumplan con otras leyes, y particularmente con la constitución y con las obligaciones legales internacionales del Estado. El Poder Judicial puede anular directivas del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo que se consideren incompatibles con la constitución u otras leyes pertinentes. Esto proporciona un valioso control del Parlamento o del Poder Ejecutivo para que no tomen medidas que puedan promover la corrupción u otras actividades ilegales por parte de los servicios policiales.

La revisión judicial representa un nexo importante entre el rol del Poder Judicial y las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión de la policía y del Gobierno en un sentido más amplio. Generalmente

son las organizaciones de la sociedad civil las que solicitan una revisión judicial de la legislación o de las directivas del Ejecutivo.

4.5.4. Desafíos

La capacidad la Fiscalía y del Poder Judicial para luchar contra la corrupción policial depende invariablemente de la calidad de estas instituciones.¹¹⁰ No pueden desempeñar un rol eficaz en la lucha contra la corrupción si no tienen los recursos adecuados, si no son independientes de los grupos políticos o si ellos mismos son corruptos. La eficacia de estas instituciones también depende de la existencia y calidad de las leyes vigentes, es decir, de las disposiciones del código penal sobre corrupción y la legislación anticorrupción específica.

El rol de la Fiscalía es fundamental para controlar la corrupción policial. Suele ser difícil para los fiscales investigar los delitos cometidos por agentes, ya que generalmente tienen una relación laboral muy cercana con la policía.¹¹¹ Esto es inevitable porque, en muchos países, los fiscales dependen de la policía cuando investigan delitos penales cometidos por el público. Esta relación puede dificultarles a los fiscales el manejo imparcial e independiente de las investigaciones sobre corrupción policial. Además, en muchos sistemas, los fiscales necesitan confiar en los agentes del mismo servicio policial para investigar actividades delictivas cometidas por sus colegas, porque no recurren a investigadores alternativos. Esto puede comprometer la independencia de las investigaciones y, en servicios policiales donde la corrupción es un problema sistémico, puede ser sumamente difícil para los fiscales confiar en los agentes de policía para investigar a fondo los delitos. Para evitar este problema, algunos Estados, por ejemplo, Austria (consulte el Ejemplo 2, que figura a continuación), han establecido una Fiscalía independiente para tratar casos de corrupción y una agencia especial responsable de prevención e investigación de casos de corrupción, que es organizativamente independiente de la policía. La existencia o el establecimiento de organismos investigativos independientes ha sido fundamental para el resultado exitoso de varias investigaciones sobre corrupción policial. Cuando la policía de Toronto (Canadá) investigó casos de corrupción entre sus agentes, se convocaron miembros de la Real Policía Montada de Canadá para formar la mayor parte del equipo investigativo.¹¹²

Al investigar casos de corrupción en la policía, los fiscales suelen confiar en el testimonio de los miembros del público, incluidos delincuentes reconocidos que fueron testigos o se beneficiaron del caso de corrupción. No es necesario aclarar que puede ser muy difícil para los fiscales conseguir testimonios confiables de este tipo de personas. Los fiscales se enfrentan a otros desafíos a la hora de tratar casos surgidos en departamentos de policía que tienen problemas de corrupción sistémica. En estos casos, es posible que los agentes no colaboren de manera eficaz con las investigaciones y que los fiscales obtengan muy poca información útil de los mecanismos de supervisión internos. Esto puede deberse a los sólidos lazos fraternales entre los miembros de la policía, un “código de silencio” institucional o a preocupaciones por represalias de los compañeros.¹¹³ Además, los departamentos de policía corruptos no suelen ser buenos en conservar registros; no reúnen ni registran activamente información sobre sus prácticas y es probable que haya muy pocos datos a disposición de los fiscales para reunir y usar como evidencia.

La capacidad del Poder Judicial para encarar (indirectamente) la corrupción policial a través de juicios sobre acciones civiles depende principalmente de la habilidad de los miembros del público para presentar estos casos ante los tribunales. Hay varios obstáculos para llevar casos civiles a la corte que involucren a la policía. Fundamentalmente, muchas personas carecen de los recursos o conocimiento para iniciar acciones legales y probablemente temen represalias de la policía.

Ejemplo 2: Fiscal público anticorrupción: Austria

En 2009, Austria creó el cargo de fiscal público anticorrupción alojado en el servicio de la Fiscalía Pública Austríaca.¹¹⁴ Su contribución para luchar contra la corrupción incluye la aplicación de medidas preventivas y realización de investigaciones. Se le exige que investigue casos de corrupción en

sectores públicos y privados, incluido el abuso de cargo público. Este fiscal es organizativamente independiente de la policía. Los poderes del fiscal público anticorrupción se definen en el código penal e incluyen poderes investigativos y de citación judicial. El fiscal anticorrupción reporta a la Fiscalía Pública. No obstante, solo necesita reportar una vez que el caso se haya cerrado. Esta disposición le otorga al fiscal cierta independencia para investigar casos de corrupción sin interferencias.

4.5.5. Recomendaciones para el Poder Judicial

Hay varias medidas que los organismos de la Fiscalía pueden tomar para identificar y condenar, con mayor eficacia, casos de corrupción en la policía. La medida más básica es el desarrollo de organismos investigativos independientes que puedan respaldar las investigaciones judiciales. Esta recomendación fue formulada en el Reino Unido ya en el año 1929, en un informe realizado por la Comisión Real para Poderes Policiales.¹¹⁵ La investigación de Neily sobre corrupción en la policía de Toronto demostró la utilidad de recurrir a departamentos policiales externos, en este caso la Real Policía Montada de Canadá, para apoyar las investigaciones de la Fiscalía sobre casos de corrupción. El punto fundamental es que las Fiscalías se basan en el buen trabajo investigativo y no siempre se puede confiar en los investigadores de la policía para investigar a sus colegas de manera imparcial y exhaustiva. En consecuencia, el establecimiento de organismos independientes para la investigación de delitos policiales, incluidos los casos de corrupción, facilita en gran medida el procesamiento exitoso de conductas corruptas.

4.6. Organismos especializados de supervisión y anticorrupción

Los organismos especializados de supervisión y anticorrupción pueden proporcionar un análisis continuo de las actividades de la policía. Esto permite que sean más eficaces que otras instituciones de supervisión externas, ya que dedican tiempo y recursos y desarrollan el conocimiento necesario para supervisar a la policía y luchar con éxito contra la corrupción. Los organismos especializados se pueden organizar por tema, por ejemplo, centrados en casos de corrupción, o por institución, por ejemplo, centrados en los servicios policiales o de seguridad. A algunos organismos especializados de supervisión se les exige la supervisión de la policía en general, mientras que otros se centran en luchar contra la corrupción en general. En muchos países, existen ambos tipos de organismos especializados. Por ejemplo, en Bélgica, l'Office Central pour la Répression de la Corruption está a cargo de investigar acusaciones de corrupción en general y el Comité P está a cargo de la supervisión de la policía en general. Esta subsección examina tres modelos diferentes de instituciones que tratan la corrupción policial: 1) organismos anticorrupción generales; 2) organismos especializados en corrupción policial, y 3) organismos especializados de supervisión de la policía.

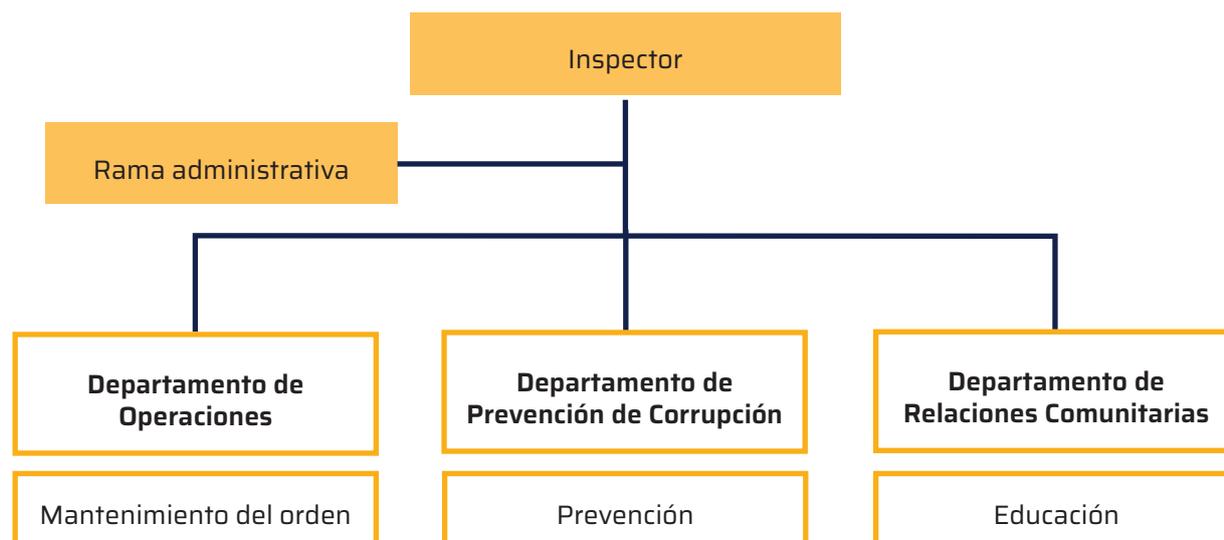
Organismos anticorrupción generales. Las ventajas de un organismo anticorrupción general son reconocidas ampliamente a nivel internacional, por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) de 2003. El artículo 6 de la CNUCC requiere que los países signatarios garanticen el establecimiento de organismos bien dotados e independientes para prevenir la corrupción.¹¹⁶ Estos organismos pueden participar de la supervisión o auditoría de actividades corruptas, formular políticas anticorrupción o investigar, arrestar y procesar casos de corrupción.

No hay un único modelo de organismo anticorrupción. La experiencia particular de cada país con la corrupción determinará la forma que adoptará el organismo anticorrupción y reflejará el enfoque del país para resolver problemas de supervisión.¹¹⁷ Los organismos anticorrupción se pueden dividir en dos modelos principales: 1) organismos anticorrupción generales, que se centran en el sector público en general (y en algunos casos en el sector privado), y 2) organismos que se especializan en la lucha contra la corrupción policial.

El primer organismo anticorrupción especializado fue la Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas establecida en Singapur en octubre de 1952.¹¹⁸ El éxito de los organismos anticorrupción especializados

resultó en la creación de organismos similares en otros Estados y, para el año 2006, ya se habían establecido trece organismos anticorrupción especializados solo en Asia.¹¹⁹ La Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong es un ejemplo de un organismo anticorrupción general que desempeña varias de estas funciones en relación con las instituciones y agencias del sector público.¹²⁰ La ICAC define su mandato como la integración de tres componentes: 1) aplicación de la ley; 2) prevención, y 3) compromiso y educación (consulte la Figura 1 a continuación).¹²¹

Figura 1: Tres pilares del mandato de ICAC



Dentro de la ICAC, el Departamento de Operaciones investiga acusaciones específicas de corrupción mientras que el Departamento de Prevención de la Corrupción examina las políticas públicas a fin de recomendar cambios diseñados para limitar la corrupción. El departamento también ofrece consultas técnicas gratuitas para organizaciones privadas que buscan formular políticas anticorrupción. Por último, el Departamento de Relaciones Comunitarias distribuye la información sobre corrupción entre el público y proporciona un foro para que el público informe casos de corrupción. El procesamiento no está incluido en el mandato de la ICAC para “preservar los controles y equilibrios dentro del sistema”.¹²²

Organismos especializados en corrupción policial. Varios Estados han establecido organismos que se centran exclusivamente en investigar y prevenir la corrupción policial. Este tipo de organismos tiene la ventaja de contar con el mandato más específico. Lo más probable es que posean el conocimiento experto necesario y dediquen el tiempo y recursos adecuados para abordar la corrupción policial. La Comisión para Combatir la Corrupción Policial (Commission to Combat Police Corruption) en Nueva York y la ACLEI son ejemplos de este tipo de organización. Consulte el Ejemplo 3, que figura a continuación.

Ejemplo 3: Comisión Australiana para la Integridad en la Aplicación de la Ley (ACLEI)

Antecedentes. A diferencia de muchos organismos anticorrupción, la ACLEI no se estableció como respuesta a casos de corrupción sistémica o grave en los organismos de mantenimiento del orden público. En cambio, la comisión se estableció para mejorar la confianza del público en los organismos de mantenimiento del orden público del Gobierno australiano y para luchar contra la corrupción policial.

Mandato. La función de la ACLEI y del inspector de integridad es detectar, investigar y prevenir la corrupción en la Comisión Australiana de Prevención del Delito (ACC) y la Policía Federal de Australia (AFP).¹²³

Competencias de investigación. La información sobre la corrupción proviene de miembros del público, miembros de los organismos de mantenimiento del orden público y de las propias iniciativas de la ACLEI para reunir información. La ACC y la AFP también están obligadas a informar casos de corrupción. El inspector puede llevar a cabo escuchas coercitivas para reunir información, tiene el derecho de interceptar telecomunicaciones y acceder a datos, y también puede aplicar vigilancia electrónica y física, usar órdenes judiciales y analizar registros de transacciones financieras.

Presentación de informes. Toda investigación de corrupción debe registrarse en un formato de informe. El deber del inspector es informarles al ministro, a los organismos de mantenimiento del orden público y a los denunciantes cómo se abordaron las acusaciones de corrupción. El inspector de integridad puede hacer recomendaciones en el informe respecto de si el oficial encargado del mantenimiento del orden público debe recibir una advertencia o una sanción, o debe ser despedido. Si la evidencia disponible apunta a una infracción del código penal de la Mancomunidad (es decir, federal/nacional), estatal o territorial (es decir, subnacional), el caso se debe transferir a la autoridad fiscal competente. Una Comisión Parlamentaria Conjunta examina los informes y supervisa y revisa el trabajo de la ACLEI.

Organización. El gobernador general (el representante de la Reina de Inglaterra en Australia) designa al inspector por un período fijo de cinco años. El personal de la ACLEI se designa o contrata según la Ley de Servicio Público de 1999.¹²⁴ El nivel de dotación de personal de la ACLEI está entre setenta y noventa personas. La agencia tiene un promedio anual de aproximadamente US\$6 a 7 millones.¹²⁵

Agencias especializadas de supervisión de la policía. Los organismos especializados de supervisión de la policía pueden abordar todas las formas de conducta policial indebida; investigar la corrupción solo es una actividad entre tantas otras. En general, los casos de corrupción solo representan una pequeña proporción de todos los casos investigados por los organismos de supervisión de la policía. Sus principales objetivos pueden resumirse en términos generales como garantizar que la policía respete el Estado de derecho y los derechos humanos, aumentar la confianza del público en la policía al garantizar que las denuncias se investiguen y se resuelvan correctamente y mejorar la eficiencia y eficacia del servicio policial. Algunos ejemplos de este tipo de organismos son Independent Complaints Directorate (Sudáfrica), Independent Police Complaints Commission (Reino Unido), Police Ombudsman for Northern Ireland (Reino Unido) y el Comité P (Bélgica). Los organismos especializados de supervisión de la policía surgen por varias razones; más comúnmente se forman por recomendación de una investigación ad hoc. Por ejemplo, en la década de 1990 la Comisión Mollen de la ciudad de Nueva York recomendó la creación de la Comisión para Combatir la Corrupción Policial, y la Investigación Macpherson del Reino Unido llevó a la creación de la Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía.¹²⁶ Las agencias de supervisión de la policía también se pueden crear como una condición establecida por las organizaciones de ayuda internacionales o por países donantes para la recepción de ayuda para el desarrollo.

Ejemplo 4: Organismos de supervisión de la policía: El Comité P en Bélgica

Antecedentes. Una gran agitación social en 1980 dio lugar a importantes modificaciones en el servicio policial y en la supervisión. Una comisión especial de investigación llegó a la conclusión de que el control policial interno era insuficiente para controlar la conducta policial indebida y recomendó la creación de un organismo externo encargado de supervisar a los agentes que están a cargo del mantenimiento del orden público.

Mandato. El Comité P investiga las actividades de la policía, organismos administrativos y funcionarios que están a cargo del mantenimiento del orden público. Su objetivo es proteger los derechos constitucionales y fundamentales del pueblo belga para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios policiales.

Competencias de investigación. Toda persona que participe directamente de una intervención policial puede presentar una denuncia; los agentes de policía también pueden presentar denuncias. El Comité P puede iniciar investigaciones por iniciativa propia o a pedido del Parlamento, una autoridad policial,

un ministro o cualquier otra autoridad pública. El Comité P tiene el poder de citar a personas y solicitar documentos, pedir la ayuda de expertos e intérpretes, incautar bienes e información y realizar investigaciones *in situ*.

Presentación de informes. Los informes incluyen la manera en que se llevaron a cabo las investigaciones y las conclusiones arrojadas por la comisión. Todos los informes se pasan a la Cámara de Representantes y, si es necesario, al Senado de Bélgica. La comisión puede hacer recomendaciones, pero no tiene el poder para emitir órdenes vinculantes.¹²⁷

Organización. El Comité P está compuesto por cinco miembros, un oficial de registro y un servicio de investigación. La Cámara de Representantes, que también tienen el poder de disolver la comisión, es la encargada de designar a los miembros del Comité P. El presupuesto anual del Comité P es de aproximadamente US\$11 millones.¹²⁸

Las fortalezas de los organismos especializados de supervisión de la policía son su estricto enfoque en la conducta policial y su capacidad de clasificar a la corrupción policial dentro de una conducta más amplia de las actividades policiales, lo que les permite reconocer dónde se producen patrones de corrupción y otras formas de abuso, por ejemplo, violaciones de los derechos humanos. No obstante, estos organismos especializados suelen no tener los recursos para centrarse en la corrupción policial porque están ocupados con otros asuntos, como, por ejemplo, investigar el uso excesivo o innecesario de la fuerza. En especial, esto suele suceder cuando el mandato de un organismo de supervisión incluye el tratamiento de denuncias de los miembros del público. Procesar e investigar denuncias requiere una gran cantidad de recursos y puede perjudicar la capacidad de llevar a cabo investigaciones sobre prácticas corruptas entre otras cosas.

4.6.1. Recomendaciones para organismos especializados de supervisión externa

No hay una respuesta clara respecto de qué modelo es el más eficaz para manejar la corrupción policial; es ideal que un país tenga ambos. Las características que definen a un organismo exitoso de supervisión externa de la policía son las siguientes: son institucionalmente independientes, tienen recursos suficientes y tienen conocimiento experto suficiente en el área que supervisan, así como poderes necesarios para investigar las actividades policiales.¹²⁹

- **Independencia**

El Capítulo 6 destaca con frecuencia la importancia fundamental de mantener la independencia de los organismos de supervisión independientes tanto de la policía como de interferencia política. Las sugerencias a continuación son acuerdos institucionales que fortalecen la independencia de un organismo de supervisión:

- *Membresía.* La independencia de una institución de supervisión se puede fortalecer si no incluye a ningún miembro de la policía y si su membresía se designa democráticamente. Cuando hay agentes (o exagentes) de la policía adscritos a un organismo anticorrupción o de supervisión de la policía, se deben tomar otras precauciones para garantizar que no se ponga en riesgo la independencia de la institución. Por ejemplo, es posible que la institución de supervisión requiera que algunas personas no trabajen en casos que surjan del área en la que trabajan como agentes de policía. También puede ser aconsejable evitar contratar personas procedentes del Gobierno en un organismo de supervisión,¹³⁰ y no tener términos fijos de membresía para miembros de instituciones de supervisión. Esto debe ir acompañado de normativas claras con respecto a los fundamentos y procedimientos para despedir a un miembro. Estas medidas son fundamentales para proteger la independencia de los supervisores porque evitan que el Ejecutivo amenace con despedir a los supervisores para interrumpir o influir en las investigaciones.
- *Recursos.* Los fondos se deben asignar a través de canales democráticos y el organismo de supervisión debe administrarlos de forma independiente. Proporcionar suficientes

fondos al organismo debe ser una obligación legal. Lo ideal sería que el Parlamento apruebe los presupuestos y la agencia de supervisión los administre sin la interferencia del Poder Ejecutivo.¹³¹ Esto es fundamental para garantizar que ni el Poder Ejecutivo ni la policía intervengan en investigaciones al afectar el presupuesto, por ejemplo, evitando la posibilidad de que el Poder Ejecutivo retire fondos para hacer más difícil que una institución de supervisión continúe su investigación.

- **Poderes**

Los organismos de supervisión deben tener el poder de investigación suficiente y específico para trabajar con eficacia.¹³² Las competencias eficaces son las siguientes:

- *Competencias de investigación.* Conferir estas competencias a los organismos de supervisión de la policía fortalece su capacidad de reforzar la política anticorrupción, lo que los hace más eficaces.
- *Acceso a la información.* Los organismos de supervisión deben tener acceso a toda la información necesaria para cumplir su mandato. Esto es fundamental para que las instituciones de supervisión revisen las actividades policiales de manera eficaz y generen recomendaciones vinculantes.¹³³

- **Generación de informes y transparencia**

Los organismos de supervisión eficaces deben ser visibles y accesibles al público. Deben registrar y publicar sus actividades y el estado de las investigaciones con regularidad. Esto garantiza que el organismo de supervisión funcione de acuerdo con su mandato y ayuda a difundir los casos de corrupción que ha descubierto. Las siguientes recomendaciones se diseñaron para mejorar la transparencia de los organismos de supervisión y fortalecer su generación de informes:

- *Generación de informes periódicos.* La generación de informes se debe realizar con frecuencia y debe ser integral. La agencia debe publicar al menos un informe anual o semestral que detalle sus actividades y resultados. También debe involucrarse en estrategias de comunicación continua, como mantener un sitio web y organizar sesiones de capacitación y concientización.¹³⁴
- *Información de auditoría.* El organismo de supervisión debe demostrar su transparencia al hacer que la información de auditoría (por ejemplo, su presupuesto y gastos anuales) esté disponible públicamente.¹³⁵

4.7. Organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación

La sociedad civil abarca todas las organizaciones, instituciones e individuos que no trabajan para el Gobierno o empresas privadas. Esta definición incluye organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones benéficas registradas, instituciones académicas, centros de estudios, grupos comunitarios, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales y movimientos sociales. Los medios de comunicación pueden ser tanto una categoría especial de actores de la sociedad civil como una empresa privada, en función del mandato institucional. Algunos medios de difusión tienen fines de lucro y otros existen para beneficio del público, aunque generalmente todos enfatizan su rol de "perro guardián" en relación con el Gobierno. Tanto la sociedad civil como los medios de comunicación son fundamentales para exponer los casos de corrupción cuando ocurren y fomentar el conocimiento sobre cómo prevenir la corrupción.

Dada su naturaleza, la corrupción es difícil de descubrir.¹³⁶ Por ejemplo, los pagadores de sobornos posiblemente no quieran divulgar el hecho de que participaron de un acto de corrupción porque temen a la consecuencia de ser condenados por soborno, porque temen las represalias de la ley o porque pagaron el soborno para evitar una multa más onerosa como la cárcel y están satisfechos con el

resultado. Además, debido a la naturaleza reservada de la corrupción, no es común contar con testigos independientes. Si un incidente de corrupción no es informado, no se puede tratar de manera eficaz. Es por esta razón que es fundamental contar con organizaciones sólidas de la sociedad civil y medios de comunicación independientes que puedan difundir e investigar casos de corrupción. Ambos son factores esenciales para eliminar la corrupción sistémica en instituciones públicas.¹³⁷

4.7.1. El rol de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil movilizan recursos del público fuera de las instituciones estatales formales. Estos grupos de personas pueden usar sus recursos combinados para proponer temas en los que creen fervientemente, como la lucha contra la corrupción policial. Las organizaciones sólidas de la sociedad civil pueden coordinar las preferencias de muchas personas y usar su posición para ejercer presión sobre los políticos. Pueden recurrir a la experiencia combinada de sus miembros para analizar de manera crítica las políticas anticorrupción y sugerir mejoras o alteraciones. Otra ventaja de la sociedad civil es que puede organizar los recursos del público a nivel internacional más allá de los límites estatales. El carácter internacional de la sociedad civil significa que en las sociedades donde las instituciones sociales locales son débiles, los actores de una sociedad civil externa pueden apoyar a los grupos locales a abordar las reformas necesarias.¹³⁸

Ejemplo 5: Organización anticorrupción de la sociedad civil: Transparencia internacional

Transparencia internacional (TI) se fundó en 1993 y ahora es una organización mundial de la sociedad civil comprometida con la lucha contra la corrupción. Ha desarrollado una red mundial de filiales nacionales que trabajan para promover la transparencia en organizaciones públicas y privadas con el fin de reducir la incidencia de la corrupción.

TI es reconocida por su labor de promoción para poner la lucha contra la corrupción en la agenda mundial, y por hacer que la lucha contra la corrupción esté en un lugar central en las políticas del Banco Mundial, las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional.

TI ayudó en la formulación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción. También participó estrechamente en el establecimiento de la Convención Antisoborno de la OCDE.

Dado que el término “sociedad civil” abarca una gama tan amplia de actores, es difícil sintetizar sus funciones principales. La sociedad civil desempeña muchas tareas y sus funciones varían según el país. Este Capítulo 6 destaca cuatro áreas principales de actividad que contribuyen a la lucha contra la corrupción de la policía.

1. *Fomento de las capacidades e intercambio de información.* Las organizaciones de la sociedad civil suelen tener habilidades especiales o conocimientos especializados que podrían ser de utilidad en la prevención y detección de casos de corrupción. Por esta razón, para otros organismos de supervisión externos, suele ser útil colaborar con organizaciones de la sociedad civil para construir capacidades, compartir conocimientos e intercambiar buenas prácticas. Por ejemplo, Transparencia Internacional tiene como propósito sin fines de lucro combatir la corrupción global con medidas anticorrupción adoptadas desde la sociedad civil y prevenir actividades delictivas derivadas de la corrupción. Con delegaciones en más de 100 países y una secretaría internacional en Alemania, esta ONGI lidera la lucha contra la corrupción para convertir esa visión en realidad. Desde el monitoreo de procesos de contratación pública, la orientación concreta para empresas sobre cómo evitar la extorsión, la reducción del soborno, hasta diagnósticos confiables para medir y mapear la corrupción, sus herramientas brindan soluciones creativas a las personas e instituciones para algunos de los desafíos más comunes en la lucha contra la corrupción. Con los años, Transparencia Internacional ha desarrollado herramientas que han sido adoptadas por Gobiernos, empresas, investigadores y grupos de la sociedad civil

en una amplia gama de campos.¹³⁹ Además, distintas organizaciones de defensa e instituciones académicas han desarrollado manuales e instrucciones, como esta Guía práctica, que sintetizan el conocimiento sobre la responsabilidad y anticorrupción policial.¹⁴⁰

2. *Concientización.* Las ONG internacionales como Amnistía Internacional y Human Rights Watch que trabajan con grupos locales se centraron en la “mala actuación policial” durante muchos años. Una estrategia es escribir “informes paralelos” que se envían a organismos de las Naciones Unidas para registrar los hechos y desafiar las versiones gubernamentales de los eventos presentados a los comités que supervisan la implementación de tratados.¹⁴¹ Las ONG tienen la oportunidad de formar coaliciones nacionales e internacionales que motiven a los Gobiernos a establecer e implementar leyes, políticas y programas anticorrupción eficaces.¹⁴² Las organizaciones de la sociedad civil también pueden denunciar públicamente a agentes corruptos, destacar su conducta indebida e interceder por una rectificación. Esto puede causar un bochorno a nivel internacional y, a nivel nacional, puede motivar al público a obligar a sus representantes electos a actuar.
3. *Activación de la intervención ejecutiva, parlamentaria o judicial.* En ciertas ocasiones, la revelación de prácticas corruptas es suficiente para obligar a un organismo gubernamental a actuar. Cuando las organizaciones de la sociedad civil denuncian públicamente a agentes corruptos o realizan campañas de concientización sobre el problema de la corrupción policial, pueden precipitar investigaciones públicas. Los casos más destacados se producen cuando los burócratas o funcionarios corruptos son acusados, procesados u obligados a dejar sus puestos después de que sus delitos se exponen ante el público. En países que tienen instituciones de la sociedad civil especialmente sólidas y acceso abierto a la información, los políticos pueden intentar reformar las instituciones antes de que se difundan las acusaciones, bajo el supuesto de que la mala actuación no se puede ocultar de manera eficaz.¹⁴³
4. *Iniciación del debate público.* Algunos temas relacionados con la corrupción policial no tienen una única respuesta correcta, y cada sociedad debe determinar cómo desea resolver el problema. Por ejemplo, el equilibrio perfecto entre la independencia operativa de la policía y el control democrático puede variar de un país a otro en función de la experiencia histórica de prácticas policiales. La sociedad civil puede presentar plataformas para debatir estos asuntos delicados, como conferencias académicas, revistas o diarios, o publicaciones de las ONG y de otras partes interesadas.

4.7.2. El rol de los medios de comunicación

Los medios de comunicación son un tipo especial de organización de la sociedad civil, que se dedica a descubrir y publicar información. Históricamente, los medios de comunicación han desempeñado un rol muy importante en la exposición de la corrupción policial y en la propuesta de reformas. Las revelaciones de las organizaciones mediáticas fueron fundamentales para establecer la Comisión Mollen en la ciudad de Nueva York; los medios de comunicación suelen ser la vidriera para exponer las prácticas corruptas. De esta manera, tienen una relación simbiótica con otras instituciones de supervisión externas. Los medios de comunicación también son importantes para intensificar el mensaje de los organismos de supervisión y las investigaciones. Como cuando, por ejemplo, el New York Times escribió sobre la investigación de Mollen y transmitió sus resultados al público.¹⁴⁴

Los medios de comunicación pueden ser privados y tener fines de lucro, como es el caso de la mayoría de los periódicos y canales de TV, o pueden ser públicos y no tener fines de lucro, como es el caso de la BBC en el Reino Unido y la National Public Radio en Estados Unidos. No hay una única respuesta respecto de cuáles son mejores, los medios o privados, ya que ambos tienen sus fortalezas y debilidades. Con los medios privados, es más fácil garantizar que sean independientes de la manipulación del Gobierno, aunque pueden estar sujetos a los intereses e inversores de empresas privadas y pueden tener impedimentos para gastar dinero en periodismo de investigación de alta calidad si resulta más rentable vender entretenimiento.¹⁴⁵ Los medios privados pueden tener mayores recursos para producir periodismo de investigación de alta calidad. Las organizaciones mediáticas sin fines de lucro tienen la

ventaja de que su mandato organizacional suele ser mantener informado al público. Por lo tanto, se centrarán en problemas de interés general. No obstante, si los medios se financian por medio del Estado, corren el riesgo de que los Gobiernos puedan interferir en el contenido de las noticias. En general, la característica más importante de los medios de cualquier país es que deben ser numerosos y diversos, y que la fuente de sus recursos debe ser diversificada. Las concentraciones de capitales en los medios pueden crear oportunidades para el abuso o la traición de la confianza del público.

4.7.3. Desafíos

Tanto los periodistas como los trabajadores de la sociedad civil pueden enfrentar obstáculos difíciles y peligrosos cuando trabajan para identificar la corrupción policial. Las ONG que critican a la policía pueden sufrir acoso o incluso la encarcelación de sus activistas. Por ejemplo, en Jamaica, los funcionarios públicos acusaron a defensores de los derechos humanos de interferencia ilegal, los etiquetaron como enemigos de la policía y los describieron como delincuentes.¹⁴⁶ En Camerún, a las ONG se les negó el derecho de actuar y, en ocasiones, fueron eliminadas por decreto.¹⁴⁷ Por esta razón, el trabajo de los actores de la sociedad civil puede ser peligroso en sociedades donde el Estado de derecho no está firmemente establecido o las libertades civiles básicas se violan todo el tiempo.

Un segundo obstáculo para los trabajadores de la sociedad civil puede ser la negación de información. Dado que los miembros de la sociedad civil suelen carecer de legitimación oficial, la policía puede ampararse en la confidencialidad o el secreto de Estado para impedir el análisis de sus actividades.¹⁴⁸

Los periodistas enfrentan obstáculos similares cuando intentan investigar la corrupción policial. En primer lugar, existe el riesgo de que los agentes de policía que temen a la exposición puedan disuadir a periodistas de realizar la investigación a través de intimidación física. Por ejemplo, la ONG Reporteros Sin Fronteras afirma que en México “es muy peligroso para los medios de comunicación —en especial para los medios locales— intentar cubrir denuncias de corrupción en el Gobierno, complicidad con narcotraficantes o violaciones de derechos humanos por parte de la policía o las fuerzas armadas... desde el año 2000, en México, fueron asesinados 61 periodistas y 'desaparecieron' nueve”.¹⁴⁹

El segundo problema es que los reporteros que interactúan frecuentemente con la policía y dependen de los agentes para obtener información sobre casos y testimonios para sus historias pueden llegar a identificarse con la policía, lo que les impide escribir artículos que critiquen la conducta de la policía.¹⁵⁰ Además, si los periodistas escriben historias críticas sobre la policía, pueden sufrir profesionalmente si los agentes se niegan a cooperar con ellos en el futuro. Según esta estrategia, conocida como “acceso regulado”, la policía les brinda “noticias exclusivas” particularmente buenas a periodistas que presentan el trabajo policial de manera favorable y castiga a los periodistas críticos negándoles entrevistas e información.

El tercer problema que enfrentan los periodistas es la protección de sus fuentes confidenciales. Los países sin buenas protecciones legales que les permitan a los periodistas ocultar las fuentes confidenciales pueden plantear obstáculos a una prensa sólida por dos razones: 1) los reporteros corren el riesgo de ser obligados a testificar o de ser encarcelados si no revelan la identidad de sus fuentes, y 2) los periodistas tendrán dificultad para convencer a fuentes de que hablen si no pueden garantizar el anonimato.

Ejemplo 6: Los medios de comunicación y la corrupción generalizada: el caso de Vladimiro Montesinos Torres en Perú

En la década de 1990, Perú estaba bajo el mandato del presidente Alberto Fujimori junto con su jefe de la policía secreta Vladimiro Montesinos Torres. Montesinos desarrolló uno de los sistemas de soborno más elaborados que se haya registrado alguna vez. Su efecto fue debilitar completamente el funcionamiento de la democracia peruana.

Montesinos sobornó sistemáticamente a la policía, al Poder Judicial, a los medios y a todas las personas que se opusieron a él. Utilizó fondos secretos, canalizados a través de presupuestos militares, para mantener el funcionamiento de su elaborado plan. Excepcionalmente, cada vez que Montesinos sobornaba a alguien, filmaba la transacción. Con tantos sobornos, necesitaba un sistema contable para mantener registro de adónde iba el dinero, y esto demostró ser eficaz. John McMillan y Pablo Zoido, economistas de Stanford, revisaron esos videos y analizaron el costo de sobornar a quienes podrían haber puesto a prueba el poder del jefe de policía. Por último, Montesinos no fue lo suficientemente riguroso, y la filtración de un soborno filmado al único medio de difusión independiente que quedaba precipitó la caída del Gobierno. McMillan y Zoido escribieron:¹⁵¹

A tan solo tres meses y medio de la elección, el Gobierno de Fujimori cayó después de que uno de los videos de Montesinos se transmitiera por televisión. Se pudo ver a Montesinos cuando le pagaba a Alberto Kouri US\$15.000 por mes por “cambiarse de bando” y apoyar al presidente. Luego se transmitieron otros videos y se convirtieron en un formato característico de “reality show” en Perú. Los videos, que llegaron a llamarse vladivideos, revelaron la amplitud del alcance de Vladimiro Montesinos. Por ejemplo, lo mostraban ofreciéndole a Alipio Montes de Oca, juez de la Corte Suprema, la presidencia del Jurado Nacional de Elecciones más un salario mensual extra de \$10.000, asistencia médica y seguridad personal; sobornando a Ernesto Gamarra, miembro de una comisión del Congreso que investigaba el origen del dinero de Montesinos, para desviar la investigación; y garantizándole al propietario de Lucchetti, una empresa chilena de elaboración de pastas, un fallo favorable en un litigio judicial por la construcción de una fábrica.

Ese sistema tan elaborado se pudo deshacer gracias a que un medio de comunicación difundió la evidencia de corrupción; esta es una prueba del poder que tiene la prensa libre.

4.7.4. Recomendaciones para la sociedad civil

Dado que la sociedad civil incluye un grupo de actores muy diverso, es difícil sintetizar un conjunto de recomendaciones básicas. Gran parte de la protección legal que constituye la base de una sociedad civil sólida depende de la defensa de las libertades civiles básicas, como el derecho a la libertad de expresión, la libertad de creencias, la libertad de asociación y protección contra el arresto o la encarcelación arbitraria. Las disposiciones legales que incrementan el derecho público a la información, como las leyes de libertad de información, también ayudan a las organizaciones de la sociedad civil a desempeñar su función de supervisión. Existen varias actividades en las que pueden participar las ONG para fortalecer la supervisión de la corrupción policial:

- Las organizaciones de la sociedad civil suelen contar con el poder de las multitudes, y la formación de redes de ONG o una amplia integración de asociaciones profesionales puede amplificar el mensaje de una ONG en toda la red. Esto puede aumentar la presión que los actores de la sociedad civil pueden ejercer sobre los funcionarios electos y la policía.
- Las organizaciones de la sociedad civil pueden reunir su conocimiento experto para interpretar y traducir las actividades policiales complejas o los documentos técnicos para un público más amplio, incrementando de esta manera la colaboración del público con las actividades policiales.
- Siempre que sea posible, las organizaciones de la sociedad civil deben esforzarse por ser consultadas sobre temas relacionados con la interacción de la policía y la comunidad en la que brindan servicios. Además, la policía debe esforzarse por consultar periódicamente con la sociedad civil a nivel de la comunidad, ya que esto mejora la supervisión democrática y los resultados de las prácticas policiales.¹⁵²
- Los supervisores y legisladores deben consultar con los actores correspondientes de la sociedad civil que podrían tener conocimiento experto útil.

Un principio fundamental para evitar la cooptación de los periodistas por parte de la policía es el mantenimiento de un código profesional estricto respecto de las fuentes. Los periodistas deben mantener una política donde se les garantice el anonimato a las fuentes de los testimonios solo si cumplen con criterios por medio de los cuales la divulgación de su identidad generaría riesgos personales o profesionales. Los periodistas no deben permitir pedidos de anonimato provenientes de funcionarios que buscan difundir opiniones no atribuibles, ni deben aceptar documentos informativos “extraoficiales” diseñados para moldear el punto de vista respecto de una historia. Las reglas estrictas sobre la concesión del anonimato permiten que se les pueda garantizar protección a fuentes y denunciantes importantes, pero será más difícil para los agentes de policía contar con artículos periodísticos que se inclinen a su favor.

Existen algunas leyes clave y acuerdos institucionales que contribuyen al funcionamiento de una prensa libre y eficaz que pueda colaborar con la lucha contra la corrupción:¹⁵³

- Leyes firmes de anticensura y libertad de expresión.
- Leyes firmes antimonopolio, que eviten la concentración de medios en manos de pocas personas.
- No imponer licencias ni otras restricciones para el ingreso al campo del periodismo o la creación de un medio de difusión. Exigirles a los periodistas obtener licencias para ejercer eficazmente su profesión funciona como un mecanismo de control del contenido de los medios, dado que se les puede negar la licencia a los periodistas críticos.
- Los periodistas deben mantener estrictos códigos de conducta respecto del anonimato de las fuentes.
- Deben existir normas legales claras sobre la confidencialidad de las fuentes de los periodistas.
- La policía debe ofrecer conferencias de prensa e informarles a los medios sobre sus actividades siempre que sea coherente con la seguridad operativa.

4.8. Investigaciones especiales

Los organismos encargados de revisar o investigar ciertos eventos, prácticas o políticas se conocen como investigaciones¹⁵⁴ o comisiones de investigación. Las investigaciones no solo examinan lo que sucedió en el pasado, sino que se les suele pedir recomendaciones sobre cómo enmendar políticas, prácticas o instituciones para evitar la reaparición de los problemas que identifican. En los últimos cuarenta años, se han realizado numerosas investigaciones sobre corrupción policial. En general, se iniciaron en respuesta a denuncias efectuadas por miembros del público, medios de comunicación o la misma policía.

Las investigaciones generalmente se establecen por un período de tiempo fijo y se les asigna un mandato muy específico. Se les suele otorgar amplios poderes para reunir información relacionada con su mandato, incluido el poder de citar y escuchar testimonio bajo juramento. Las investigaciones normalmente recurren a las autoridades de las fuerzas del orden para que les ayuden a garantizar la cooperación de personas pertinentes.

Las investigaciones sobre corrupción policial suelen reunir información de una amplia gama de partes interesadas, incluidos los miembros de los servicios policiales (que incluyen denunciadores y miembros de la policía que han participado en casos de corrupción), miembros del público (en muchos casos, esto incluye delincuentes que se beneficiaron del acto de corrupción policial), organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

En general, las investigaciones se realizan a través de comisiones designadas por el Poder Ejecutivo nacional o regional. No obstante, también hay investigaciones judiciales e investigaciones parlamentarias sobre casos de corrupción policial. Independientemente del tipo de investigación, suelen

ser llevadas a cabo por personas que no pertenecen al personal de la policía. Para más información, consulte el Capítulo 7.

4.8.1. El rol de las investigaciones especiales

Las funciones de las investigaciones especiales dependen de qué organismo las establece, cuál es su mandato y qué poderes posee. Las investigaciones sobre corrupción policial desempeñan tres funciones generales que contribuyen a la supervisión externa de la policía:

El rol principal de las investigaciones sobre corrupción policial es *identificar patrones de corrupción*, así como los factores que contribuyen a la corrupción dentro de un servicio policial. Las investigaciones normalmente se centran en la corrupción sistémica; por lo general, no se centran en casos individuales a menos que este ilustre tendencias más generales de prácticas corruptas.

Si bien las investigaciones no suelen investigar casos individuales y no tienen el poder de procesar miembros de la policía sospechados de haber participado en un caso de corrupción, algunas pueden *recomendar que los fiscales públicos investiguen* las actividades de ciertos agentes de policía.¹⁵⁵

Las investigaciones *crean concientización sobre la corrupción* dentro de los servicios policiales mediante la difusión de resultados de sus investigaciones. Esto garantiza que las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el público mantengan el interés por luchar contra la corrupción policial y presionen al Poder Ejecutivo y a sus representantes electos para que tomen medidas para prevenir la corrupción.

4.8.2. Desafíos

Los servicios policiales suelen hacer cambios internos como consecuencia de una investigación sobre la base de sus recomendaciones. Es un desafío garantizar que los resultados y las recomendaciones de una investigación tengan un impacto duradero sobre la lucha contra la corrupción policial.¹⁵⁶ La Comisión Mollen (que examinó la corrupción dentro del Departamento de Policía de Nueva York) y otras investigaciones del Reino Unido, Estados Unidos y Australia han buscado garantizar un impacto duradero sobre la lucha contra la corrupción policial mediante la recomendación de la creación de un organismo de supervisión externo permanente para prevenir e investigar la corrupción en los servicios policiales.

4.8.3. Recomendaciones para las investigaciones especiales

Por su naturaleza, las investigaciones especiales varían según las circunstancias. No obstante, existen varias recomendaciones generales:

- Las investigaciones especiales deben tener suficientes poderes de investigación, incluidos investigadores independientes y poderes de citación.
- Las investigaciones especiales deben tratar de seleccionar investigadores que no tengan fuertes lazos con los departamentos que se investigan, no tengan conflictos de intereses y sean independientes de influencia política.
- Sería ideal que las investigaciones especiales puedan hacer recomendaciones vinculantes o formen parte de los procedimientos de reforma que resultan de la investigación.¹⁵⁷
- Las investigaciones especiales deben tener un amplio mandato para perseguir la corrupción. El éxito de la Comisión Mollen se debió, en parte, a su capacidad para investigar la corrupción en cualquier área de la ciudad de Nueva York y en cualquier nivel. Esta investigación concluyó que

una de las desventajas de las investigaciones anticorrupción anteriores fue su corto alcance, limitado a ciertos agentes o unidades.¹⁵⁸

- Es ideal que haya una base legislativa para las investigaciones públicas, que estipule sus poderes y procedimientos.

5

Conclusiones – Capítulo 6

Este capítulo revisa los principales organismos que participan de la supervisión y el control externos de la policía. La intención es destacar la importancia vital de todas las instituciones de supervisión externas en la lucha contra la corrupción policial e ilustrar sus funciones para complementarse mutuamente en la tarea de supervisión de la policía. Su objetivo es ofrecer consejos prácticos sobre cómo se lleva y cómo puede llevarse a cabo la supervisión externa de la policía. La supervisión y el control externos no solo promueven el respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos, sino que también incrementan la eficiencia y eficacia de los servicios policiales, ya que pueden operar con confianza y respeto del público al que le brindan sus servicios.



Investigación

Gerard Snel

1

Introducción al Capítulo 7

El Capítulo 7 aborda la investigación de la corrupción policial. Examina cómo una investigación bien estructurada puede ayudar a procesar un comportamiento poco ético, analiza los requisitos de los organismos de investigación internos y externos e identifica los desafíos de la camaradería entre los agentes de policía, así como también la importancia de desarrollar estrategias de investigación. Este capítulo brinda un marco teórico y, a través de ejemplos de situaciones de la vida real, sirve como guía práctica.

Este capítulo también brinda un marco para clasificar las distintas formas de corrupción policial y explica las diferentes estrategias de investigación que se pueden utilizar. Además, proporciona antecedentes de investigaciones, incluidas las siete preguntas de oro, así como algunos principios que se deben respetar al gestionar investigaciones. Se presentan algunos ejemplos de agencias anticorrupción exitosas para su consideración.

La corrupción se puede producir en todos los niveles de la sociedad, pero el Gobierno, las empresas y la sociedad civil serán afectados de manera diferente. El contexto es importante para una investigación eficaz de corrupción policial. Este capítulo ofrece recomendaciones y modelos prácticos, así como su aplicación en contextos específicos.

1.1. ¿Qué es la investigación?

La *investigación* es el proceso de examinar hechos relacionados con delitos penales y otras conductas indebidas cometidos por agentes de policía. Una investigación incluye las actividades que realiza un servicio después de recibir una denuncia de conducta policial indebida, y el objetivo es determinar si la denuncia tiene fundamento. Las investigaciones llevadas a cabo por los servicios policiales o los organismos anticorrupción (independientes) se pueden iniciar a partir de denuncias enviadas por el público o por agentes de policía, quienes podrían ser partícipes u observadores del caso de corrupción. Los mecanismos de control internos (consulte el Capítulo 5) y las investigaciones proactivas también podrían iniciar este proceso de investigación.

El Capítulo 7 destaca las características de una estrategia de investigación. Una estrategia de investigación es un modo de reunir evidencia que confirmará una denuncia o la considerará infundada. Las estrategias podrían identificar modos de recopilar información. Una estrategia es un enfoque bien desarrollado de cierto problema y define las líneas de investigación. Es más que desarrollar un simple método de investigación: es una combinación de estudiar tanto las oportunidades como las limitaciones, obligaciones y riesgos. Como resultado de estas consideraciones, se define una manera de resolver un caso en particular.¹⁵⁹ La estrategia es un modo de garantizar que se mantenga la transparencia, el debido proceso y un tratamiento honesto.

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

El Capítulo 1 proporciona información complementaria sobre las distintas formas de corrupción. El Capítulo 4 aborda ciertas conductas de los agentes de policía que no pueden considerarse corruptas pero que se deben corregir porque infringen las reglas de la ética. Los temas de los Capítulos 5 y 6, controles internos y externos, están relacionados con el presente capítulo ya que los controles pueden brindar elementos que guíen el proceso de investigación.

También se puede encontrar más información en el Capítulo 3.

Se indicarán enlaces específicos en el texto.

2

¿Por qué es importante la investigación en la lucha contra la corrupción?

Esta sección presenta los motivos por los cuales la investigación de delitos cometidos por miembros de los servicios policiales es importante para la prevención y la reducción de la corrupción.

2.1. La policía debe ser confiable

Para actuar con eficacia, la policía debe tener la confianza del público. La corrupción policial destruye esta confianza. La investigación de delitos y abusos cometidos por los agentes de policía es una condición para establecer la confianza pública en la policía.

Abordar la corrupción policial es fundamental ya que las actividades de la policía ofrecen muchas oportunidades para la corrupción. Los agentes de policía pueden desviar información de los objetivos pretendidos y utilizarla para “chantajear” a las personas, etc. La información sobre actos delictivos puede “encubrirse” para ayudar a proteger a los delincuentes. El control físico de los sospechosos también puede ser una fuente de abuso.

A gran escala, la corrupción policial puede afectar directamente el crecimiento económico a través de los “impuestos” ilegales de pequeñas empresas o del transporte, de la misma manera que las organizaciones mafiosas,¹⁶⁰ y esto también puede tener un impacto negativo en las inversiones extranjeras.

2.2. Los delincuentes tienen interés en corromper a los agentes de policía

Las investigaciones muestran que la corrupción policial sustancial es una condición para que se desarrolle el crimen organizado a gran escala.¹⁶¹ Las organizaciones criminales tienen un gran interés en corromper a agentes de policía debido a la posición única que tienen los oficiales de policía: su acceso a información confidencial y habilidad para proteger empresas ilegales, como la prostitución, el tráfico de drogas, la pornografía, etc.

En la relación entre la corrupción policial y el crimen organizado, las sumas de dinero involucradas son enormes para el delincuente mientras que los agentes de policía corruptos suelen recibir solo una pequeña suma por su cumplimiento. Por estas sumas de dinero relativamente pequeñas, por ejemplo, los agentes de policía abren puertas que deberían permanecer cerradas, protegen prostíbulos que deberían cerrar y vigilan transportes de drogas. Estas acciones (o inacciones) facilitan la creación de asociaciones ilícitas. No solo los delincuentes tienen interés en corromper a agentes de policía; los terroristas, políticos, jefes militares, etc. tienen sus propias motivaciones para corromper a agentes de policía para un propósito en particular.

Ejemplo 1: “Policías mafiosos”

En el año 2006, dos detectives retirados de Nueva York, Louis Eppolito y Stephen Caracappa, fueron condenados por delitos cometidos entre 1979 y 2005. Vivían una doble vida como informantes y sicarios para la familia mafiosa Lucchese y para el jefe criminal Anthony “Gaspipe” Casso. Ambos detectives fueron condenados por ocho asesinatos. Entre los dos recibían pagos de \$4.000 por mes por suministrar información, con pagos de hasta \$75.000 por los asesinatos. Otros cargos incluían lavado de activos, secuestros y obstrucción de la justicia. En una oportunidad, se reveló que el dúo suministró información incorrecta sobre un “blanco” y esto produjo la muerte de un hombre inocente. Además, también prevenían a la mafia sobre informantes en la policía y en una ocasión arrestaron a un miembro de la mafia y luego lo entregaron a la mafia, donde lo torturaron y lo asesinaron. Estos hombres también fueron condenados por traficar metanfetaminas cuando ya se habían retirado y vivían en Nevada.

2.3. La naturaleza autoprotectora de los servicios policiales

Las organizaciones cerradas como los servicios policiales desarrollan una cultura que es autoprotectora. Esta cultura se puede describir como código azul o muro azul del silencio, que consiste en la regla no escrita entre los agentes de policía de no informar errores, conductas indebidas ni delitos de colegas. En caso de ser interrogados por un incidente de conducta inapropiada en el que participó otro oficial, el procedimiento estándar es alegar desconocimiento. El mecanismo facilita la corrupción y es un obstáculo para su investigación. Un agente de policía depende de otro para su seguridad y bienestar y suelen trabajar bajo condiciones extremas, enfrentándose a violencia, pobreza y al “lado oscuro” de la sociedad. Esto ejerce mucha presión en ellos y fomenta la camaradería. Esta camaradería alienta el secretismo de los agentes de policía, que mienten o miran hacia otro lado para proteger a otros agentes.

Cuadro 1: Cómo lidiar con el muro azul**Medidas para lidiar con el muro azul en investigaciones sobre corrupción**

- Aceptar que el fenómeno existe: no negarlo.
- Enfatizar las responsabilidades personales.
- Recompensar a los agentes de policía que rompen con esa cultura.
- Proteger a los agentes de policía que toman la iniciativa de entregar información sobre casos de corrupción.

Este fenómeno no se puede subestimar: tiene efectos devastadores sobre la investigación eficaz de casos de corrupción. El muro azul del silencio está reforzado por dos reglas de los agentes de policía:

1. Los agentes de policía creen que denunciar a otros agentes corruptos no conducirá automáticamente a condenas ni medidas severas contra esos agentes. Hay buenas razones para creer eso, ya que es difícil encontrar casos en los que las investigaciones de corrupción hayan conducido efectivamente a acciones legales exitosas. Esto desalienta a agentes de policía a denunciar conductas indebidas y a entregar evidencia.
2. Los agentes de policía creen firmemente que denunciar a agentes corruptos arruinará sus propias carreras. Existen buenas razones para creer esto ya que hay muchos ejemplos de agentes de policía que han perdido oportunidades laborales por denunciar casos de corrupción o conducta indebida.¹⁶²

3

¿Cómo se puede integrar la investigación en la lucha contra la corrupción y el comportamiento poco ético?

Esta sección proporciona un marco operativo que puede ayudar a los servicios policiales comprometidos en la lucha contra la corrupción a desarrollar herramientas y mecanismos para investigar delitos cometidos por el personal policial. Se llevará a cabo lo siguiente:

- Identificación del tipo de corrupción.
- Desarrollo de una estrategia de investigación.
- Técnicas de investigación.
- Gestión del proceso de investigación.
- Toma de decisiones en la investigación.
- El rol de la Fiscalía.
- Cómo lidiar con la conducta policial indebida.

3.1. Identificación del tipo de corrupción

Comprender el tipo de corrupción es el primer paso en la creación de estrategias, mecanismos y procesos para integrar la investigación en la lucha contra la corrupción y el comportamiento poco ético. Los antecedentes y el nivel de desarrollo del servicio policial determinan en gran medida el tipo de corrupción.

Las formas de corrupción más difíciles de investigar son aquellas alentadas por principios económicos y políticos. Los conceptos económicos de oferta y demanda se aplican al comportamiento ilegal en el que los agentes de policía corruptos actúan según la oportunidad de obtener ganancias de estas actividades. A largo plazo, esto ayuda a crear redes económicas que protegen y apoyan actividades ilegales. Estas industrias ilegales se benefician de los agentes de policía que participan en actividades para su ganancia personal.

Las formas de corrupción que afectan a todo el sistema judicial requieren un enfoque de investigación distinto de aquel que requieren los casos en que, por ejemplo, un agente de policía acepta un soborno durante un control de tránsito habitual. Las formas sistémicas de corrupción (consulte los Capítulos 2 y 6) duran décadas y no desaparecen cuando se inicia la reforma. De hecho, la corrupción sistémica tiende a crecer durante los períodos de transición cuando los delincuentes, grupos de interés y otras personas aprovechan la situación inestable para agrandar sus empresas e incrementar su influencia. Para obtener más información sobre las formas de corrupción policial, consulte el Cuadro 2 que figura a continuación.

Es más probable encontrar corrupción sistémica organizada en países en transición y en desarrollo que en países desarrollados o en situación de posconflicto, donde existe mal comportamiento individual generalizado o corrupción intencionada.

Cuadro 2: Formas de corrupción policial

La corrupción policial adopta muchas formas. Para el propósito del Capítulo 7, debemos hacer una distinción entre las siguientes formas:

- *Formas clásicas de corrupción* (soborno), cometidas por individuos o grupos, por ejemplo, soborno o cualquier otra forma de ganancia para beneficio personal.
- *Corrupción de proceso*, destinada a influenciar el resultado del proceso de investigación o judicial.
- *Conducta indebida*: conducta indebida de los agentes de policía que no beneficia directamente sus necesidades materiales, pero perjudica la imagen de los servicios policiales, incluido el mal comportamiento interno.

Para obtener más información sobre las distintas formas de corrupción, consulte el Capítulo 1.

3.2. Desarrollo de una estrategia de investigación

Hay varios factores que ayudan a desarrollar una estrategia para investigar la corrupción policial. Luego de identificar qué tipo de corrupción opera en el servicio policial, el desarrollo de una estrategia de investigación requiere el análisis de la naturaleza de las formas identificadas de corrupción.

Existen dos características según las cuales se puede clasificar el caso de corrupción de tal manera que ayude a desarrollar estrategias de investigación eficaces:¹⁶³ la medida en que la corrupción es *organizada* o *generalizada*.

En el nivel más bajo de complicidad organizacional, la corrupción *desorganizada* es como la manzana que se encuentra podrida en un cajón. No todas las manzanas del cajón están contaminadas. Este tipo de corrupción se caracteriza por actos individuales de conducta indebida que no tienen conexión con otros. La mejor manera de luchar contra la corrupción desorganizada es identificar a los delincuentes individuales y luego aplicar métodos que descubran evidencia sobre casos individuales. Por ejemplo, un agente de policía que entrega información de una base de datos a una organización criminal podría dejar rastros digitales en la computadora, como la información de inicio de sesión, datos que se han recuperado, etc. Una operación encubierta concisa y rápida enfocada en el individuo podría ser eficaz en este caso.

En un nivel más alto, la corrupción *desorganizada generalizada* implica un rango más amplio de actividades corruptas integradas en la cultura operativa (todas o la mayoría de las manzanas están podridas) pero a nivel individual. Las estrategias para identificar a los individuos en un entorno con corrupción generalizada son más difíciles. Se deben desarrollar estrategias para identificar las manzanas podridas y separar las manzanas buenas o usar las manzanas buenas para identificar las podridas.

La corrupción *organizada generalizada* se aparta de las actividades corruptas aleatorias y hace referencia a la naturaleza planificada y estructurada de la corrupción, que suele involucrar a la alta dirección. En estos casos, la corrupción es tan amplia que todo el cajón puede considerarse podrido. Esto requiere un análisis de las relaciones, ya que algunos agentes de policía podrían operar en grupos y cometer delitos para la misma organización criminal. Las estrategias para investigar esto de manera eficaz deben contener programas de protección de testigos y operaciones encubiertas a largo plazo.

Hay tres factores adicionales¹⁶⁴ que son útiles para determinar una estrategia en una investigación de corrupción:

1. La cantidad de agentes de policía involucrados.
 - Cuanto más grande es la cantidad, más difícil es realizar ciertas actividades como operaciones encubiertas.
 - Cuanto más grande es la cantidad, más “ojos y oídos” habrá en la organización (es difícil mantener oculta la investigación).
 - Cuanto más grande es la cantidad, mayor es la probabilidad de que uno de los sospechosos coopere con el equipo de investigación.
2. El entorno político.
 - Requiere medidas adicionales para defender y proteger la investigación.
 - Requiere medidas adicionales para asegurar un juicio imparcial.
 - Presenta la posibilidad de que los políticos tengan fuentes disponibles dentro de la policía que les revelen información importante.
 - Requiere que se implementen programas de protección de testigos.
3. La atención de los medios de comunicación.
 - Los testigos y la evidencia pueden tornarse menos útiles cuando los periodistas comienzan sus propias investigaciones.
 - Los testigos pueden sentir temor debido a la atención de los medios de comunicación.
 - El caso puede convertirse en un asunto político con más atención de los medios de comunicación.
 - La atención de los medios de comunicación puede incrementar la presión ejercida sobre la investigación.

3.3. Estrategias de investigación

Una vez examinada la naturaleza del caso de corrupción en cuestión, se pueden seguir estrategias de investigación adecuadas. A continuación, se presenta una lista no exhaustiva de estrategias de investigación:

3.3.1. Investigación de los servicios de inteligencia

La mayoría de las estrategias de investigación se basan en un modelo individual de corrupción. Están destinadas a identificar y arrestar a agentes de policía que cometen delitos. Este enfoque no suele considerar patrones y tendencias en la corrupción y, al centrarse en individuos en lugar de grupos o redes, corre el riesgo de “prevenir” a otros agentes que podrían estar involucrados en el caso de corrupción.

Un enfoque más amplio es la denominada “expedición de pesca,” que siempre busca patrones en la corrupción centrándose en “acuerdos” en lugar de “eventos”, y su objetivo es identificar la mayor cantidad posible de agentes corruptos. Como estrategia, le permite a los investigadores posponer los arrestos hasta que se haya reunido una cantidad óptima de evidencia. La desventaja de esta estrategia es que los agentes de policía sospechados siguen cometiendo delitos mientras continúa la investigación, lo que plantea cuestiones éticas.

3.3.2. Foco de la investigación

Las estrategias de investigación criminal suelen centrarse en el delincuente en lugar del entorno en el que se cometen los delitos y esto también se aplica a las investigaciones de corrupción. El punto de partida de la investigación suele ser una denuncia o el resultado de la recopilación de información por parte de los informantes. En general, las estrategias de investigación se centran en el delincuente, y el

objetivo de los investigadores es reunir evidencia contra el sospechoso. Debido a la naturaleza secreta de la corrupción, suele ser difícil reunir evidencia: los agentes de policía son sumamente cautelosos, dejan pocos rastros y sus actividades suelen estar demasiado ocultas para detectarlas.

Hay dos alternativas para este enfoque:

1. *La organización criminal como punto central.* En lugar de centrarse en el agente de policía sospechado, los esfuerzos de investigación se focalizan en la organización criminal que parece estar respaldada por los agentes de policía. Durante la investigación, los detectives de la unidad anticorrupción participan en el equipo de investigación. Su tarea es detectar agentes de policía corruptos y asegurarse de que se reúna suficiente evidencia sin poner en riesgo toda la investigación. La posibilidad de encontrar agentes corruptos durante una investigación de este tipo es importante; este es un enfoque eficaz para investigar casos de corrupción.
2. *Empresas específicas como punto central.* Ciertas empresas tienen más interés que otras en corromper a los agentes de policía. Por ejemplo, las empresas de transporte podrían beneficiarse de tener agentes corruptos para transportar mercancía ilegal. La investigación se centra en actividades ilegales de la empresa o sucursal específica y los detectives de la unidad anticorrupción participan de la investigación. El enfoque de la investigación es analizar el proceso (comercial). Al hacer esto, se visibilizan las actividades de respaldo de los agentes de policía.

3.3.3. Otras estrategias importantes

3.3.3.1. Estrategias de comunicación

Por definición, las investigaciones de corrupción atraen mucha atención de los medios de comunicación. Esto es una amenaza para la investigación si no se maneja con eficacia. No obstante, también es una oportunidad de demostrar transparencia y tranquilizar al público. No se deben subestimar las estrategias de comunicación o de los medios ya que son un factor necesario para una investigación eficaz.

Cuadro 3: Preguntas sobre los medios de comunicación en una estrategia de investigación

Al definir una estrategia de investigación, se deben incluir algunas cuestiones relacionadas con los medios de comunicación:¹⁶⁵

- ¿Se ha asignado un oficial de enlace con la prensa?
- ¿Qué nivel de autoridad se ha establecido para la divulgación de los medios de comunicación?
- ¿Cuál es la estrategia general respecto de los medios de comunicación?
 - Medios de comunicación externos.
 - Medios de comunicación internos (para mantener informado al servicio policial).
- ¿Qué información se puede revelar u ocultar a los medios de comunicación?
- ¿Se supervisa la cobertura de los medios de comunicación?
- ¿Qué llamados a los medios de comunicación se han organizado?
 - ¿Qué preguntas específicas se deben dirigir al público?
- ¿Qué tipo de mensaje positivo se debe comunicar?
- ¿Se debe apuntar a grupos comunitarios específicos?
- ¿Cuáles son los riesgos de revelar información?
- Si no se revela cierta información, ¿los medios de comunicación la descubrirán?
- ¿Un comunicado de prensa será una advertencia para un cómplice?
 - ¿Qué se debe anticipar?

3.3.3.2. Estrategias financieras

Parte de la evidencia más incriminatoria y convincente en un caso de corrupción pública es la evidencia de un funcionario público que obtiene beneficios financieros de la supuesta corrupción: por ejemplo, la evidencia de que un funcionario o empleado público depositó grandes sumas de dinero en una cuenta bancaria, compró artículos costosos con dinero en efectivo o gastó una suma de dinero significativamente mayor de la que pueda atribuirse a fuentes de ingreso legítimas.

Por lo tanto, centrarse en los beneficios financieros de los sospechosos es una estrategia exitosa para rastrear la “ruta del dinero”. Recibir y gastar dinero deja un rastro que se puede investigar y brinda la posibilidad de identificar la ubicación de una persona y sus hábitos de gasto o ahorro. Se puede reunir información valiosa mediante el rastreo de pagos con tarjeta de crédito, reservas en internet, etc.

Incautación de activos obtenidos ilegalmente. “El delito no debe pagar”: una estrategia eficaz para frenar el delito es la incautación de activos obtenidos ilegalmente. Todo beneficio derivado de un acto delictivo o corrupto se debe incautar o devolver. Esta estrategia tiene tres elementos importantes: 1) garantiza que los agentes de policía corruptos no se beneficien de sus actividades; 2) recupera dinero que pertenece al Estado o a cualquier otra persona o institución, y 3) mejora la confianza del público debido al sentido de justicia de esta medida.

Un requisito previo importante para la incautación de activos obtenidos ilegalmente es un marco legal que permita la investigación de activos personales y la incautación de bienes valiosos para garantizar que lo que se debe devolver estará disponible y protegido por esta razón. La denominada *incautación preventiva* es una medida eficaz para garantizar que los activos obtenidos ilegalmente no desaparezcan antes de que un juez pueda ordenar al delincuente devolver todo lo que se adquirió ilegalmente.

3.3.4. Técnicas de investigación

3.3.4.1. Operaciones secretas

Las operaciones secretas hacen referencia a investigaciones que involucran una serie de actividades encubiertas relacionadas que llevan a cabo los organismos de mantenimiento del orden público durante un período de tiempo para frenar y detectar casos de corrupción y reunir información para futuros arrestos y juicios. Es posible que ciertos aspectos de las operaciones secretas planteen cuestiones éticas y, por lo tanto, deben respetar estas condiciones: proporcionalidad y aprobación por parte de la autoridad judicial competente.

3.3.4.1.1. Encubrimiento

La investigación de corrupción involucra cada vez más técnicas “encubiertas”. Según la definición del FBI, las actividades encubiertas hacen referencia a cualquier investigación que involucre el uso de un supuesto nombre o entidad encubierta por parte de un empleado de la policía o de otra organización de mantenimiento del orden público.

Las técnicas encubiertas incluyen infiltración a largo plazo, micrófonos corporales, vigilancia (audio y video), escuchas telefónicas, toda clase de interceptación de telecomunicaciones (por ejemplo, internet y correo electrónico) y situaciones encubiertas. Estos métodos tan invasivos solo se deben implementar si existe una base legal adecuada (generalmente incluida en una ley de procedimiento penal). Si se carece de este fundamento legal (por ejemplo, una orden judicial emitida por un juez), los resultados de las técnicas encubiertas, que suelen infringir los derechos humanos y las normas de privacidad, podrían ser (y deben ser) desestimados por la corte y podrían llevar a la absolución o anulación de procesos judiciales.

Técnicas como la vigilancia secreta (humana), las escuchas telefónicas, la vigilancia de audio y video, y la interceptación de comunicaciones electrónicas son medios eficaces en las investigaciones de casos de corrupción. Pueden brindar evidencia sólida sobre la participación de una persona en un caso de corrupción, pero también son útiles para identificar a otros perpetradores, redes y personas involucradas o relacionadas. Estas técnicas secretas brindan una importante fuente de información para los analistas. Luego de sus investigaciones, varias comisiones anticorrupción han llegado a la conclusión de que el uso de vigilancia electrónica fue el factor más importante para lograr avances en la investigación. La vigilancia se ha convertido en una estrategia importante ya que los agentes de policía saben cómo eludir las técnicas de investigación estándar. Las formas tradicionales y más abiertas de investigación, como entrevistas a sospechosos y testimonios de testigos, tendrán un impacto menor en el sospechoso que la confrontación con evidencia como las grabaciones en video.

Ejemplo 2: Operación Greylord

En 1978 un agente del FBI estaba investigando un caso de corrupción en el Departamento de Policía de Chicago (Illinois, EE. UU.). Durante la investigación, se encontró con evidencia de corrupción en el sistema judicial. Después de dieciocho meses, el Washington Bureau aprobó una operación encubierta para descubrir un presunto amplio sistema de soborno y corrupción en el sistema judicial del condado de Cook, Illinois. La operación encubierta duró aproximadamente tres años y sus repercusiones se sintieron durante muchos años después. La operación encubierta se describe de la siguiente manera:

El Gobierno fabricó casos, involucró a acusados falsos, grabó conversaciones, intervino teléfonos y, por primera vez en la historia, plantó un dispositivo de escucha en el despacho de un juez. Los agentes encubiertos o “espías” se infiltraron en el sistema y se hicieron varios acuerdos con los acusados a cambio de su cooperación.

3.3.4.1.2. Pruebas de integridad y operaciones encubiertas¹⁶⁶

Las pruebas de integridad no están destinadas específicamente a reunir evidencia, aunque muchas de las pruebas automáticamente generan evidencia en casos en los que las personas no las obtienen. El objetivo de las pruebas de integridad es identificar personas o grupos corruptos. Las pruebas de integridad aleatorias pueden ser difíciles de justificar, en especial si no existe una sospecha específica (consulte el Capítulo 5 para obtener más información sobre las pruebas de integridad).

El propósito de las operaciones encubiertas es infiltrarse en grupos corruptos o acercarse a personas corruptas, recopilar evidencias e identificar y arrestar a los delincuentes. Las operaciones encubiertas podrían describirse como un montaje que elabora la policía en la que se les ofrece a las personas oportunidades para cometer un delito (actividad corrupta) con el objetivo de atrapar al delincuente “en el acto”.

Las operaciones encubiertas tienen cuatro elementos básicos:

1. Una oportunidad o incentivo para cometer un delito creado o aprovechado por la policía.
2. Un supuesto delincuente o grupo de delincuentes objetivo para un tipo de delito en particular.
3. Un agente de policía o sustituto encubierto u oculto o alguna forma de engaño.
4. Un punto culminante del tipo “¡te agarré!” cuando la operación termina con arrestos.

Cuadro 4: La importancia de la protección de testigos al investigar casos de corrupción

Los testigos de corrupción policial pueden incluir tanto el público como agentes de policía. Los miembros del público que han participado en actividades corruptas son una de las mejores fuentes de información. No obstante, estos tienen relativamente poca voluntad para informar el delito a la policía.

Informar una actividad corrupta en la que una persona participó para su propio beneficio significaría que esa persona también debe admitir su participación en una actividad ilegal. Se asume un alto riesgo de ser arrestado como resultado de la denuncia. La situación es claramente diferente cuando la denuncia implica incidentes como abuso físico o extorsión por parte de la policía.

Los miembros del público que son testigos de transacciones corruptas están en una mejor posición para reconocer el comportamiento del que han sido testigos. Su motivación para informar la conducta indebida depende del nivel de aceptación de la corrupción por parte de la comunidad. Es bastante incómodo caminar por una comisaría y radicar una denuncia sobre corrupción policial; las personas prefieren acudir a una institución independiente para presentar la denuncia. Lo mismo sucede con un agente de policía que desea denunciar una conducta indebida. Romper el código azul de silencio requiere mucho coraje: el agente de policía que desea denunciar la conducta indebida se coloca en una posición vulnerable.¹⁶⁷

Por lo tanto, es necesario establecer programas de protección de testigos y denunciantes. Los mejores testigos en investigaciones de corrupción policial son principalmente los mismos agentes de policía.

El artículo 8 del Código de lealtad y denuncias de actos ilícitos de las Naciones Unidas establece lo siguiente:

Los agentes de las fuerzas del orden que tienen motivos para creer que se ha producido o se está por producir una infracción del presente código deben denunciar el asunto (es decir, el delito de corrupción) a sus autoridades superiores y, cuando sea necesario, a otros órganos o autoridades correspondientes a los que se les confiere el poder de revisión o solución.

Este artículo reconoce la presión de la solidaridad en el trabajo policial. Los agentes de policía que son testigos de una conducta indebida se debaten entre su deber de revelar la verdad y ayudar a frenar la corrupción y la presión grupal por guardar silencio. Las indemnizaciones para los agentes de policía que denuncian actos de corrupción, pero que también participan en la comisión de delitos, pueden ser eficaces. No obstante, esto se debe evaluar según las normas legales de cada país. Independientemente de la posición del testigo (miembro del público, informante, agente de policía, denunciante o sospechoso), nunca se debe ignorar el hecho de que los testigos se convierten en víctimas debido a su rol fundamental en la investigación de corrupción. Por lo tanto, es necesario desarrollar programas sólidos de protección, que abarquen la posibilidad de operaciones secretas como casas seguras, identidades alternativas, guardaespaldas, transporte seguro y otras medidas. Estas son operaciones muy costosas y se debe disponer de los medios para apoyar a los testigos amenazados. Los programas de protección de testigos de alto nivel requieren una gran cantidad de recursos y se deben evaluar correctamente antes de ponerlos en práctica. No obstante, el criterio fundamental es la seguridad y el bienestar de los testigos.

3.3.4.2. Planificación de escenarios

El rol de los investigadores es detectar delitos y también investigar las circunstancias que llevaron al delito. Investigan tanto la información que confirma la participación del sospechoso, así como la información que sugiere la inocencia del sospechoso. Para hacer esto correctamente, es necesario desarrollar herramientas para identificar líneas de investigación que respalden estos esfuerzos.

Los equipos de investigación tratarán de crear una imagen de lo que ha sucedido o está sucediendo en la investigación. Esta imagen se debe sustentar en hechos y suposiciones razonables, pero también requiere cierto grado de imaginación. La interpretación de los hechos por parte de los detectives y analistas no es necesariamente la verdad absoluta. Por lo tanto, es sensato invertir tiempo en formular escenarios de lo que podría haber sucedido o es probable que suceda en el futuro. Este proceso se denomina planificación de escenarios y se usa para desarrollar ideas sobre lo que podría suceder. La planificación reactiva de escenarios se utiliza para reconstruir lo que sucedió.

En teoría, estos escenarios les permiten a los detectives pensar en términos más amplios de lo que permitirían los hechos reales. Esto les da la oportunidad de descubrir nuevas líneas de investigación y nueva evidencia o distintos enfoques. Un escenario en este sentido es como un guión gráfico que se utiliza para planificar cómo se filmará una película. Se crean y se ordenan ilustraciones secuenciales para establecer la mejor manera de imaginar lo que sucedió o sucederá.¹⁶⁸

Este proceso más o menos creativo para formular escenarios está restringido por ciertas reglas.

- Los escenarios se construyen sobre hechos, evidencia, análisis y suposiciones limitadas y, como resultado de esta combinación, emerge un guion gráfico que ayuda a identificar posibles líneas de investigación.
- Los escenarios pueden ser herramientas útiles para gestionar una investigación y establecer prioridades, pero los superiores nunca deben olvidar que el escenario es imaginario.
- Es preferible registrar los escenarios en archivos de políticas, lo que les permite a los superiores hacerse responsables de sus esfuerzos.¹⁶⁹

3.3.5. Principios generales de la investigación

Para investigar delitos penales y establecer escenarios con ese fin, se deben responder siete preguntas básicas con el objetivo de estructurar el proceso (consulte la Tabla 1, que figura a continuación).

Tabla 1: Las siete preguntas de oro para investigar delitos

Qué	<p>¿Qué sucedió? La primera pregunta que se debe responder es fundamental.</p> <p><i>El qué formal</i></p> <p>¿El caso o incidente en cuestión es un delito o la conducta policial indebida es una violación de las normas éticas, pero no es necesariamente punitivo?</p> <p><i>El qué material</i></p> <p>Esta pregunta es el punto de partida de cada investigación: ¿qué sucede exactamente aquí? Se deben investigar los hechos del incidente real o de la corrupción en curso. Las preguntas sobre lo que se investiga revelarán indicios en la investigación a medida que el equipo de investigación intenta comprender lo que sucedió. Esto desencadenará nuevas preguntas.</p>
Quién	<p>¿Quién cometió el delito? Esta segunda pregunta es fundamental: si sigue sin ser contestada, no habrá juicio. Los casos solo se consideran resueltos si se responde la pregunta “quién”.</p> <p><i>El quién formal</i></p> <p>Los investigadores buscan evidencia que conecte a una persona con un evento determinado. Antes de que la persona pueda considerarse “sospechosa”, debe haber una sospecha razonable respecto de que esta persona fue efectivamente el autor. Este requisito denominado “causa probable” evita que las personas se conviertan en víctimas de juicios arbitrarios por parte de los agentes de policía.</p> <p><i>El quién material</i></p> <p>En general, las personas que cometen delitos no están dispuestas a admitir que los cometieron. Prácticamente nunca se presentan ante la policía por voluntad propia. La negación y los esfuerzos por perder u ocultar evidencia son muy comunes. Una gran cantidad de la evidencia reunida en los casos corresponde a la pregunta “quién”.</p>

	<p><i>Evidencia forense</i></p> <p>No hay evidencia más sólida que la evidencia física forense, pero esta solo es valiosa si se pone en contexto. El trabajo del detective es relacionar el lugar, el tiempo, el sospechoso y el delito. Esto se puede lograr a través de entrevistas, pero también a través de testimonios de testigos presenciales, testimonio de expertos, etc.</p>
<p>Dónde</p>	<p>En términos de investigaciones sobre corrupción, la pregunta “dónde” suele ser más difícil de responder que las otras. Es difícil encontrar delitos que estén más ocultos que los delitos de corrupción. Pensar en términos de dónde sucedió el delito flagrante tiende a ser una tarea restringida. “Dónde” hace referencia al lugar de los hechos que presentan una rica fuente de evidencia forense. El lugar de los hechos puede brindar bastantes datos sobre la pregunta “qué” al reconstruir el delito real en función de los rastros de evidencia encontrados en el lugar. En la actualidad, los delitos dejan rastros en muchos más lugares que el lugar real de los hechos, si es que existe alguno.</p> <p>Por ejemplo, la tecnología moderna y el sector bancario contemporáneo les permiten a los detectives buscar rastros de evidencia en internet en cuentas de correo electrónico y en información de transferencias de dinero.</p>
<p>Cuándo</p>	<p>En términos legales, la pregunta “cuándo” es muy importante. Las imputaciones siempre apuntan a un cierto momento en el tiempo cuando se produjeron los eventos. Si bien los casos de corrupción continua abarcan un período de tiempo más prolongado, los tribunales esperan ver algunos eventos específicos probados por hechos reales como fecha y hora. Esto es particularmente difícil si la investigación se lleva a cabo mucho después de que se produjeron los delitos. Las investigaciones de rastreo de documentación y dinero pueden ser sumamente valiosas para identificar fechas y horas. Las cuentas de correo electrónico del trabajo, las bandejas de entrada y salida de los correos personales y las fechas históricas del uso del internet proporcionan información precisa a los investigadores.</p>
<p>Por qué</p>	<p>El motivo real de la mayoría de los delitos tiende a mantener ocupados a los detectives, ya que es la línea de investigación más difícil de rastrear. En general, hay cinco motivos predominantes que se identifican en relación con los casos de corrupción.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Motivos financieros. ▪ Motivos políticos. ▪ Lazos familiares (acciones particulares contra miembros o enemigos de la familia, así como inacción para permitir que familiares cometan ciertos delitos). ▪ Amistad (es difícil rechazar pedidos de amigos). ▪ Venganza.
<p>Cómo/ con qué</p>	<p>El modus operandi (MO) de los casos de corrupción será definitivamente distinto de las características de MO que se encuentran en casos de robo o asesinato. No obstante, el conocimiento básico que se puede derivar del análisis del MO sigue siendo valioso. Investigar el MO también puede revelar otros casos de corrupción en los que se conoce el delito, pero no se conoce el delincuente. El MO suele verse como una firma personal del delincuente. Las personas tienden a repetir sus éxitos y, si los agentes de policía corruptos cometen ciertos delitos con éxito de una determinada manera, es muy probable que los vuelvan a cometer de la misma manera, en caso de que decidan continuar con estas conductas.</p> <p>La pregunta “¿con qué?” hace referencia al medio utilizado para cometer el delito y suele revelar nuevas oportunidades forenses. En investigaciones de corrupción, se deben considerar las computadoras, el correo electrónico y la interceptación de teléfonos en lugar de armas oportunas, como es el caso en investigaciones de asesinatos. Hay buenas razones para investigar a fondo esta pregunta porque la respuesta podría identificar nuevas líneas de investigación u oportunidades forenses, así como ciertos antecedentes del perpetrador.</p>

3.4. Gestión del proceso de investigación

El proceso de investigación se puede dividir en distintas etapas: iniciación, preparación y planificación, implementación y finalización. Cada etapa aborda problemas específicos en la estructuración de acciones y en el uso de técnicas adecuadas. El proceso de investigación no debe considerarse un proceso lineal sino un proceso interactivo. En la Tabla 2, que figura a continuación, se detallan estas etapas de investigación:

Tabla 2: Etapas del proceso de investigación

<p>Iniciación: recopilar y evaluar información/ denuncia¹⁷⁰</p>	<p>Esta evaluación se realiza mediante el uso de distintas herramientas y técnicas de inteligencia para el análisis de la información o la denuncia.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recopilación de información. ▪ Clasificación (confiabilidad de la fuente de información). ▪ Confirmación de la información mediante otras fuentes si están disponibles. ▪ Utilidad de la información (la información no es útil si identifica la fuente confidencial). ▪ Evaluación de riesgos. ▪ Sugerencias para la estrategia y el objetivo de la investigación. ▪ Gravedad y predominio del tipo de corrupción. ▪ Carácter jurídico de la presunta actividad corrupta. ▪ Casos pasados relacionados para establecer precedencia. ▪ Probabilidad de un resultado satisfactorio.
<p>Planificación y preparación: articular una estrategia y una acción</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconocer las incertidumbres. ▪ Determinar las líneas de investigación. ▪ Garantizar que todos los esfuerzos se dirijan a reunir evidencia que pueda presentarse ante el tribunal. ▪ Asegurarse de que todos los medios para realizar las actividades estén disponibles. ▪ Seleccionar los métodos adecuados para la investigación teniendo en cuenta estos tres factores: <ul style="list-style-type: none"> - <i>El caso es un rompecabezas.</i> Ya sea la reconstrucción de un incidente o la presentación de un caso continuo de corrupción, suele ser imposible armar toda la imagen del rompecabezas. Los investigadores unen todas las piezas que pueden (la cantidad suficiente como para presentarle al juez un panorama de los delitos cometidos). El juez decide si el rompecabezas es lo suficientemente claro como para condenar al sospechoso. - <i>Pensar como el fiscal.</i> El rol del fiscal es presentarle el caso al juez. En la mejor situación posible, el fiscal suele involucrarse en el proceso de toma de decisiones y puede darle instrucciones al equipo de investigación.¹⁷¹ Es importante que los investigadores siempre tengan presente el rol del fiscal. - <i>Pensar como el abogado defensor.</i> El objetivo de la investigación es reunir evidencia. La evidencia se puede describir como el conjunto de hechos relacionados con el delito. Estos hechos suelen recopilarse para apoyar la hipótesis de que el sospechoso cometió el delito en cuestión. Los abogados defensores promoverán la idea de que también debe haber evidencia a favor del acusado en el expediente que se presentó.¹⁷²

<p>Implementación: realizar tareas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Respetar el plan. ▪ Preparar las actividades cuidadosamente (hacer un plan de entrevistas, verificar direcciones y antecedentes, etc.). ▪ Informar y pedir información a los detectives; asegurarse de que estén bien preparados e informados antes de realizar sus tareas. Una vez finalizado el trabajo, pedir el informe garantiza que toda la información y evidencia reunidas estén protegidas. ▪ Analizar los resultados de las distintas actividades de manera que se puedan identificar nuevas líneas de investigación.
<p>Finalización: el paso final</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En esta etapa todas las actividades de investigación se han completado y se ha reunido la evidencia. Si bien toda la evidencia se debe revelar ante la corte, hay circunstancias que prohíben su divulgación. ▪ La evidencia que se entrega a través de operaciones secretas podría considerarse inadecuada, aunque se haya obtenido legalmente. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si se revelase la identidad de una fuente confidencial o el método para reunir la evidencia y se considerase que esto debería mantenerse de forma confidencial. Podría haber razones adecuadas para mantener la confidencialidad de ciertos métodos. No obstante, esto debe evaluarse en la primera etapa de la investigación. ▪ La evidencia que se reúne a través de irregularidades, o que es el resultado de una conducta policial indebida o de una manipulación injusta, no se debe presentar ante la corte. De hecho, los casos que contienen este tipo de evidencia presentan un margen de duda, y los oficiales de alto rango deben decidir no presentarla ante la corte.

3.5. Toma de decisiones en la investigación

El proceso de toma de decisiones en la investigación es importante para estructurar la investigación sobre corrupción dentro de un servicio policial, en especial la manera en que se registran las decisiones. Para garantizar la calidad y prevenir la visión de túnel, se han propuesto algunos métodos y técnicas: el uso de técnicas de revisión por pares y la metodología PLAN (proporcionalidad, legalidad, aceptabilidad y necesidad). Esta subsección presenta sugerencias sobre cómo llevar a cabo la toma de decisiones en la investigación.

Registrar decisiones. Para garantizar la transparencia y respaldar la revisión y el escrutinio por pares, es necesario registrar las decisiones importantes durante la investigación. Estos registros deben resumir la hipótesis y los escenarios que se investigan, las líneas de investigación, la inclusión o exclusión de sospechosos y la aplicación de técnicas secretas, órdenes judiciales, etc. El oficial superior de investigación es el responsable de llevar un registro de las decisiones. Los oficiales superiores de investigación deberán rendir cuentas por sus decisiones. Por lo tanto, mantener un registro de las decisiones tomadas ayudará a comprender sus justificaciones. También se debe registrar el fundamento de la decisión. Para información adicional sobre reunir, preservar y registrar evidencia, consulte el Cuadro 5 a continuación.

Cuadro 5: Reunir, preservar y registrar evidencia

Se debe prestar atención a la manera en que se reúne, se preserva y se registra la evidencia. La evidencia se debe tener en cuenta continuamente, desde el momento de su descubrimiento hasta su presentación en el tribunal.¹⁷³

Cuanto mayor es la cantidad de personas que manipulan la evidencia, mayor es la posibilidad de que se altere la cadena de custodia. Cualquier alteración de la cadena puede hacer que la evidencia se torne inadmisibile. Para mejorar la cadena de custodia, se deben reconocer los siguientes puntos de interés:

- Tener la menor cantidad posible de personas manipulando la evidencia.
- Marcar toda la evidencia: cada elemento individual de evidencia debe marcarse con, al menos, la fecha y ubicación de la obtención.
- Numerar o codificar cada elemento de la evidencia: este número o código único no se modificará durante la investigación y se utiliza en cada informe (forense) relacionado con este elemento de la evidencia.
- Utilizar etiquetas para marcar la evidencia, o bien utilizar sobres o bolsas o contenedores de plástico que tengan una amplia superficie de etiquetado.
- Crear un almacenamiento seguro y designar a un policía judicial que registre la entrega y el retiro de los elementos de la evidencia.

La metodología PLAN puede ayudar a justificar las decisiones tomadas. Todas las decisiones deben cumplir con estos cuatro requisitos:

1. Proporcionalidad ¿Es proporcionada? ¿El oficial de investigación puede trabajar con menos?
2. Legalidad ¿Es legal/ hay una ley que le permita al oficial de investigación hacer eso?
3. Aceptabilidad ¿Es razonablemente aceptable hacer eso/ es económico?
4. Necesidad ¿Es necesario hacerlo? ¿Se puede lograr el mismo resultado de otra manera?

Revisiones por colegas. Las decisiones registradas son una herramienta muy útil para las revisiones por colegas. La técnica de revisión por colegas se aplica en muchos países para garantizar la calidad de la investigación. Si bien la naturaleza de la investigación de casos de corrupción es bastante diferente de la investigación de asesinatos, se pueden aplicar las revisiones por colegas de todos modos. Las revisiones por colegas ayudan a prevenir la visión de túnel, identificar líneas de investigación que fueron omitidas por el equipo de investigación y garantizar la transparencia y legalidad de la investigación.

Prevenir la visión de túnel. En cada investigación criminal, ya sea un caso de asesinato, una investigación de crimen organizado o un caso de corrupción, siempre existe el riesgo de la visión de túnel. La visión de túnel, o sesgo de confirmación, existe en todas las circunstancias y es difícil de prevenir. Hay mecanismos psicológicos complicados que favorecen el surgimiento de la visión de túnel. El sesgo de confirmación hace referencia a la tendencia del investigador a favorecer información que confirme su hipótesis en lugar de los hechos reales.

Es posible que los agentes de policía tiendan a formular sus opiniones de manera restringida o que saquen conclusiones apresuradas, basadas en la información disponible. En casos extremos, sus sesgos podrían llevar a falsificar evidencia para respaldar sus opiniones.

Los investigadores deben estar atentos al “pensamiento grupal”. Los procesos grupales pueden generar ideas erróneas y poner a las personas bajo la presión de aceptar la opinión general.

Prevenir la visión de túnel es una responsabilidad conjunta de los detectives y de los líderes y fiscales de la investigación. Se debe alentar el reconocimiento de este fenómeno en todos los niveles. Las ineficiencias de la justicia que son el resultado de la visión de túnel tienen un efecto devastador en la legitimidad y confianza en la policía. Para obtener un resumen de las buenas prácticas para prevenir la visión de túnel, consulte el Cuadro 6 que figura a continuación.

Cuadro 6: Buenas prácticas para prevenir la visión de túnel¹⁷⁴

- Concientización sobre la amenaza de la visión de túnel.
- Crear una cultura donde los investigadores se sientan seguros para compartir ideas.
- Respetar las metas y los objetivos de la investigación.
- Identificar líneas de investigación basadas en la hipótesis y aplicar técnicas de verificación y falsificación.
- Mantener abiertas todas las opciones sobre la investigación.
- Analizar los resultados de todas las investigaciones y luego sacar conclusiones.
- Crear un clima transparente para la toma de decisiones.
- Registrar sus decisiones.
- Aplicar técnicas de revisión por los pares.

3.6. El rol de la Fiscalía

Las investigaciones han demostrado que la relación entre las fuerzas del mantenimiento del orden público y los fiscales es fundamental para controlar la corrupción de manera exitosa.

La relación entre las instituciones encargadas de luchar contra la corrupción y la Fiscalía y la judicatura es de especial importancia. Son fundamentales para que los casos de corrupción se lleven ante la corte. Por lo tanto, si no se presta atención al fortalecimiento de la capacidad de los fiscales y las cortes, es probable que los esfuerzos para luchar contra la corrupción fracasen.

El rol del fiscal varía según el país. El fiscal puede tener facultades de investigación y participar en los procesos de toma de decisiones; en otros sistemas, el fiscal tiene un rol completamente independiente y no participa en el proceso de investigación.

Es aconsejable establecer una cooperación cercana con el fiscal ya que mejora la eficacia de la investigación. Las ideas conjuntas respecto de lo que se debe presentar ante la corte y el conocimiento compartido del caso en cuestión incrementan la eficiencia y la eficacia de la investigación de casos de corrupción. Sin embargo, los agentes de policía deben recordar que los fiscales también podrían estar involucrados en asuntos de corrupción. Este es el caso particular de las formas de corrupción sistémicas y prolongadas.

3.7. Cómo lidiar con la conducta policial indebida

La conducta policial indebida y la corrupción policial no son necesariamente lo mismo y no se deben abordar de la misma manera. La conducta policial indebida no debe tratarse como un delito a menos que, efectivamente, sea de naturaleza criminal. El comportamiento poco ético se debe considerar un tema administrativo/correctivo. Las unidades de investigación internas y unidades anticorrupción incrementan su legitimidad si se concentran en temas característicos de corrupción en lugar de en la denominada conducta administrativa indebida. Se debe hacer una distinción entre la investigación administrativa y la investigación criminal para mejorar la confianza que los agentes de policía tienen en sus propios procedimientos internos. Se debe dejar claro que la conducta indebida es inaceptable, pero siempre que no se cometan delitos penales, se puede manejar dentro de la organización. Las reglas de procedimiento penal y evidencia regulan la investigación criminal de los casos de corrupción. Los contratos laborales y el código de conducta regulan la investigación administrativa interna.

Los agentes de policía tienen dos medios disponibles para tratar incidentes y acusaciones menores:

1. *Mediación.* La mediación es un proceso en el que los agentes de policía acusados tienen la oportunidad de reconsiderar su acción. Un mediador neutral ayuda a acercar a las partes de una manera que sea mutuamente satisfactoria. Es posible que los agentes de policía acusados acepten que los denunciantes tienen razones genuinas para sentirse agraviados. Esta es una manera adecuada de tratar las acusaciones menores y, en general, es una respuesta satisfactoria a las denuncias relacionadas con actos groseros o inacción. Se podría aplicar a acusaciones más graves como el acoso o arresto ilegal, en especial si no hay evidencia que corrobore los hechos. Como resultado del proceso de mediación, los agentes de policía pueden tomar conciencia de sus propios actos y mejorar su comportamiento. También permite que sus superiores den advertencias tempranas.
2. *Resolución administrativa.* Los agentes de policía deben tener la autoridad y el criterio para lidiar con acusaciones menores de manera administrativa, lo que les permite resolver pequeños problemas sin la carga de la Fiscalía. Entonces, los pequeños incidentes podrían resolverse con soluciones correctivas como el asesoramiento, la orientación, una nueva capacitación o la supervisión estrecha. Una sanción administrativa, como una advertencia formal o una reducción de días de vacaciones pagos, es una manera eficaz de lidiar con problemas menores. No obstante, debe haber una base legal para hacerlo porque las acciones punitivas por parte de los superiores suelen estar más allá de su criterio.

La respuesta administrativa a los incidentes menores también podría solucionar problemas sistémicos en el lugar de trabajo y, hasta un cierto punto, definir normas para futuros incidentes. Esto tiene un lado positivo y uno negativo, y se deben considerar seriamente las consecuencias. El Capítulo 4 proporciona un enfoque elaborado sobre cómo solucionar este tipo de problemas en el nivel del servicio policial cuando el comportamiento de los agentes es poco ético, pero no puede considerarse corrupción.

4

Investigación de la corrupción en contextos específicos

Esta sección analiza las especificidades que se deben tener en cuenta al lidiar con la corrupción en diferentes contextos. El Capítulo 1 proporciona un cuadro que ilustra las principales formas de corrupción relacionadas con estos contextos. Este Capítulo 7 destaca las dificultades y los problemas específicos al investigar la corrupción en estas situaciones, y presenta recomendaciones.

4.1. Países en situación de posconflicto

4.1.1. Problemas y dificultades

- Prácticas corruptas arraigadas.
- Los sistemas policial, judicial, legal y político están desorganizados y su nivel de corrupción es alto.
- Los conflictos pasados han fomentado tensiones entre grupos (étnicos, tribales, clanes, etc.) e intereses particulares que prevalecen sobre los intereses nacionales.
- La comunidad internacional ejerce presión para investigar delitos cometidos durante el conflicto.
- Muchos agentes de policía se han involucrado en los conflictos y el público los mira con desconfianza.

4.1.2. Requisitos y recomendaciones

Todos estos se analizan en mayor detalle en los otros Capítulos:

- Desarrollar un marco legal.
- Establecer Fiscalías y organismos anticorrupción independientes.
- Realizar un proceso de investigación de antecedentes para contratar personal nuevo.

4.2. Países en transición

4.2.1. Problemas y dificultades

- La transición a una economía de mercado ha fomentado oportunidades para que el crimen organizado incremente sus ganancias y su poder.
- Los vínculos entre la política, la economía y el crimen organizado facilitan el desarrollo de la corrupción sistémica y dificultan las investigaciones.
- La ausencia de leyes y recursos adecuados acentúa las dificultades.
- Los actos de corrupción menores son endémicos dentro de la policía.

4.2.2. Requisitos y recomendaciones

- Desarrollar una legislación adecuada.
- Establecer agencias anticorrupción que tengan autoridad de Fiscalía y puedan usar sus poderes de investigación específicos, como la incautación de bienes. El modelo croata presenta un caso interesante en el Ejemplo 3 a continuación.

Ejemplo 3: USKOK, Croacia

Instituto de mantenimiento del orden público (servicio especializado de Fiscalía)

La Oficina Croata para la Erradicación de la Corrupción y el Crimen Organizado (USKOK) desempeña funciones de la Oficina del Procurador de la Nación en relación con el lavado de activos y los delitos de corrupción, así como otros tipos de delitos asociados a las actividades del crimen organizado. Los procedimientos y las normativas de la USKOK son similares a los de las oficinas de los fiscales. El Ministerio de Justicia emite las reglas internas y aprueba los esquemas de personal de la oficina. El jefe de la USKOK es asignado por el fiscal general de justicia después de recibir la opinión del ministro de justicia y del panel de fiscales de la nación. Se le atribuye a la USKOK la característica de una agencia anticorrupción especializada debido a la presencia, dentro de su estructura, de un departamento anticorrupción y de relaciones públicas, responsable de informar al público sobre los daños causados por la corrupción y sobre los métodos y los medios para prevenirla. Además, dirige las actividades estipuladas en el plan de acción del Programa Nacional Anticorrupción, prepara informes y análisis sobre la forma y las causas de la corrupción y propone enmiendas de las leyes existentes. USKOK se está convirtiendo en un servicio de mantenimiento del orden público y su función en la prevención de la corrupción parece estar perdiendo relevancia en el marco institucional croata.

4.3. Países en desarrollo

4.3.1. Problemas y dificultades

- Predominan las formas menores de corrupción.
- Las prácticas corruptas son comunes en los negocios y en la política.
- No hay ninguna urgencia para luchar contra la corrupción.
- Ausencia de una gobernanza y una legislación adecuadas y de unidades policiales anticorrupción.

4.3.2. Recomendaciones

- Desarrollar un sistema funcional e integral para luchar contra la corrupción.
- Centrarse en casos que permitan la construcción sobre los éxitos y la mejora de la confianza del público a través de la comunicación de estos éxitos.

4.4. Países desarrollados

4.4.1. Problemas y dificultades

- El nivel de corrupción en la policía y en la judicatura es bajo.
- Se confía en el servicio policial.
- El crimen organizado, el tráfico de drogas y de personas y el lavado de dinero incrementan los riesgos de corrupción.

- Algunas formas de corrupción son difíciles de detectar ya que usan mecanismos sofisticados.
- La autonomía de las distintas agencias estatales (financieras, tributarias, sociales y policiales) y la prominencia de la esfera privada previenen acciones cohesivas.

4.4.2. Recomendaciones

- Enmendar las leyes con el objetivo de permitir la integración de toda la información necesaria para realizar investigaciones de casos de corrupción dentro de un contexto más amplio.
- Contratar especialistas de alto nivel en áreas en las que se pueden producir formas de corrupción sofisticadas (por ejemplo, finanzas).
- Desarrollar unidades anticorrupción altamente capacitadas dentro de la policía.

5

Ejemplos prácticos de programas, modelos y enfoques relacionados con el tema

Esta sección brinda ejemplos de programas, modelos y enfoques que se han llevado a cabo en distintos contextos. La información está destinada a orientar la adopción de métodos anticorrupción mediante la consideración de la manera en que distintas instituciones policiales han utilizado modelos, metodologías y programas de investigación en la lucha contra la corrupción.

5.1. Enfoque de investigación independiente

Existen numerosas instituciones anticorrupción en todo el mundo. Dentro del alcance de esta sección, analizaremos dos categorías principales: 1) *las agencias multipropósito con facultades de mantenimiento del orden público* y 2) *las instituciones de mantenimiento del orden público*.

1. *Agencias multipropósito con facultades de mantenimiento del orden público*

Este modelo es un ejemplo de un enfoque de agencia basado en la lucha contra la corrupción y su prevención a través de políticas, análisis y ayuda técnica en materia de prevención, compromiso público, información, supervisión e investigación. Se les otorgan amplias facultades a las agencias multipropósito, aunque la fiscalización sigue siendo una función independiente para mantener la división de poderes dentro del sistema.¹⁷⁵

Ejemplo 4: Una agencia multipropósito con poderes de mantenimiento del orden público¹⁷⁶

Letonia: Oficina para la Prevención y Lucha contra la Corrupción

La Oficina para la Prevención y Lucha contra la Corrupción (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, KNAB) es un organismo anticorrupción multipropósito establecido en el año 2002. Su mandato combina prevención, educación e investigación de la corrupción. Las actividades de la KNAB abarcan desde investigar delitos de corrupción, controlar las actividades de los funcionarios públicos y financiar partidos políticos hasta la educación y la capacitación sobre los riesgos de la corrupción. También se desempeña como un foco de atención para la política anticorrupción nacional. La KNAB es una institución independiente dentro del sistema de administración pública que tiene poderes de investigación. Desde su establecimiento, la KNAB se ha fortalecido gradualmente con más recursos financieros y humanos. En febrero de 2006, tenía 127 empleados, de los cuales la mayoría trabajaba en investigaciones criminales. En el año 2005, el presupuesto de la KNAB ascendió a € 4,7 millones aproximadamente. En el año 2005, la KNAB fue nombrada una de las instituciones públicas más confiables de Letonia.

2. *Instituciones de mantenimiento del orden público*

Este modelo incluye distintas formas de especialización y se puede implementar tanto en organismos de detección e investigación como en organismos de fiscalización. Las instituciones de mantenimiento del orden público también permiten la combinación de detección, investigación y procesamiento anticorrupción especializados en un solo organismo.

Ejemplo 5: Instituciones de mantenimiento del orden público

Autoridad Noruega de Investigación y Procesamiento de Delitos Económicos y Medioambientales

La Autoridad Noruega de Investigación y Procesamiento de Delitos Económicos y Medioambientales (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet-Økokrim) se estableció en 1989. Detecta, investiga y procesa todos los casos más importantes, complejos y graves relacionados con delitos económicos y medioambientales, incluida la corrupción. Institucionalmente, el servicio forma parte del Directorio Nacional de la Policía, pero en ciertos casos, puede estar sujeto a la autoridad del Servicio de Fiscalía Pública. Es notable que Økokrim haya pasado de ser dos instituciones independientes a representar una parte integral de estas: es un servicio policial especial y un servicio de fiscalización especializado.

Lo que estos modelos tienen en común es que investigan todos los casos de corrupción en el escenario público y no se limitan a la corrupción o la conducta indebida de la policía. Los modelos de agencias anticorrupción que se describen arriba abarcan tres tipos de funciones:

1. Investigación y procesamiento de casos de alto nivel y otros casos.
2. Trabajo de prevención, por ejemplo, al desarrollar registros de interés para clases políticas.
3. Promoción de programas anticorrupción de educación pública.

Hay ventajas y desventajas de tener una agencia anticorrupción independiente: la Tabla 3 que figura a continuación brinda una lista no exhaustiva.

Tabla 3: Ventajas y desventajas de una agencia anticorrupción independiente

Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Envía el mensaje de que el Gobierno considera los esfuerzos anticorrupción seriamente. ▪ Permite alcanzar un alto nivel de especialización y conocimiento. ▪ Admite un alto grado de autonomía que se puede establecer para aislar la institución de la corrupción y otras influencias indebidas. ▪ Proporciona una medida de distancia según la cual la institución se separa de las agencias y los departamentos a los que tiene la responsabilidad de investigar. ▪ Permite la posibilidad de una institución completamente nueva con un “comienzo de cero”, libre de corrupción y otros problemas que pueden presentarse en instituciones existentes. ▪ Goza de mayor credibilidad del público. ▪ Puede permitirse una mayor protección de la seguridad. ▪ Alienta una mayor rendición de cuentas política, legal y pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mayores costos administrativos. ▪ Puede generar aislamiento, barreras y rivalidades entre la institución y aquellos con quienes debe cooperar, por ejemplo, agentes de mantenimiento del orden público, funcionarios de la Fiscalía, auditores e inspectores. ▪ Puede causar una reducción en el estado percibido de las estructuras existentes que están excluidas de la nueva institución. ▪ Podría generar presiones políticas enfrentadas de grupos que buscan una prioridad similar para otras iniciativas relacionadas con el delito. ▪ Podría ser vulnerable a intentos de marginarla o reducir su eficacia mediante estructuras de informes mal financiados o incorrectos.

- Proporciona una mayor claridad en la evaluación del progreso, los éxitos y los fracasos.
- Motiva una acción más rápida contra la corrupción. Se utilizan recursos específicos para las tareas y los agentes no están sujetos a las prioridades enfrentadas de las agencias generales de mantenimiento del orden público y de auditoría y agencias similares.
- Incorpora una protección adicional contra la corrupción ya que está en una posición ideal para supervisar a la comunidad convencional de mantenimiento del orden público y viceversa, si la misma agencia es corrupta.

5.2. Enfoque de investigación interno

Es posible solucionar la corrupción policial desde dentro del servicio policial estableciendo una unidad anticorrupción local. No obstante, existen limitaciones. Es difícil encontrar una unidad dentro de un servicio policial que esté separada de la unidad de asuntos internos. Los asuntos internos y las investigaciones anticorrupción son tan similares y están relacionadas tan estrechamente que es difícil hacer una distinción.

Se deben reconocer varios problemas que podrían producirse con el enfoque de investigación interno. Estos problemas suelen estar relacionados con la asignación y los recursos, pero también con los estándares profesionales y el reclutamiento.

Desde el punto de vista operativo, la dificultad más común es la tentación de los oficiales de investigación de darle a un agente sospechoso el beneficio de la duda. Durante las entrevistas, podrían sugerir coartadas, brindar excusas o revelar información. También está presente el problema de la percepción pública de investigaciones sesgadas. Pocas personas que presentan una denuncia contra un agente de policía en una unidad de investigación interna sienten que sus denuncias se han tratado con imparcialidad.

Es más probable que surjan conflictos de intereses si las investigaciones se realizan dentro del servicio policial: la probabilidad de investigar a agentes conocidos y viejos amigos es significativa.

Las investigaciones de asuntos internos se realizan bajo la cadena de mando normal y, por lo tanto, el riesgo de interferencia con la investigación es alto. El riesgo de filtrar información y así dañar la investigación en las primeras etapas también es una posibilidad. En general, los agentes de policía sospechosos tienen acceso a la misma base de datos que los detectives de investigación y pueden verificar fácilmente que están siendo investigados. La filtración involuntaria de información puede crear rumores dentro del servicio policial que finalmente llegarán al agente sospechoso.

Los problemas de asignación y recursos desempeñan un rol en las investigaciones de asuntos internos. En general, asuntos internos no es la unidad mejor equipada del servicio. La gestión policial debe priorizar los asuntos internos y evitar que estas unidades se queden con poco personal y con recursos insuficientes. Tal como se mencionó anteriormente, es necesario contar con importantes recursos financieros para establecer unidades de asuntos internos que funcionen correctamente.

Debido a la naturaleza confidencial de las investigaciones, los agentes de investigación deben ser los mejores detectives del servicio. Desafortunadamente, los asuntos internos están estigmatizados y, por lo

tanto, no es una opción atractiva para muchos detectives talentosos. Con el fin de cambiar esto y poder reclutar a las mejores personas para este puesto, se pueden tomar distintas medidas:¹⁷⁷

- Los detectives deben tener mucha experiencia y haber logrado investigaciones exitosas en otras áreas antes de ser transferidos a asuntos internos.
- Los detectives de asuntos internos deben recibir capacitación especializada.
- Los detectives deben aprobar exámenes psicológicos sobre el manejo del estrés y la resistencia a la presión de los colegas.
- Se deben utilizar incentivos en el salario y estatus.
- Para los investigadores que buscan ser ascendidos, se debe establecer como condición obligatoria haber trabajado en asuntos internos durante al menos dos años.

Ejemplo 6: Ejemplo de una unidad de asuntos internos que funciona mal.

A finales de la década de 1980, un juez australiano dirigió una investigación de dos años sobre corrupción policial en Queensland. La investigación de largo alcance llevó a la condena del inspector de policía, de políticos y de agentes de policía de alto rango implicados. Con respecto a la unidad de investigación interna del servicio policial, la indagación descubrió lo siguiente:

La sección de investigaciones internas ha sido ineficaz y perjudicada por la falta de personal y recursos y por técnicas rudimentarias. Faltó compromiso y voluntad y no demostró iniciativa para detectar delitos graves. La sección brindó absoluta comodidad a la policía corrupta. Se ha comportado como un supervisor amable, solidario, protector e inepto. Se debe abolir.

Para incrementar la credibilidad de las unidades de asuntos internos, solo deben investigar delitos penales graves y asuntos graves de conducta indebida que garanticen el despido. Otras conductas éticas indebidas se deben considerar como un problema administrativo/correctivo y no deben ser investigadas por la unidad de asuntos internos. Una segunda recomendación es que al cambiar las estrategias de investigación y reclutar a “la mejor persona” para el puesto, las unidades de asuntos internos pueden incrementar la cantidad de condenas/despidos exitosos.

Puede encontrar más información sobre este tema en el Capítulo 5 sobre control interno.

6

Implementación

Esta sección brinda sugerencias sobre cómo mejorar las capacidades para luchar contra la corrupción dentro de un servicio policial mediante la implementación de medidas de capacitación.

6.1. Seminarios

Para desarrollar estrategias de investigación eficaces, los países que implementan programas anticorrupción se beneficiarían de seminarios¹⁷⁸ donde se puede compartir y desarrollar conocimiento. A continuación, se enumeran los mejores temas posibles de estos seminarios:

- *Supervisión.* El conocimiento sobre la magnitud y aparición de casos de corrupción es clave para el desarrollo de estrategias eficaces. Es necesario determinar el nivel de alcance y organización.
- *Evaluación de riesgos.* La implementación de estrategias de investigación conlleva muchos riesgos, que se deben identificar y acordar mayoritariamente. Las estrategias para lidiar con estos riesgos deben ser un resultado de estos seminarios.
- *Teoría.* Una introducción teórica sobre cómo crear un marco de conocimiento debe formar parte de los seminarios. Los problemas abordados podrían ser los siguientes:
 - reconocimiento del “muro azul del silencio”
 - tácticas y estrategias
 - transparencia (visión de túnel) y toma de decisiones en la investigación
 - teoría básica de la investigación (metodología de siete preguntas).
- *Buenas prácticas.* En muchas partes del mundo, las estrategias anticorrupción fueron exitosas; los seminarios son una excelente manera de compartir buenas prácticas.

De acuerdo con las normativas y restricciones locales, los seminarios de dos días serían eficaces. La capacitación local es necesaria para implementar la aplicación de métodos de investigación (desarrollados recientemente).

6.2. Capacitación

Para mejorar las capacidades de toma de decisiones y el profesionalismo, se deben desarrollar programas de capacitación para los agentes de policía que tienen responsabilidades de mando en el proceso de toma de decisiones. Una manera eficaz de capacitar a personas en los procesos de toma de decisiones (incluidas las estrategias de medios, las revisiones por pares, la prevención de la visión de túnel y el registro de decisiones) sería realizar un ejercicio práctico. Este ejercicio debe ser el apogeo del programa de capacitación, incluidos los ejercicios teóricos y prácticos. Este tipo de capacitación debe incluir un estudio de caso de una investigación de corrupción en la cual el proceso de toma de decisiones haya sido transparente y llevado al éxito.

6.3. Organización

Para establecer una agencia anticorrupción y un programa anticorrupción eficaz, se debe abordar el rol de la investigación durante los seminarios de lluvia de ideas y en las reuniones de iniciación. Se recomienda implementar proyectos de asociación con países que tengan programas anticorrupción exitosos o que tengan conocimiento y experiencia en este tipo de programas.

7

Conclusiones y recomendaciones - Capítulo 7

Marco legal	<p>Luchar contra la corrupción sin poderes adicionales de investigación y fiscalización es prácticamente imposible. Por lo tanto, el código penal y el código de procedimiento penal se deben ampliar para incluir un enfoque adicional sobre qué hechos se deben investigar y cómo hacerlo.</p> <p>Cuanto más invasivo es el método de investigación, más estrictas deben ser las normativas que deben respetar la policía y la agencia anticorrupción.¹⁷⁹</p> <p>Los procedimientos penales normales deben permitir la posibilidad de incautar bienes, allanar instalaciones, interceptar comunicaciones e implementar técnicas encubiertas. Si estos procedimientos no son suficientes para investigar la corrupción policial, se deben desarrollar otros procedimientos.</p>
Independencia	<p>En países en transición, en desarrollo o en una situación de posconflicto, la mejor manera de organizar la investigación de corrupción policial es establecer agencias anticorrupción independientes, como el modelo croata. Los comités de supervisión son necesarios para garantizar la independencia (consulte el Capítulo 6). Las instituciones multipropósito probablemente sean eficaces porque pueden integrar la investigación, prevención y educación.</p>
Estrategias	<p>Los factores predominantes que determinan las estrategias de investigación son: cómo se organiza la corrupción y si la corrupción es generalizada. Al desarrollar estrategias de investigación, se deben tener en cuenta las características locales. Es probable que las técnicas avanzadas sean exitosas. No obstante, requieren una amplia capacitación y legislación, así como una estructura en la que se pueda garantizar la seguridad de los participantes. Las estrategias concisas de corta duración que requieren pocos recursos probablemente sean más exitosas que los métodos invasivos de larga duración.</p>
Cultura	<p>La cultura cerrada de las organizaciones policiales es un factor importante durante la investigación de corrupción policial. El muro azul del silencio que evita que los agentes de policía delaten a otros agentes es un grave problema. Las medidas positivas para terminar con esta cultura incluyen mejorar la posición y la imagen de los investigadores internos o anticorrupción e investigar exclusivamente delitos graves. Existen resoluciones administrativas para lidiar con las conductas indebidas menores.</p>
Toma de decisiones	<p>Investigar la corrupción policial requiere procesos transparentes de toma de decisiones. Los resultados de la investigación se deben revisar regularmente y los investigadores deberán hacerse responsables de sus decisiones. Esto es necesario para mejorar la legitimidad de estas investigaciones y la confianza del público en los servicios policiales. Registrar las decisiones respalda tanto el proceso de toma de decisiones como su rendición de cuentas.</p>

Tabla de autoevaluación

Capítulo 7 - Investigación

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarlo a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (si alguno fuera necesario), y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué se debe hacer para compensar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Hay una estrategia o solo reglas profesionales y técnicas especializadas para investigar?	De lo contrario, podemos: Desarrollar una estrategia de investigación. Evaluar los resultados de las reglas y las técnicas. Desarrollar un modelo de investigación especial para los casos de corrupción interna.	Podemos: Crear un grupo de trabajo con expertos en investigación. Pedir la participación de un auditor para que evalúe los resultados. Desarrollar reglas de protección para investigadores internos.
¿Hay una relación cercana entre la policía y los fiscales y cuáles son sus roles en los casos de corrupción?	De lo contrario, podemos: Evaluar la relación con la Fiscalía. Definir obligaciones mutuas respecto de la investigación. Desarrollar reglas claras sobre cuándo recurrir a la Fiscalía.	Podemos: Comunicarnos con la Fiscalía para profundizar la relación. Determinar reglas internas con la Fiscalía. Cambiar las reglas internas.
¿Tenemos reglas para garantizar la distinción entre el comportamiento indebido del personal y la corrupción?	De lo contrario, podemos: Evaluar las reglas internas. Desarrollar reglas distintas sobre comportamiento indebido y corrupción. Desarrollar una reacción clara al comportamiento indebido y a la corrupción.	Podemos: Crear un grupo de trabajo para determinar los hechos mutuos y diferentes. Decidir y comunicar nuevas reglas. Comunicar reacciones como decisiones comprensibles.

<p>¿Cuál es nuestro rol en la investigación según se trate de investigaciones internas o independientes? ¿Cuál es nuestro rol en casos de corrupción?</p>	<p>De lo contrario, podemos:</p> <ul style="list-style-type: none">Evaluar reglas legales y políticas gubernamentales.Desarrollar una responsabilidad clara de investigación.Cambiar para resolver la investigación y responsabilidad si es necesario.	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none">Crear un grupo de trabajo.Debatir este tema con el Gobierno y la Fiscalía.Definir roles claros de organización y liderazgo en casos de corrupción.
---	--	--



8

Fomento de capacidades

Alan Beckley

1

Introducción al Capítulo 8

Este capítulo aborda el fomento de capacidades en relación con la lucha contra la corrupción policial. Examina cómo el fomento de capacidades puede ayudar a un servicio policial a concientizar a los agentes respecto de los problemas de la corrupción y a proporcionar métodos para lidiar con sus desafíos. El objetivo de este capítulo es fortalecer una cultura anticorrupción en el servicio policial a través de distintas medidas de fomento de capacidades.

Este capítulo también proporciona instrucciones para establecer un programa de fomento de capacidades centrado en ética y servicios policiales. Además, ofrece maneras de construir la resiliencia y un marco sólido para resistir la corrupción. Esto se puede llevar a cabo a través de una variedad de enfoques que usan herramientas y técnicas en un marco global de legislación, códigos, políticas, prácticas y procedimientos.

1.1 ¿Qué es el fomento de capacidades?

El *fomento de capacidades* es la identificación y el fortalecimiento de los atributos de una organización para luchar contra un problema específico (p. ej., la corrupción policial). El fomento de capacidades se puede usar para lograr distintos objetivos de la organización, como desarrollar liderazgo o fomentar la diversidad.

La definición oficial de fomento de capacidades del PNUD es la siguiente: “La capacidad de las personas, organizaciones y sociedades para llevar a cabo sus funciones, solucionar problemas, así como establecer y alcanzar objetivos de manera sustentable”.

Los lectores deben observar que el significado habitual de la frase “fomento de capacidades” pertenece a “países en desarrollo”¹⁸⁰ que tienen la necesidad de desarrollar ciertas habilidades y competencias en un área específica o general como el área proporcionada¹⁸¹ por Ict4d (Tecnología de la Información y Comunicación para el Desarrollo):

El fomento de capacidades suele hacer referencia a la ayuda que se les brinda a entidades, en general a sociedades de países en desarrollo, que tienen la necesidad de desarrollar ciertas habilidades o competencias o para la actualización general de la capacidad de desempeño. La mayor parte de las capacidades es construida por las mismas sociedades, a veces en el público, a veces en las ONG y otras veces en el sector privado. Las ONG, que suelen pertenecer al sistema de las Naciones Unidas, han proporcionado el fomento de capacidades como parte de sus programas de cooperación técnica con sus países miembro. No obstante, el fomento de capacidades no está limitado al trabajo de asistencia internacional. Más recientemente, el Gobierno utiliza el fomento de capacidades para transformar los enfoques de la comunidad y e industria frente a problemas ambientales y sociales.

Además, tal como agrega la definición anterior, el fomento de capacidades ahora se considera más un proceso temático. Por ejemplo, hay programas de fomento de capacidades en las áreas de salud y bienestar y de la educación.¹⁸² Un ejemplo en el sector de salud es el siguiente:

El fomento de capacidades es un proceso destinado a fomentar capacidades en personas, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades a nivel local, nacional e internacional para prepararse y responder a las amenazas de una crisis a la salud pública con mayor eficacia y de manera sustentable. Este proceso está diseñado para reforzar o crear fortalezas sobre las que las comunidades puedan resolver las debilidades que surgen de situaciones de emergencia y desastres.

Este Capítulo 8 examinará el fomento de capacidades en la policía, pero la mayor parte del material publicado pertenece a otras disciplinas, con algunas excepciones notables.¹⁸³ Un buen ejemplo y recurso que servirá para ilustrar el proceso de fomento de capacidades es el sector de la salud.¹⁸⁴ El material publicado advierte sobre el uso superficial de la frase “fomento de capacidades” ya que su uso común ha llevado a confusiones e imprecisiones en su terminología. Se ha dicho (Potter & Brough, 2004) que “la frase se ha convertido en un término ‘tan amplio que pasó a ser inútil desde el punto de vista analítico y práctico’”. Otros autores dijeron que el término se ha devaluado para referirse simplemente a capacitación y desarrollo. Cuando termine esta sección, el significado de la frase deberá estar más claro para el lector.

Potter y Brough (2004) parecen acordar que el fomento de capacidades es un término mucho más amplio que abarca el desarrollo holístico y estratégico de una organización, sus departamentos y secciones y el personal dentro de la organización. Ellos hacen referencia a nueve componentes del fomento de capacidades; consulte el Cuadro 1 que figura a continuación.

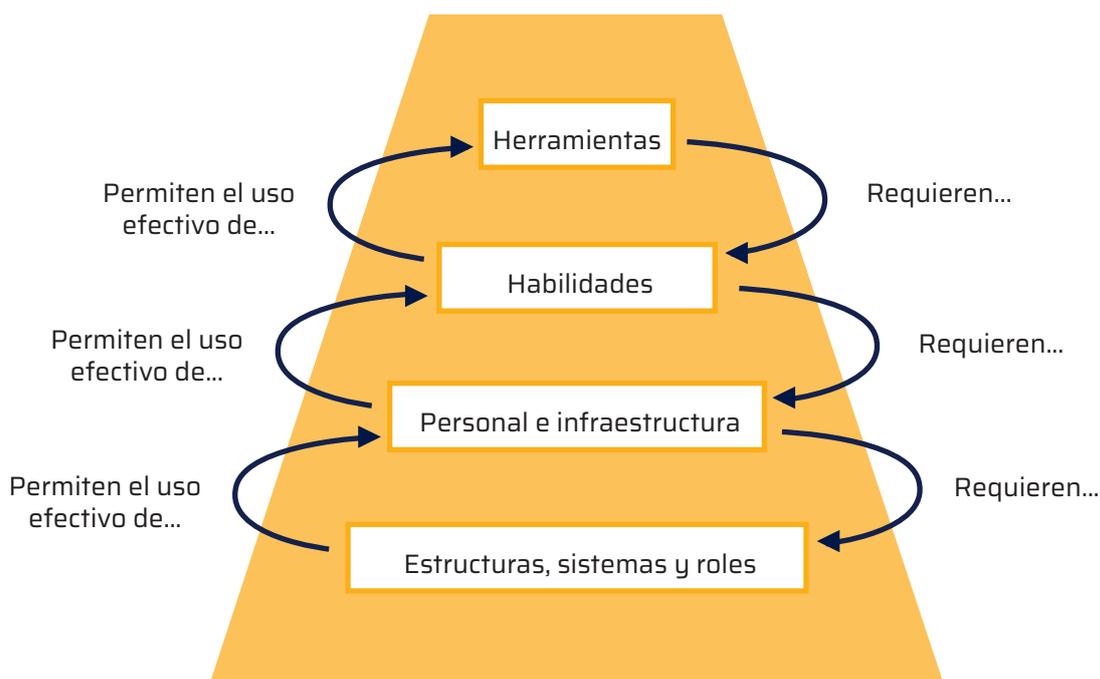
Cuadro 1: Nueve componentes del fomento sistemático de capacidades

1. **Capacidad de desempeño:** Herramientas, dinero, equipos, insumos disponibles para hacer el trabajo. Por ejemplo, vehículos, armas de fuego, equipos de protección personal, etc.
2. **Capacidad personal:** Permitir que el personal tenga el conocimiento suficiente, esté bien entrenado y capacitado y se sienta seguro para hacer el trabajo. Por ejemplo, el personal tiene conocimiento sobre las leyes más recientes.
3. **Capacidad de carga de trabajo:** Garantizar que haya personal suficiente con amplias habilidades para lidiar con la carga de trabajo. Por ejemplo, los especialistas están disponibles las 24 horas, los 7 días de la semana, para resolver todo tipo de emergencias.
4. **Capacidad de supervisión:** Garantizar que haya sistemas eficaces de supervisión y generación de informes. Por ejemplo, el personal sabe a quién acudir cuando hay un problema.
5. **Capacidad de instalaciones:** Garantizar que haya instalaciones adecuadas para llevar a cabo la función policial de manera eficaz. Por ejemplo, hay suficientes comisarías o instalaciones alternativas a una distancia razonable para una vinculación eficaz entre los servicios policiales y la comunidad.
6. **Capacidad de servicios de respaldo:** Garantizar que haya un respaldo eficaz para el personal en contacto directo con el público. Por ejemplo, personal/funciones de respaldo, capacitación, servicios de evaluación forense, etc.
7. **Capacidad de sistemas:** Garantizar que haya una administración eficaz de la información, tecnologías de la información y comunicación (TIC) y flujos de información oportunos, una contabilidad adecuada y administración financiera correcta, etc.
8. **Capacidad estructural:** Garantizar que la jerarquía de la organización sea el modelo óptimo: con la menor cantidad posible de capas de administración y con una toma de decisiones delegada. La función de la oficina central debe ser respaldar y facilitar el brazo operativo, y no al revés.
9. **Capacidad de roles:** Garantizar que las personas, equipos y departamentos se hayan “empoderado” para funcionar eficazmente dentro de toda la estrategia organizacional, con presupuestos y toma de decisiones delegados para obtener un óptimo rendimiento.

Cuadro 1: Nueve componentes del fomento sistemático de capacidades adaptados por el autor al contexto de los servicios policiales y extraídos de Potter y Brough (2004), página 340.

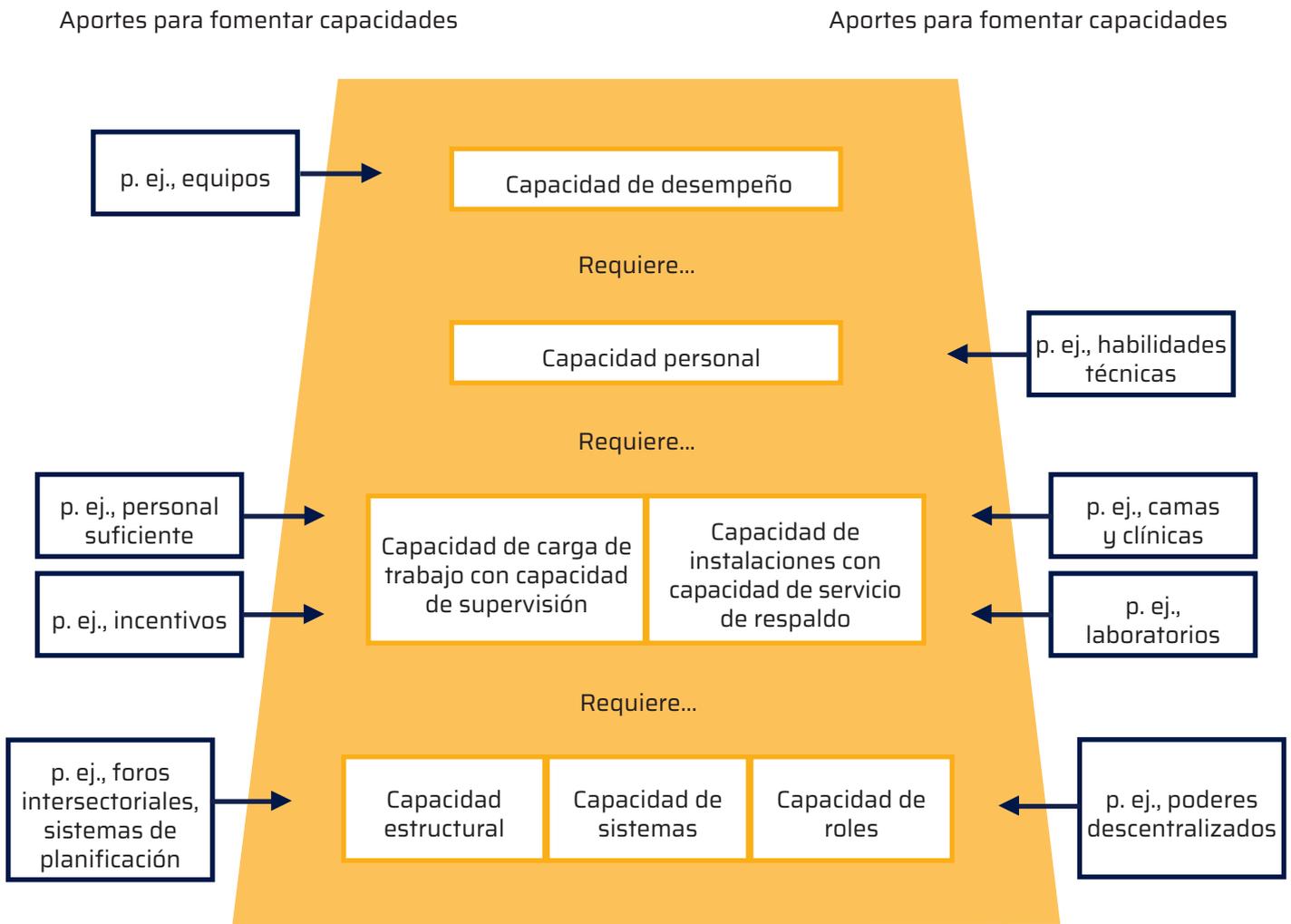
La descripción general del fomento de la capacidad abarca cinco áreas: 1) herramientas; 2) habilidades; 3) personal e infraestructura; 4) estructuras, y 5) sistemas y roles, según se describe en el siguiente diagrama de la Figura 1, a continuación.

Figura 1: Pirámide de capacidades. Fuente: Potter & Brough (2004)



Tal como puede ver el lector, esto brinda una descripción general del proceso y muestra que las cinco áreas se condicionan entre sí y son todas interdependientes. Por lo tanto, todos los proyectos de fomento de capacidades son complejos y requieren una administración y un control sofisticados a través de herramientas y técnicas de asesoría de administración. Las áreas se pueden clasificar dentro de términos administrativos como disciplinas “técnicas” e “interpersonales”. Por ejemplo, las áreas técnicas incluirían equipos, TIC y e instalaciones, mientras que las áreas interpersonales incluirían asuntos del personal, capacitación, etc. En general, las áreas técnicas son más fáciles de abordar que las interpersonales, según se explica en una sección más adelante. El siguiente diagrama describe los vínculos con el desarrollo del fomento de capacidades y cómo se relaciona con los nueve componentes articulados en el cuadro anterior. El diagrama hace referencia a un escenario del sector de la salud que se traslada al contexto del sector policial en la Figura 2, a continuación.

Figura 2: Pirámide de un fomento eficaz de capacidades



Fuente Potter & Brough (2004)

En resumen, el fomento de capacidades incorpora un cambio de “paradigma” para los ejecutivos, la administración y el personal en una organización. Algunos elementos del fomento de capacidades que se abordarán en este capítulo son los siguientes:

- Crecimiento personal y organizacional.
- Resiliencia organizacional.
- Personal con múltiples habilidades.
- Trabajo en equipo mejorado.
- Agilidad organizacional.
- Modernización.
- Más personal:
 - Motivación.
 - Participación.
 - Compromiso.
- Organizacional:
 - Coordinación.
 - Cohesión.
 - Comunicación.
- Trabajo de la organización y del personal según objetivos comunes y mejora continua.

Los agentes de policía pueden prever el fomento de capacidades en sus propias organizaciones cuando se producen cambios. Por ejemplo, durante una reestructuración, que es la última tendencia en la que se reduce la cantidad de divisiones o secciones en el servicio policial con el fin de garantizar eficiencia, eficacia y economía óptimas. Si los cambios se realizan teniendo en cuenta todos los factores incluidos en esta guía práctica, el programa de cambios debería ser un éxito. Desafortunadamente, muchos ejemplos no alcanzan el éxito. Las razones para esto se volverán obvias más adelante en este capítulo.

Uno de los objetivos de este Capítulo 8 es proporcionar medidas específicas para el fomento de capacidades, con el fin de reducir o mitigar los efectos de la corrupción policial. Esto se puede lograr mediante el fomento de capacidades en los servicios policiales para fomentar servicios de policía éticos e ideales que también puedan servir como ejemplo y modelo a seguir para otras organizaciones en los sectores público y privado.

El fomento de capacidades necesita un compromiso desde el nivel más alto de la organización y requiere de cambios en la cultura organizacional. La anticorrupción se debe incorporar como “el modo en que hacemos las cosas aquí”; en otras palabras, debe ser un concepto transmitido en las actividades laborales diarias como una conducta habitual y una práctica de trabajo aceptada, y se debe integrar a la cultura organizacional a través de la identificación e implementación de una nueva visión y nuevos valores de la organización.

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

- Capítulo 1 sobre formas de corrupción.
- Capítulo 2 sobre valores, reglas y conducta.
- Capítulo 3 sobre organización.
- Capítulo 4 sobre apoyo para oficiales.
- Capítulo 5 sobre control interno.
- Capítulo 9 sobre instrumentos.

Se indicarán enlaces específicos en el texto.

2

¿Por qué es importante el fomento de capacidades en la lucha contra la corrupción?

La Sección 2 del Capítulo 8 analiza por qué es importante el fomento de capacidades en la lucha contra la corrupción mediante el análisis de algunos aspectos de la naturaleza de los servicios policiales: en el nivel individual y organizacional, en el desarrollo de una cultura anticorrupción y en la habilidad de los servicios policiales para cumplir con las expectativas del público.

2.1. El fomento de capacidades es pertinente en la lucha contra la corrupción policial

La necesidad de que los servicios policiales aborden la corrupción con medidas de fomento de capacidades surge de la naturaleza misma de los servicios policiales. Esto se debe, en gran medida, a la vulnerabilidad moral inherente del trabajo policial y a las tantas causas y tentaciones de corrupción dentro del servicio policial.

2.2. El fomento de capacidades puede disuadir a las personas de la corrupción

La lucha contra la corrupción debe centrarse en la persona, en el agente de policía. El fomento de capacidades presenta un proceso en el que las medidas anticorrupción pueden abordar al agente como persona de diferentes maneras:

- Ayuda a los agentes de policía que deben enfrentarse cada vez más a situaciones de mucha presión y tentación en el área de corrupción y a conflictos entre valores y normas.
- Fomenta la concientización entre agentes de policía sobre el problema de corrupción y les permite comprender los límites entre las conductas aceptables e inaceptables.
- Incrementa la capacidad de resistirse a la corrupción de forma individual y en grupo.

2.3. El fomento de capacidades contribuye a reducir las vulnerabilidades de la organización a la corrupción

El entorno laboral de los agentes de policía puede influir sobre la corrupción. Las actividades, la cultura, las debilidades organizacionales, el control y los estilos de liderazgo son algunos de los factores que pueden fomentar o impedir la corrupción. Por lo tanto, es necesario abordar los temas relacionados con la forma en la que el servicio policial está organizado y administrado. Se puede encontrar más información sobre este tema en el Capítulo 2, que aborda la cultura de las organizaciones; en el Capítulo 3, que trata los problemas relacionados con el funcionamiento y la administración de una organización, y en el Capítulo 5, que se encarga del sistema de control. En conjunto, proporcionan un enfoque integral para tratar la corrupción a nivel organizacional.

El fomento de capacidades debe considerarse un marco global que puede alentar mejoras en todas las áreas de la organización con el fin de reducir las posibles debilidades, que podrían ser el origen del comportamiento poco ético o corrupto.

2.4. El fomento de capacidades ayuda a fortalecer una cultura anticorrupción

El fomento de capacidades como proceso para cambiar la cultura policial puede contribuir a un rechazo cultural de la corrupción por parte de los agentes. El problema solo se puede abordar desde un enfoque estratégico integral, cohesivo y de toda la organización que involucre a todo el personal ("juramentado" y "no juramentado"). Además, este enfoque implica conocer y comprender lo que es la corrupción y cómo reconocer sus distintas formas; cómo los conflictos de intereses podrían sesgar el criterio y cómo evitar esta situación; qué hacer y dónde acudir para informar casos de corrupción, o posibles casos de corrupción, y cómo tener acceso a orientación, apoyo y beneficios sociales.

2.5. El fomento de capacidades ayuda a la policía a cumplir con las expectativas del público

Las expectativas del público respecto de la policía reflejan la capacidad de la policía para ganar y mantener la confianza del público cumpliendo con sus expectativas de seguridad y justicia. Los servicios policiales necesitan apoyo, respeto y ayuda de la comunidad para hacer bien su trabajo. La percepción de la comunidad respecto de la credibilidad y el respeto de sus servicios policiales y la confianza que existe entre las partes afectará los niveles de eficiencia y eficacia con los que la policía puede llevar a cabo sus funciones y responsabilidades. Consulte la Sección 2.1 del Capítulo 7 para obtener más información sobre este tema.

3

¿Cómo se puede integrar el fomento de capacidades a la lucha policial contra la corrupción?

Esta sección proporciona las herramientas para desarrollar un enfoque sistemático a la integración del fomento de capacidades en las medidas anticorrupción dentro del servicio policial. No busca centrarse en ningún estilo de servicio policial en particular, sino establecer los principios de una buena gobernanza y los métodos que se deben implementar para fomentar las capacidades en los servicios policiales e impulsar medidas anticorrupción de manera general.

3.1. Elementos en los que se debe concentrar para el fomento de capacidades

3.1.1. Preparar la organización para el programa

Las primeras medidas de un programa de fomento de capacidades se deben concentrar en forjar en la organización una actitud mental positiva en relación con la anticorrupción. Para garantizar el éxito de cualquier cambio, en relación con medidas destinadas a fortalecer a la organización frente a corrupción interna y externa, se debe crear una masa crítica favorable a estas medidas. Se debe abordar la resistencia al cambio.

La masa crítica debe comenzar desde la dirección y llegar hasta los agentes y el personal policial para que se expanda la influencia del programa de fomento de capacidades. La experiencia demuestra que, al comienzo de todo cambio importante dentro de una organización, aproximadamente el 10 por ciento lo apoya, el 10 por ciento se opone y el 80 por ciento está indeciso. Entonces, el éxito depende de convencer a esta gran mayoría.

Las siguientes subsecciones describen cómo el personal policial seguirá a los ejecutivos si el programa de fomento de capacidades se implementa correctamente, lo que llevará a una asignación de responsabilidad en todos los niveles del servicio.

3.1.2. Incorporación de elementos en un programa de fomento de capacidades

El proceso comienza con una evaluación precisa del estado actual de la organización en el área de anticorrupción. ¿Cuáles son los valores del servicio? ¿Cómo se transmiten a través de códigos y otros documentos? ¿Qué clase de capacitación se brinda? ¿Cómo y a quiénes? ¿Cuáles son las relaciones dentro de la organización? ¿Cuáles son los estilos de liderazgo, el proceso de decisión y la comunicación? ¿Cuáles son las debilidades de la organización en términos de corrupción? El Capítulo 2 analiza el tema de los valores, las reglas y la conducta y su transmisión a través del código de conducta. El Capítulo 3 proporciona muchos elementos relacionados con los aspectos organizacionales de la lucha contra la corrupción. Los lectores deben volver a estos capítulos para obtener información complementaria al tema que se analiza aquí.

Se debe crear una base sólida para el fomento de capacidades a través de cinco fases:

1. Preparación: evaluación de la organización y las necesidades que se deben cubrir.
2. Documentación: código de conducta (valores y reglas).
3. Estructura: capacitación y desarrollo eficaces.
4. Planificación de la gestión de cambios: cultura de cambio y liderazgo.
5. Gestión de proyectos/programas: técnicas y metodología.

A continuación, se resumen estas cinco fases y luego se exploran con mayor detalle.

3.1.3. Descripción general de un programa de fomento de capacidades

Esta subsección presenta un proceso operativo de integración del fomento de capacidades en la lucha contra la corrupción, que es desarrollado, en términos generales, a través de cinco fases. A continuación, se resumen estas fases que luego se detallan a través de un extenso cuadro en las páginas siguientes.

Fase 1: Preparación

- Evaluación de la organización.
- Evaluación de los riesgos de la anticorrupción.
- ¿Hacia dónde quiere ir la organización?
- Desarrollo de un plan de acción.

Fase 2: Documentación

- Legislación relacionada con la corrupción.
 - ¿Hay supervisión/escrutinio independiente con facultades suficientes?
 - Documentación interna.
- Juramento del cargo, código de conducta, declaración de valores.

Fase 3: Implicancias de estructuras y recursos humanos

- Estructura de la organización: centralizada o descentralizada.
- Reclutamiento y selección, promoción.
- Capacitación y desarrollo.
- Aprendizaje organizacional.

Fase 4: Planificación de la gestión de cambios

- Uniformidad del enfoque.
- Adoptar defensores de los cambios internos.
- Asignación de recursos adecuados.
- Brindar un tiempo razonable.
- Características de un proceso de gestión de cambios exitoso y no exitoso.

Fase 5: Gestión de proyectos/programas

- Técnicas de gestión de proyectos/programas.
- Programa de capacitación.

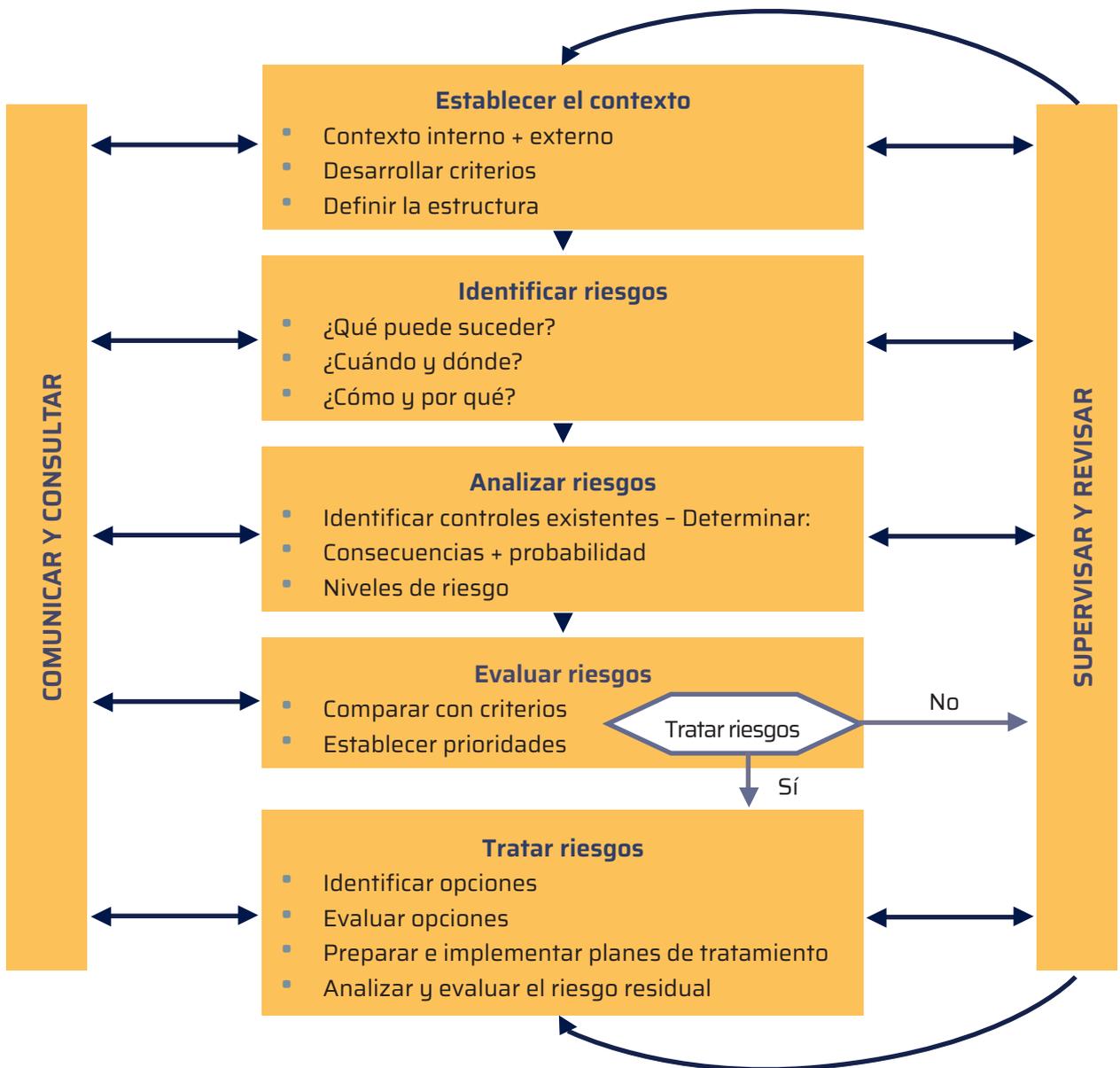
Fase 1: Preparación

Paso 1: Evaluación de la organización

Lo primero que se debe hacer es una evaluación detallada del servicio para obtener información sobre varias dimensiones (p. ej., cultura y modo de trabajo). Esto determinará su apertura a medidas anticorrupción.

Se han utilizado distintos instrumentos para lograr un análisis detallado de una organización durante su proceso de evaluación inicial pero un proceso muy reconocido es el sistema McKinsey “7S” de evaluación de la cultura organizacional. Esta técnica utiliza las perspectivas de “7S” de lo “técnico” (strategy [estrategia], structures [estructuras] y systems [sistemas]), así como también de lo “interpersonal” (shared values [valores compartidos], style [estilo], staff [personal] y skills [habilidades]).

Figura 3: Proceso genérico de gestión de riesgos y matriz de gestión de riesgos¹⁸⁵



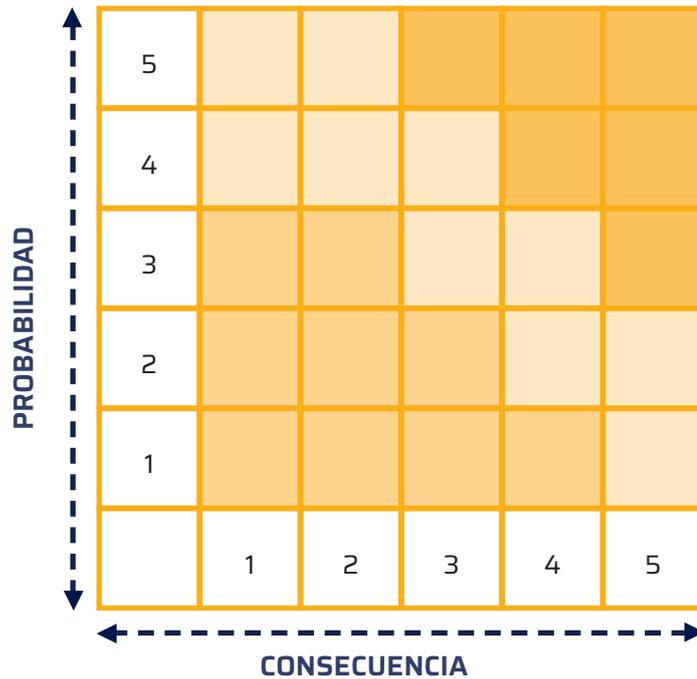
Matriz de evaluación de riesgos

CONSECUENCIA:

1. Insignificante
2. Baja
3. Moderada
4. Importante
5. Extrema

PROBABILIDAD:

1. Escasa
2. Improbable
3. Posible
4. Probable
5. Casi segura



El Capítulo 2 analiza la importancia de los valores para un servicio policial y cómo se transmiten hacia las reglas y los comportamientos. La cultura también afecta al cambio y la organización se debe evaluar en términos de voluntad para el cambio y de actitud positiva o negativa hacia el cambio.

Paso 2: Evaluación de riesgos de la corrupción

En segundo lugar, la organización debe evaluar su situación real en relación con la corrupción. Este es un proceso muy difícil y posiblemente doloroso, y muchos servicios policiales simplemente se niegan a creer que haya corrupción entre su personal. Este proceso puede considerarse como una tarea de gestión normal similar a la evaluación de riesgos y debe llevarse a cabo en relación con las debilidades organizacionales e individuales del servicio policial. Todos los agentes están familiarizados con las operaciones policiales más riesgosas en relación con la corrupción. Cada elemento del trabajo policial se debe analizar y evaluar sistemáticamente a través de una herramienta de evaluación de riesgos (la Figura 3 que se presentó más arriba muestra dos herramientas de evaluación de riesgos).

Una vez identificados los riesgos, se deben evaluar según dos dimensiones: “consecuencia” y “probabilidad”. Cuando los puntajes resultantes del análisis de estas dimensiones se multiplican, el total se puede colocar en una matriz para indicar la gravedad del riesgo para la organización.

Opciones sobre qué hacer respecto de los riesgos específicos:

- Transferencia de riesgos.
- Aplazamiento de riesgos.
- Reducción de riesgos.
- Aceptación de riesgos.
- Evasión de riesgos.

La organización puede aplicar planes de contingencia o contramedidas en relación con los riesgos específicos cuando su gravedad indica que esa acción es necesaria, y puede registrar los riesgos en una lista, priorizándolos y asignando la gestión responsable de aquellos a distintas personas. Una vez que se logre cierta claridad sobre las características de la organización, se pueden tomar decisiones sobre el plan necesario para abordar los aspectos culturales y de corrupción de ese servicio policial en particular.

Paso 3: ¿Hacia dónde quiere ir la organización?

Una vez finalizada la segunda parte del proceso, el servicio debe decidir qué clase de organización le gustaría ser e identificar las actividades de desarrollo que alcanzarán ese objetivo. El Capítulo 3 brinda más detalles sobre los distintos modelos de servicios policiales y los motivos para su desarrollo.

La Tabla 1, que figura a continuación, describe tres tipos de servicios policiales y la manera en que la organización en cuestión podría posicionarse en una especie de espectro entre el estilo “militar” y el estilo de “servicio policial comunitario”.

Tabla 1: Tres tipos de organización policial

1. La fuerza facilitadora	2. Los luchadores contra el crimen	3. Los ingenieros sociales
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicio profesional de gran valor. ▪ Servicio comunitario privado y de bajo costo o motivado por el voluntariado, en especial patrulla y garantía pública. ▪ Reducciones de presupuesto/ competencia/ sector privado. <ul style="list-style-type: none"> - ¿Estándares educativos más altos? - ¿Roles más especializados? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestión de delincuencia “de vanguardia” y de gran valor. ▪ Estrategia de manejo de llamadas. ▪ Resolver problemas por teléfono, sin despliegue. ▪ CCTV + inteligencia. <ul style="list-style-type: none"> - ¿Menos expectativas del público a través de los medios? - ¿Deterioro de la confianza? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agentes de patrulla “omnicompetentes” y pequeños grupos de especialistas. ▪ TI de alta calidad para el manejo de delitos/ incidentes. ▪ Servicio policial orientado a los problemas: mediación/negociación mediante análisis del problema <ul style="list-style-type: none"> - ¿No puede cubrir las demandas del público?

“Luchador contra el crimen” es inapropiado para un servicio policial que está enfocando en la lucha contra la corrupción. Se ha descubierto que la combinación de las organizaciones con un enfoque sólido de lucha contra el crimen ha reducido la eficacia de las medidas anticorrupción. Hay evidencia de que este enfoque ha anulado las buenas intenciones de reforma.

Paso 4: Desarrollo de un plan de acción

En la cuarta parte del proceso, se debe implementar un plan de acción para alcanzar los objetivos establecidos. Una vez establecido el objetivo, se deben preparar la estrategia y el plan de acción. El plan de acción debe establecer quién hace qué, cuándo, cómo y con qué.¹⁸⁶

Fase 2: Documentación

Legislación

El análisis de la organización debe tener en cuenta la legislación anticorrupción del Estado. ¿Es adecuada para ayudar en la lucha contra la corrupción policial? ¿Hay mecanismos de supervisión para garantizar que la policía respete la legislación? ¿Qué puede hacer la policía para superar las deficiencias de la legislación existente?

Cuadro 2: Supervisión independiente

Un elemento importante en la lucha contra la corrupción policial es la supervisión independiente de las actividades policiales. En la mayoría de los países en los que existen sistemas legales basados en derechos se requiere una supervisión independiente de las actividades policiales. En algunos países, esto es aún más estricto ya que se requiere que el organismo de supervisión independiente investigue con sus propios investigadores en casos muy graves como muertes en la custodia policial. Los Capítulos 5, 6 y 7 brindan más detalles sobre estos temas.

Documentación interna

También se debe hacer una evaluación de los documentos internos. La parte central de toda estrategia anticorrupción debe ser un “servicio policial ético” y un documento que presente sus propios valores o principios éticos. Para tal fin, cada organización debe tener su propia documentación¹⁸⁷ sobre ética: una declaración de valores, códigos de conducta y otros documentos de este tipo. Consulte el Capítulo 2 para obtener un análisis detallado de esta documentación organizacional. Las siguientes Figuras 4 y 5 brindan ejemplos de documentos de este tipo que se podrían incorporar al código de conducta.

Figura 4: El rol de la policía: principios clave

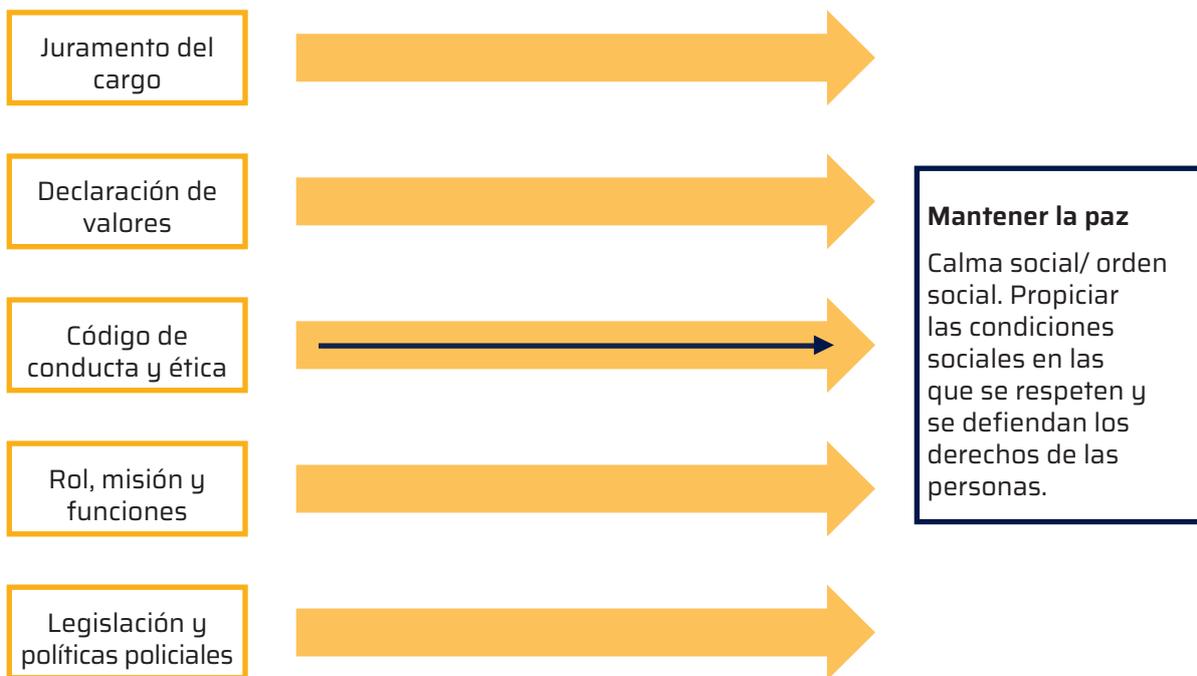


Figura 5: Ejemplo de una declaración de valores¹⁸⁸**Declaración de valores**

E xcelencia	Tener los más altos estándares profesionales e integridad
C onfianza	Promover la fe y la confianza de la comunidad en la policía
H onor	Actuar con orgullo y admiración por la profesión policial
I mparcialidad	Toma de decisiones justas y objetivas sin prejuicios
C ompromiso	Dedicación y entrega en el desempeño de sus funciones
R endición de cuentas	Reconocer la responsabilidad y ser responsable por sus acciones
L iderazgo	Actuar como un modelo a seguir para la comunidad y sus colegas

Estos documentos se deben ensamblar en un código de conducta y el personal policial debe poder consultarlo para obtener el marco ético necesario para evaluar sus acciones y decisiones en función de los siguientes factores:

- ¿Qué exige la ley?
- ¿Qué exige la política organizacional?
- ¿Qué exige la ética personal?

Fase 3: implicaciones de estructuras y recursos humanos**Estructura de la organización**

La estructura del servicio policial podría ser un problema al implementar una política anticorrupción (consulte el Capítulo 3 para obtener detalles). Es posible que el modelo jerárquico tradicional de estilo militar de tipo “comando y control” que los servicios policiales han favorecido históricamente no sea el estilo de organización más apropiado para fomentar la franqueza, la honestidad y la comunicación, que son necesarias para luchar contra la corrupción. Lo propuesto es una estructura organizacional administrada localmente y con mayor delegación de poderes, en la que el centro (la oficina central y las funciones especialistas) apoya al brazo operativo del servicio policial, a los distritos locales, divisiones o secciones. La estructura debe ser lo más “plana” posible, en cuanto a jerarquía, para eliminar las capas innecesarias de dirección, burocracia y administración. Se sugiere la creación de una organización más simple y más plana y esta estructura apunta a una mayor delegación en la toma de decisiones y, en una situación ideal, de las funciones financieras y algunas o todas las funciones relacionadas con el personal (recursos humanos). De esta manera, los agentes de policía se acercan a la comunidad en la que brindan sus servicios y hay una mayor capacidad para controlar y supervisar a los agentes de policía en contacto directo con el público en las actividades policiales diarias. El ejemplo más común de este enfoque es el desplazamiento, en los últimos años, hacia formas de “servicios policiales comunitarios”

que se popularizaron¹⁸⁹ en la década de 1970 en Inglaterra gracias al exjefe de la policía de Devon y Cornwall, John Alderson.¹⁹⁰ En la actualidad, cada servicio policial del Reino Unido se basa en el principio de “servicios policiales barriales” (como se lo conoce actualmente).

Sin embargo, la filosofía o el enfoque exacto detrás de la ideología policial no es tan importante aquí como la aceptación del hecho de que el objetivo principal de la policía es proteger al público y a sus comunidades, y no al Estado, como era el caso de los regímenes totalitarios o excomunistas.¹⁹¹ El enfoque se debe apuntar a lograr buenos estándares de servicio al público con un excelente servicio al cliente para los miembros del público y las personas que requieren custodia policial.

Reclutamiento, selección y promoción

Los servicios policiales deben garantizar que los nuevos reclutas y agentes seleccionados para la promoción no estén involucrados ni vinculados con ninguna acción corrupta. La mayoría de los servicios policiales tienen normas y requisitos para los reclutas. También realizan pruebas “psicométricas”, verificaciones de nombres de delincuentes y verificaciones de antecedentes. Un ejemplo es el proceso a través del cual la policía de West Midlands¹⁹² del Reino Unido evalúa a sus candidatos, utilizando siete competencias:

1. Respeto por la raza y la diversidad.
2. Comunicación eficaz.
3. Responsabilidad personal.
4. Solución de problemas.
5. Trabajo en equipo.
6. Foco en la comunidad y en el cliente.
7. Resiliencia.

Cuadro 3: Sistema de advertencia temprana y prueba de integridad

Otras medidas para frenar la corrupción y detectar la posible corrupción son la implementación de “sistemas de advertencia temprana”, que se utilizan en muchos servicios policiales de todo el mundo, y las pruebas de integridad introducidas en las últimas décadas. Existe una gran cantidad de bibliografía sobre estos temas que brinda información sobre la manera exacta en que funcionan y cómo se implementan; aquí solo se explican sus principios básicos.

El servicio policial implementa sistemas de advertencia e intervención tempranas a través de medidas relacionadas con agentes individuales, por ejemplo, la cantidad de denuncias en su contra en comparación con otros factores. Algunos sistemas son complejos y utilizan varias estadísticas que intentan equilibrar los factores negativos para los agentes que son muy trabajadores y brindar mayor sensibilidad y rigor al proceso. Cuando un agente de policía alcanza un punto de accionamiento del sistema, este es abordado y consultado para descubrir si se puede identificar algún problema con profesionalismo o estándares del servicio policial. En esta etapa se pueden implementar distintos métodos de intervención.

Es fundamental que el servicio policial asigne recursos adecuados a la investigación de denuncias contra la policía y de los asuntos internos de disciplina. La cantidad de denuncias puede variar de año a año en función de la cantidad y los tipos de incidentes policiales operativos tratados, pero se debe tomar una decisión de alto nivel para garantizar que haya suficiente personal de alta calidad para manejar las denuncias de manera eficaz y oportuna. Esto podría significar que, en ocasiones, los superiores inmediatos deban manejar los asuntos locales menores mientras el departamento de asuntos internos o de estándares profesionales investiga los problemas más graves.

El servicio policial puede incorporar la anticorrupción al proceso de promoción dejando en claro que solo los agentes libres de corrupción pueden presentar una solicitud para una promoción.

La introducción de un sistema de generación de informes seguro y confiable y de un proceso de protección de testigos para garantizar que se sientan capaces de presentarse ante la policía e informar sus observaciones de prácticas policiales corruptas o poco éticas también podría ayudar a descubrir a agentes corruptos. Algunos servicios policiales han introducido “líneas de ayuda” y líneas telefónicas de denuncia anónima para ayudar con este proceso.

Cuadro 4: Manejo de denuncias contra la policía

Existen interpretaciones amplias del significado de prueba de integridad. Puede significar un simple análisis de orina o de sangre del personal policial para garantizar que no tenga problemas con las drogas ni el alcohol ni otros problemas de salud. También puede significar “tentar” a un agente de manera intencional, para que realice una tarea operativa, con dinero u otros objetos deseables con el fin de descubrir si el personal sospechoso está realmente abierto a la corrupción. Estos tipos de pruebas de integridad pueden tornarse un poco complejos y son muy reveladores de las actividades corruptas que se están realizando. Estas pruebas se graban en video todos los días y pueden producir una evidencia sólida de corrupción.

Capacitación y desarrollo

El fomento de la capacidad es un enfoque frente al problema de la corrupción que abarca mucho más que solo capacitación y desarrollo. No obstante, la capacitación es un factor muy importante en el éxito de un enfoque anticorrupción. Este tema se desarrollará con mayor detalle en la sección sobre modelos y ejemplos prácticos.

Aprendizaje organizacional

Al introducir medidas anticorrupción en una organización, es necesario incorporar dos factores: 1) la habilidad para aprender de los errores y las experiencias de los agentes de policía que se han involucrado en corrupción o que se han resistido a ella; y 2) la protección del personal policial que denuncia el comportamiento corrupto o poco ético de sus colegas.

En el primer caso, la organización debe incorporar un mecanismo de aprendizaje a través del cual los agentes de policía que experimentaron un comportamiento corrupto puedan compartir esa información con otras personas y, de esta manera, la organización pueda aprender y crecer.

Cuadro 5: Aplicación de informes

Los resultados de un sistema de informes pueden llevar a tres tipos de medidas (acciones):

1. Correcciones a nivel individual.
2. Correcciones a nivel de los procesos.
3. Correcciones en la organización.

Las organizaciones donde este atributo se manifiesta se han denominado “organizaciones de aprendizaje”.¹⁹³ Llegar a ser una organización de aprendizaje es un logro muy reconocido en el comercio y en la industria como una buena práctica para las empresas que atraviesan un cambio importante en un entorno de constante demanda; es decir, ser una organización que facilita el aprendizaje de todos

sus miembros y se transforma constantemente. Existen distintos beneficios posibles del modelo de organización de aprendizaje:

- Garantiza el éxito a largo plazo de la organización a través de continuidad/sucesión.
- Convierte en realidad la mejora continua.
- Garantiza que el éxito y las mejores prácticas se transfieran y se copien.
- Incrementa la creatividad, la innovación y la adaptabilidad.
- Atrae a mejores agentes y retiene a los mejores agentes de la organización.
- Garantiza que el personal sea capaz y esté dispuesto a satisfacer las necesidades actuales y futuras de la organización.

Cuando las organizaciones están abiertas al aprendizaje y alientan a su personal a informar prácticas indebidas (comportamiento poco ético y corrupción), es necesario que la organización proteja a los informantes (comúnmente llamados “denunciantes”) para garantizar su seguridad personal y que no sean excluidos por sus colegas. Denunciar a un colega por comportamiento indebido o criminal es un acto sumamente valiente, teniendo en cuenta el factor del “muro azul del silencio” que se ha mencionado varias veces en esta guía. Según la típica cultura policial, todos los agentes deben protegerse entre sí y no denunciar comportamiento poco ético ni malos estándares profesionales. Por lo tanto, se deben tomar medidas para que las personas que denuncian este tipo de comportamiento reciban una protección adecuada y, de ser posible, permanezcan en el anonimato. Se deben aplicar políticas y/o leyes eficaces para proteger a los denunciantes, por ejemplo, la Ley de Divulgación de Interés Público de 1998.¹⁹⁴

Fase 4: Planificación de la gestión de cambios

Uniformidad del enfoque

Para impulsar reformas y cambios, los líderes deben ser coherentes en su enfoque. Los líderes siempre deben ser modelos a seguir que el personal pueda tomar como guía en la organización; un buen modelo a seguir extiende un buen comportamiento anticorrupción y buenos mensajes en la vida pública y privada. Consulte el Capítulo 9 y el Cuadro 12 del Capítulo 3 para obtener más información sobre la gestión de cambios.

Cuadro 6: Preparar a los líderes

Una excelente manera de iniciar un programa anticorrupción de fomento de capacidades es vincularlo a un proceso de desarrollo de liderazgo en la organización, donde los líderes puedan demostrar su creencia y su compromiso con el cambio y la resistencia a la corrupción. Un tipo de desarrollo de liderazgo adecuado sería un programa de fomento de capacidades vinculado con los atributos de “inteligencia emocional”, incluidas la autoconciencia y la empatía, que serán necesarias para concluir con éxito un programa de este tipo.

Inteligencia emocional: dominios y competencias asociadas¹⁹⁵

Competencia personal

Autoconciencia

Autogestión

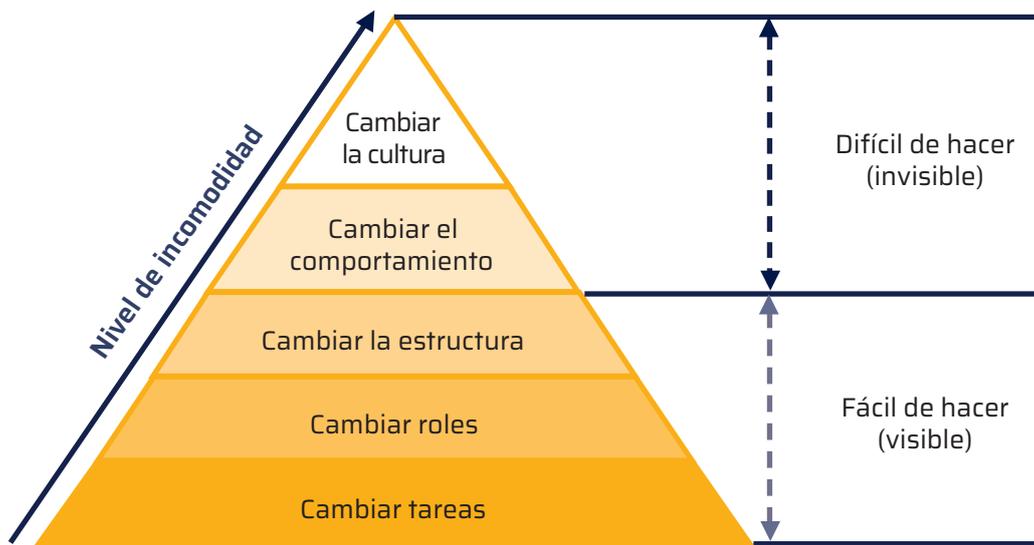
Competencia social

Conciencia social

Gestión de relaciones

El desarrollo de un programa para la mejora de las capacidades de una organización policial para enfrentar la corrupción requiere una gestión de cambios. Tal como lo ilustra la “pirámide de cambios” de la Figura 6, lo más difícil de lograr en cualquier programa de gestión de cambios y lo que genera mayor nivel de incomodidad es cambiar el comportamiento del personal y la cultura de la organización.

Figura 6: Pirámide de cambios¹⁹⁶



Burtonshaw-Gunn, S.A. (2008) *The Essential Management Toolbox*. John Wiley & Sons

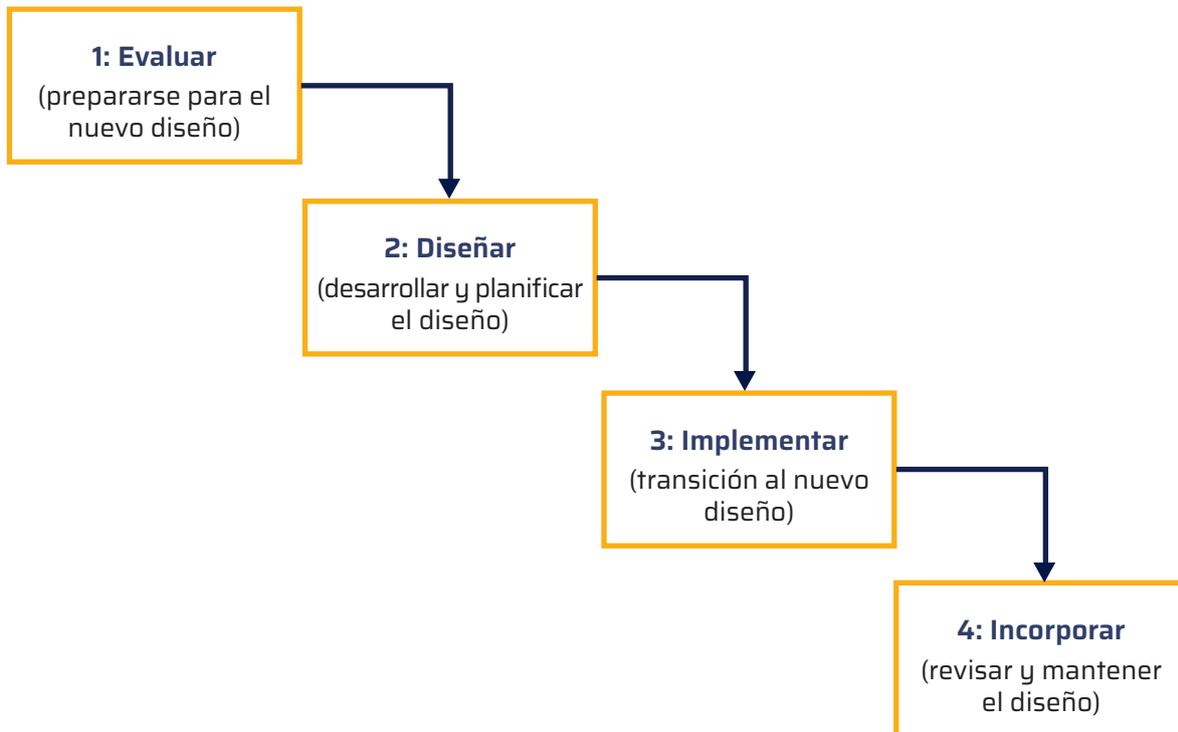
En términos de gestión de cambios, las lecciones aprendidas han demostrado que distintos factores contribuyen al éxito o al fracaso. No obstante, con una buena planificación y ejecución, se puede lograr un programa de gestión de cambios exitoso. El Cuadro 7, que figura a continuación, sugiere seis reglas para lograr un cambio exitoso, que se deben interpretar en relación con las distintas fases de cambio exitoso presentadas en el Cuadro 12 del Capítulo 3.

Cuadro 7: Las seis reglas de una gestión de cambios exitosa

1. Claridad de visión.
2. Buenas habilidades para el cambio de los directores.
3. Planificación para el cambio.
4. El cambio es multidimensional.
5. Medición del cambio/resultados.
6. Comunicación.

Es importante medir y evaluar los cambios en la organización de manera que el éxito del programa se pueda supervisar, revisar y redirigir, si fuera necesario.

Figura 7: Proceso de cambio de cuatro pasos¹⁹⁷



¿Cómo garantizan los actores involucrados que la gestión de cambios sea más aceptable?

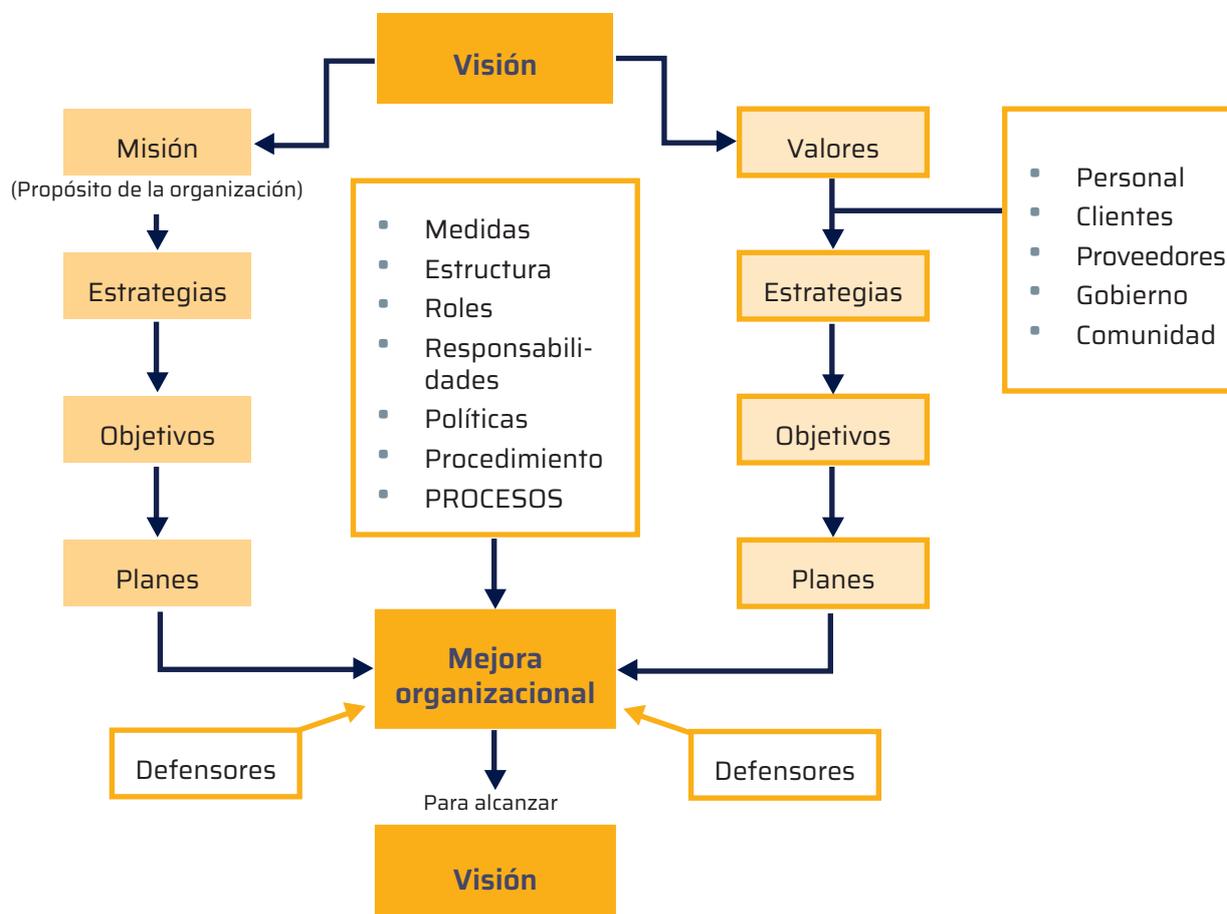
- Conciencia del impacto en el personal/la organización.
- Consulta cuando corresponda.
- Redundancia: implicaciones financieras y humanas.
- Reimplementación, capacitación, costos, competencias.
- Retiro: costos a corto/largo plazo.
- Preservar la dignidad del personal.

“La mayor dificultad del mundo no es que la gente acepte nuevas ideas sino el conseguir que olviden las viejas”.

John Maynard Keynes, economista (1883-1946)

Adoptar defensores de los cambios internos¹⁹⁸

En general, se utiliza la técnica de asignar “defensores del cambio” para ayudar en el proceso de gestión de cambios en circunstancias difíciles. Los defensores deben ser personal que está familiarizado con la eficacia del cambio y que “venderá” con éxito la idea entre sus colegas en todos los niveles de la organización. Los defensores deben ser recompensados de alguna manera por sus esfuerzos, incluso si se trata simplemente de felicitaciones o agradecimiento del personal directivo, capacitación extra o una promesa de posibilidades de desarrollo para buenos defensores. La imagen completa de un programa de gestión de cambios para cambiar la cultura y los valores de una organización se asemeja a la Figura 8:

Figura 8: Gestión de cambios**Asignación de los recursos adecuados**

El cambio solo puede ser exitoso si hay recursos necesarios para su implementación. Esto significa que la organización podría necesitar reevaluar sus prioridades para poder dirigir los medios financieros, materiales y humanos necesarios para el proyecto de cambios.

Duración razonable

Al planificar un cambio organizacional, es un error intentar una “solución rápida”. La organización debe garantizar que se establezca un período de tiempo realista y que se incorpore tiempo extra al proceso.

¿Cuáles son las características de los procesos de gestión de cambios exitosos y no exitosos?

Los programas de gestión de cambios deben estar sujetos a una evaluación rigurosa que sea abierta y transparente y que se comunique con eficacia a todas las partes interesadas.

- Medición cuantificable: antes, durante y después de las mediciones.
- Evaluación continua: a intervalos preestablecidos.

- Comunicación: se debe formular un plan de comunicaciones desde el comienzo.
- Capacitación y educación (desarrollo de las personas):
 - Experiencia positiva.
 - Buen estado de ánimo.
 - Reconocimiento y recompensa.

Tabla 2: Características de programas exitosos y no exitosos de gestión de cambios

Características de programas no exitosos de gestión de cambios	Características de programas exitosos de gestión de cambios
<p>Se han realizado investigaciones útiles respecto de por qué fracasan los programas de gestión de cambios.¹⁹⁹ Algunas características de programas fallidos de gestión de cambios, según se sintetizaron a partir de una encuesta de 150 directores, fueron las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de compromiso de los niveles superiores de la administración. ▪ Falta de seguimiento. ▪ Limitaciones en los recursos. ▪ Cambios de liderazgo. ▪ Falta de instrucciones y propósitos claros para el personal de todos los niveles. ▪ Cambio constante de indicadores de desempeño. ▪ Cambio de prioridades. 	<p>Por otro lado, los directores encuestados en la investigación aportaron seis reglas para una gestión de cambios exitosa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Claridad de visión. ▪ Buenas habilidades para el cambio de los superiores. ▪ Planificación eficaz de los cambios. ▪ Cambio multidimensional: la necesidad de coordinar interdependencias. ▪ Medición: evaluación de resultados. ▪ Comunicación: tanto en sentido ascendente como descendente.

Fase 5: Gestión de proyectos/programas

Técnicas de gestión de proyectos/programas

La gestión de un proyecto atraviesa (cinco) etapas diferentes, como se muestra en la figura 9.

Figura 9: Etapas del proyecto



Cuadro 8: Ejemplo de documentaciones para gestionar un proyecto con eficacia

- Documento de iniciación del proyecto: introducción, razón para establecer un nuevo enfoque, objetivos del proyecto, resultados, alcance, descripción general, recursos (personas, recursos físicos, recursos financieros), estructura de generación de informes, tiempos asignados, plan de comunicaciones, suposiciones, restricciones, riesgos y conclusión.
- Plan de alto nivel, que muestra elementos del proyecto, metas y puntos de entrega.
- Plan de proyecto de trabajo, que muestra elementos del plan desglosados en tareas; “ruta crítica” del plan (gráfico de Gantt) que muestra interdependencias, responsabilidades específicas y recursos exactos.
- Lista de riesgos, que enumera y prioriza los riesgos y muestra quién es el responsable de gestionar o mitigar el riesgo, las contramedidas y las contingencias (si las hubiera).
- Un plan de calidad (si corresponde) que establece qué estándares de calidad se aplican o cómo el proyecto se someterá a escrutinio y cómo se cerrarán y se aprobarán los productos según el estándar especificado.
- Plan de comunicaciones, que identifica y analiza las partes interesadas correspondientes en el proyecto, cómo afectan al proyecto y cómo el equipo del proyecto mantendrá informadas a las partes interesadas respecto del avance y de temas importantes.

¿Para quiénes es el fomento de capacidades?

El programa de fomento de capacidades se debe diseñar de manera que incluya a todo el personal del servicio policial; debe haber un rol en las actividades para todo el que se ofrezca como voluntario o que pueda ayudar en la ejecución exitosa. El desarrollo y la realización personales deben ser posibles para todos los que participan; se debe alentar el compromiso y la participación de cada uno para garantizar la “integración” y alcanzar el “punto crítico” del cambio exitoso en dirección a las medidas anticorrupción.

¿Dónde debe aplicarse el fomento de capacidades?

Es beneficioso realizar cierta preparación y planificación fuera del lugar habitual de trabajo para garantizar un pensamiento creativo e innovador sin la interrupción del trabajo diario. Para que la gestión de cambios sea eficaz, es necesario garantizar que se aplique en las oficinas centrales de policía, en la escuela de capacitación de policías, en cada región, ciudad, lugar de trabajo y en cada departamento.

¿Cuándo debe aplicarse el fomento de capacidades?

El fomento de capacidades debe aplicarse durante las distintas etapas de la carrera de un agente de policía. No obstante, el personal policial (ya sea juramentado o no juramentado) de diferentes niveles tiene roles y responsabilidades diferenciados y específicos y, por lo tanto, la capacitación y el desarrollo (fomento de capacidades) de cada una de estas categorías serán distintos. Desde luego, se debe incorporar la ética en todas las operaciones policiales, desde emitir una simple boleta de estacionamiento hasta causar la muerte de un sospechoso mediante el uso de fuerza letal.

Programa de capacitación

Esta subsección examina la capacitación y el desarrollo para el fomento de capacidades en la organización con el fin de impulsar la anticorrupción; esto se analizará en todos los niveles del servicio.

Nivel ejecutivo: los agentes del nivel ejecutivo necesitan capacitación y desarrollo en distintas áreas, por ejemplo, formas adecuadas de desarrollo de liderazgo, empatía y escucha activa. Deben establecer una estrategia (seguida de una evaluación y un análisis detallados), incorporar políticas, prácticas y procedimientos de apoyo que no debiliten los esfuerzos y garantizar su correcta interpretación y aplicación.

Los ejecutivos también deben recibir capacitación sobre cómo dirigir audiencias o tribunales disciplinarios, cómo escuchar casos de manera eficaz teniendo en cuenta la evidencia y las reglas de la justicia natural, y cómo aplicar sentencias coherentes pero compasivas.

Los ejecutivos deben analizar la necesidad de apertura y transparencia, deben tener un buen vínculo con los organismos de supervisión y, al mismo tiempo, recibir las críticas de buena manera. Deben garantizar que se completen rigurosas evaluaciones de riesgos con contramedidas y contingencias y deben tener una política integral de gestión de medios.

Personal directivo: el personal directivo debe apoyar a los ejecutivos y liderar su área de manera similar a los ejecutivos. Deben estar abiertos a la evidencia de corrupción y actuar rápidamente para investigarla y examinarla. Por lo tanto, deben estar capacitados para esto y ser capaces de lidiar con el personal de manera eficaz. El personal directivo podría ser el encargado de investigar y debe ser cuidadoso de no descartar denuncias/información del público o de informantes internos con demasiada rapidez. El personal directivo necesita capacitación sobre cómo investigar estos asuntos confidenciales, y sobre cómo evaluar si las circunstancias específicas garantizan una resolución informal o, por otro lado, si deben estar sujetas a una investigación formal completa.

Mandos medios: los mandos medios deben estar abiertos a información sobre prácticas corruptas o poco éticas dentro de su equipo. Estos agentes deben estar capacitados sobre cómo lidiar con las denuncias, qué clase de incidentes se pueden resolver mediante una solución informal y cuándo el problema se debe transferir a un agente superior o al departamento de estándares profesionales. Deben tener una “orientación al cliente” cuando tratan denuncias de miembros del público y deben manejar estas denuncias con profesionalismo y eficiencia.

Directores de primer nivel: el director de primer nivel es la persona más influyente e importante en la organización para manejar la corrupción policial de manera eficaz. El director puede observar la corrupción que se produce bajo su mando. El enfoque que el director de primer nivel adopta hacia la anticorrupción es fundamental en el proceso para crear un programa anticorrupción de fomento de capacidades. Además, debe recibir capacitación sobre cómo detectar la corrupción a través del uso de escenarios en un entorno policial operativo práctico (por ejemplo, “acuerdos” hechos en las celdas para obtener información de prisioneros a cambio de un trato más indulgente o la corrupción de proceso).

Reclutas: los reclutas suelen comenzar su carrera con buenas intenciones y grandes ideales, pero, si encuentran corrupción, se involucrarán a menos que sean resilientes. Los reclutas necesitan protección contra la eterna naturaleza de los servicios policiales y el cinismo natural. Se necesita una preparación integral antes de ingresar al servicio policial en contacto directo con el público y la orientación de expertos en el comienzo de sus carreras. Es mejor emplear instructores policiales o exagentes para capacitar a los reclutas, ya que estas personas tienen la experiencia y el conocimiento necesarios para brindar una orientación y preparación adecuadas para la difícil tarea de convertirse en un agente de policía.

La capacitación de los reclutas debe estar vinculada con todas las políticas, prácticas y procedimientos de la ética profesional de la policía y debe incluir una explicación de la lógica de las políticas. La cantidad de teoría académica y filosofía ética debe limitarse al mínimo necesario. Las organizaciones policiales y los superiores deben tener en cuenta que los nuevos agentes suelen funcionar como catalizadores para detectar e informar el comportamiento corrupto o poco ético. Por lo tanto, su información y denuncias deben tomarse seriamente. Los reclutas deben recibir guías simples, pero eficaces, para la toma de decisiones que puedan relacionar a nivel personal, por ejemplo:

- ¿Es legal?
 - ¿Estaré violando alguna ley penal o civil o una política de la fuerza?
- ¿Es equilibrado?
 - ¿Es justo para todos los involucrados a corto y largo plazo?
 - ¿Promueve situaciones mutuamente beneficiosas?
- ¿Cómo me sentiré conmigo mismo?
 - ¿Me hará sentir orgulloso?
 - ¿Me sentiría bien si la decisión se publicara en un periódico?
 - ¿Me sentiría bien si mi familia se enterara de esto?

Curso de actualización: de vez en cuando, cuando la organización lo considere apropiado, el personal policial debe tener la oportunidad de realizar un curso de actualización sobre corrupción para poder actualizar su conocimiento de los incidentes o cambios actuales en las políticas, prácticas y procedimientos.

3.1.4. Desarrollo personal y profesional

El fomento de la capacidad individual también forma parte del proceso de fomento de capacidades. Históricamente, los agentes de policía y el personal de apoyo no asumían la responsabilidad de su propio autodesarrollo²⁰⁰ y simplemente aceptaban la capacitación proporcionada por la organización para ayudar a su desarrollo personal. Esta situación debe cambiar por una mejor práctica en la que el personal policial asuma la responsabilidad de su propio autodesarrollo. Esta es una necesidad en cualquier puesto profesional, especialmente donde las políticas, prácticas y procedimientos cambian a una velocidad cada vez mayor. Todas las personas del servicio policial saben perfectamente que este es el caso de su entorno. Las publicaciones han destacado otras implicaciones, como la creciente complejidad y los cambios tecnológicos en el servicio policial.²⁰¹

Además, el requisito de completar el “Desarrollo Profesional Continuo” (CPD, por sus siglas en inglés) es una necesidad en todas las profesiones para mantener niveles adecuados de conocimiento y comprensión dentro del contexto. En estas profesiones (por ejemplo, en las profesiones médicas y legales), si no se completa el CPD, los nombres de los profesionales se eliminan de las listas de profesionales y quedan inhabilitados para ejercer. El servicio policial del Reino Unido ahora requiere que los agentes de policía completen un CPD para conservar ciertos puestos (por ejemplo, “oficial superior de investigación”). Una buena práctica en el comercio e industria y una recomendación (o exigencia) de los organismos profesionales es que las personas mantengan un plan de desarrollo profesional (o personal) que contenga metas u objetivos de desarrollo personal.

Metas de desarrollo personal

Es bastante inusual que los agentes de policía mantengan un plan de desarrollo personal (PDP) preciso, actual y eficaz, pero esto es fundamental para mantener el aprendizaje durante una intensa carrera y

como aprendizaje para toda la vida.²⁰² Es importante observar que un plan de desarrollo personal no solo contiene información sobre los cursos que realizó el agente. Todas las formas de aprendizaje se deben registrar y planificar, por ejemplo, la participación en un proyecto (como un proyecto de “fomento de capacidades”), trabajos adjuntos con especialistas, orientación vocacional u ocupacional, observación del trabajo de otro miembro del personal, etc. Se ha escrito mucho²⁰³ sobre el desarrollo personal en el servicio policial durante estos años, y este capítulo se limitará a la descripción general de la situación y a las buenas prácticas recomendadas. Por ejemplo, Goleman, Boyatzis y McKee (2002)²⁰⁴ ofrecen consejos sobre el establecimiento de las metas de desarrollo personal, tal como se muestra en el Cuadro 9.

Cuadro 9: Metas de desarrollo personal

Los hallazgos incluyen lo siguiente:

- Las metas se deben basar en las fortalezas de la persona y no en sus debilidades.
- Las metas deben ser propias de la persona, no impuestas por otros.
- Los planes deben ser flexibles y permitirles a las personas prepararse para el futuro de distintas maneras: tener un único método de “planificación” impuesto por la organización suele ser contraproducente.
- Los planes deben ser factibles, con pasos razonables. Los planes que no se adapten perfectamente a la vida y al trabajo de una persona generalmente se abandonarán en unas pocas semanas o meses.
- Los planes que no se adapten al estilo de aprendizaje de una persona serán desalentadores y harán que la persona pierda interés rápidamente.

Los planes de desarrollo personal se deben revisar de manera continua y metódica para garantizar que el estudiante avance correctamente. Se deben implementar sistemas para revisarlos con un superior inmediato en intervalos de seis meses.

Figura 10: Objetivos



Figura 10: ejemplo de cómo el CPD es integral al sistema de gestión de desempeño dentro de una fuerza policial en el Reino Unido.

En efecto, el PDP de cada miembro del personal debe integrarse y ser compatible con los objetivos departamentales y organizacionales. Si los objetivos organizacionales están relacionados con la anticorrupción, todo el personal de la organización trabajará para lograr este objetivo. Consulte la Figura 10, que aparece en la página anterior.

El diagrama de la Figura 10 muestra cómo el plan de desarrollo personal y sus objetivos deben adaptarse a los planes del departamento, a los objetivos de la división y a los objetivos estratégicos del nivel de las fuerzas que, a su vez, son establecidos por el Ministro de Gobierno responsable de los servicios policiales.

4

Integración del fomento de capacidades en contextos específicos

Las posibilidades de desarrollar o implementar programas, modelos, metodologías y acciones a fin de mejorar las capacidades de los servicios policiales para luchar contra la corrupción dependen, en gran medida, de las situaciones locales o nacionales; se deben tener en cuenta las diferencias relacionadas con el contexto para decidir qué se puede hacer y cómo. Las formas de corrupción y las vulnerabilidades de las organizaciones policiales podrían verse afectadas por la situación económica, las condiciones sociales y políticas, valores específicos que se encuentran en ciertos contextos y los medios y modos de luchar contra la corrupción. El Capítulo 1 define estos contextos específicos y analiza sus vinculaciones con la corrupción. Esta sección proporciona algunos ejemplos en distintos contextos. La implementación de las medidas presentadas en las secciones anteriores, o más generalmente, de todas las medidas que se deben tomar dentro de un programa de mejora de capacidades, deberá evaluarse y decidirse en función de las situaciones específicas.

4.1. Países en situación de posconflicto y en transición

Ejemplo 1: Un ejemplo de creación de cierto orden en el caos

Los salarios insuficientes son un factor importante en el desarrollo de prácticas corruptas por parte de los agentes de policía. Los países en situación de posconflicto y los países en transición se enfrentan fuertemente a este problema. Un agente de la milicia de San Petersburgo en Rusia habló con mucha honestidad en una reunión de jefes policiales de Occidente que se realizó en Suecia en 1996 sobre cómo su servicio intentó limitar los efectos negativos de una situación de este tipo.

Los agentes de policía no podían mantener a sus familias con sus salarios después del día 20 de cada mes. Si su cónyuge tenía trabajo o tenían otras facilidades (p. ej., una renta económica o una huerta para sembrar sus propios vegetales y frutas), podían cubrir sus gastos, pero muchos de ellos tenían grandes dificultades. Aquellos que realmente estaban en graves problemas podían acudir a su superior. El superior solucionaba la situación permitiéndoles quedarse con parte de las multas que recaudaban.

Este intento de “moralizar” la corrupción resulta interesante, ya que muestra que el servicio policial no aceptó la corrupción como modo de vida, pero era consciente de que los agentes estaban obligados por sus bajos salarios a buscar otros ingresos; la alta dirección de la policía no negó la situación, sino que intentó mantener el fenómeno dentro de ciertos límites.

Ejemplo 2: Proceder ético que no se centra en las preguntas correctas

Este ejemplo caracteriza la situación de las exrepúblicas soviéticas que recientemente se independizaron hace algunos años. Se enseñaba ética en las academias de policía y durante los cursos de actualización. Los estudiantes también habían aprendido ética durante sus estudios previos, pero los cursos que se habían impartido no podían brindarles a los agentes de policía el marco ético que necesitaban en su vida diaria.

El cambio general del modelo autoritario de servicio policial al enfoque comunitario significa que los

agentes de policía están empoderados para resolver problemas y tomar decisiones. No siempre pueden consultar a sus superiores y a menudo se enfrentan a decisiones difíciles de tomar. Las reglas y normativas probablemente no los ayudan en ciertas situaciones. Por este motivo, deben ser capaces de confiar en un conjunto de valores claros que los ayudarán a definir sus acciones.

La enseñanza de la ética, por lo tanto, debe ser práctica si su propósito es ayudar a los agentes de policía a tomar decisiones. Esto significa que la enseñanza se debe basar en casos reales y ejemplos que muestren los problemas que enfrentan los agentes de policía en sus actividades diarias. Otro punto es que los valores impartidos en los cursos se deben incorporar en documentos como códigos de conducta, que se puedan usar para la enseñanza.

La enseñanza de la ética en estas academias de policía no coincidía con estos requisitos.

- La enseñanza de ética fue reemplazada por la enseñanza de filosofía.
- Los tutores eran todos superiores que habían dejado el sector hacía muchos años y estaban desconectados de la realidad del mundo policial.
- No había códigos, gráficos ni otros instrumentos necesarios.

En consecuencia, los cursos de ética eran esencialmente teóricos y no estaban vinculados con los tipos de problemas que deberían enfrentar los agentes de policía una vez graduados de las academias. En una situación como esta, las medidas no solo deben abordar la base de la enseñanza sino también las personas que enseñan y los instrumentos necesarios.

4.2. Países desarrollados

Un buen ejemplo de un programa de fomento de capacidades en un servicio policial dirigido específicamente a reducir o erradicar la corrupción es el de la Fuerza Policial de Nueva Gales del Sur (NSWPF) en Australia. Se asignó un nuevo inspector de policía para que llevara a cabo la reforma de la NSWPF; era un oficial de policía de alto rango del Reino Unido que fue incorporado específicamente porque venía de otra fuerza y podía aplicar la objetividad e imparcialidad necesarias para el proceso. Él mismo explica el proceso en el Ejemplo 3, a continuación.

Ejemplo 3: Reforma de la Fuerza Policial de Nueva Gales del Sur

El nuevo inspector de policía describió sus planes para la reforma de la siguiente manera:

“Esencialmente, la Fuerza Policial de Nueva Gales del Sur debe recobrar la confianza y la seguridad del público en su habilidad para brindar eficazmente servicios policiales de alta calidad con honestidad y sinceridad. Esto requiere un cambio fundamental en qué hace y en cómo se dirige y se gestiona. La Comisión Real identificó muchos aspectos que se deben cambiar. Mi propia designación es un cambio importante como lo es el cambio recientemente anunciado de los poderes de mi oficina. Se vendrán más cambios a medida que se necesiten hacer más cosas. Mi intención es hacer los cambios de manera medida y metódica para consolidar las reformas implementadas. No hay soluciones rápidas. La necesidad de una reforma apunta al corazón del servicio: su administración y su funcionamiento. Los agentes deben comprender hacia dónde se dirige el servicio y qué rol pueden desempeñar en el proceso. Un debate sobre todo el servicio es clave para este resultado.

Mi enfoque se basa en dibujar una línea en la arena y avanzar. Aprender del pasado, pero no limitarse a él. Crearé un equipo corporativo que actúe al unísono para impulsar el proceso de reforma. También busco crear un ambiente donde cada miembro del servicio pueda involucrarse de alguna manera en la reforma. El Gobierno y la Comisión Real son constructivos y apoyan el proceso. La comunidad espera la reforma. El principal desafío está por venir para todos los miembros del servicio”.²⁰⁵

En términos de la reforma de la NSWPF, se aprendió mucho a través del proceso, pero desafortunadamente muchos de los objetivos no se alcanzaron debido a problemas típicos de la gestión de cambios.

El informe del inspector con fecha de diciembre de 2000 manifiesta lo siguiente: “La confianza pública en la policía, nuestra honestidad y nuestro profesionalismo se han incrementado en gran medida desde que llegué en 1996”.²⁰⁶ La evidencia de esto fue citada a partir de una encuesta del público en 1999 (consulte la Tabla 3).

Tabla 3: Una encuesta sobre la confianza pública en la policía²⁰⁷

Concepto de la encuesta	1996	1999	% de cambio
Tienen confianza en la policía	69%	80%	+11
La mayor parte de la policía es honesta	65%	70%	+5
La policía realiza su trabajo con profesionalismo	69%	78%	+9

5

Ejemplos de programas, modelos y enfoques relacionados con la corrupción policial

Cuando el fomento de capacidades está destinado a ayudar a luchar contra la corrupción, su éxito final depende de la incorporación de un programa de capacitación y desarrollo para todos los miembros del personal. Esto ayudará a cambiar la cultura de la organización hacia el rechazo de la corrupción y la denuncia de actividades e incidentes sospechosos en un entorno de trabajo seguro. No hay una respuesta fácil en cuanto a qué herramienta o técnica de capacitación funcionará en una determinada situación; es cuestión de hacer una evaluación específica de la organización y la cultura organizacional que prevalece en ella. Se debe tomar una decisión respecto de qué será más eficaz en esa organización. Dado que la respuesta a la pregunta puede cambiar con el tiempo y los administradores del proyecto y del programa deben ser sensibles ante los cambios en los requisitos y adaptar las acciones según corresponda.

5.1. Capacitación en ética para profesionales de la policía

La situación ideal es que se le dé prioridad a la capacitación en ética de la policía en términos de su contribución a la práctica profesional y a los estándares en el servicio policial, en especial, cuando el objetivo organizacional es reducir la corrupción o fomentar medidas anticorrupción. Es necesario que la ética de la policía se enseñe en todos los niveles del servicio para que haya una clara comprensión de los estándares de comportamiento esperados en la organización y de las acciones de la dirección que se seguirán si no se respetan estos estándares. La capacitación no soluciona toda²⁰⁸ la conducta corrupta y se debe incorporar a un programa de fomento de capacidades para lograr el mejor efecto.

El Capítulo 8 detalla los distintos roles y responsabilidades de cada rango del personal policial para fomentar medidas anticorrupción en un programa de fomento de capacidades. La ética debe ser impartida por agentes que hayan sido capacitados específicamente para ese propósito y los cursos deben establecer metas, objetivos, resultados de aprendizaje, planificaciones de lecciones y métodos de enseñanza. Una condición clave del éxito de los cursos será su relación con la realidad de las actividades diarias de los agentes de policía. De esta manera, los casos analizados en la capacitación se basarán en experiencias obtenidas mediante entrevistas del personal, organismos de supervisión, tribunales, investigaciones, consultas públicas y casos disciplinarios. Estos casos deben permitirles a los agentes de policía destacar en qué se actuó mal y analizar cuáles deberían haber sido las actitudes correctas y cómo se podrían evitar los problemas específicos.

Cuadro 10: Ejemplo del programa de capacitación en ética de la policía (NSWPF)

Ética profesional de la policía - temas y estructura²⁰⁹

- Introducción y rol de la policía: rol, funciones, juramento del cargo, declaración de valores, código de conducta.
- Criterio.
- Toma de decisiones éticas.
- Legislación, moral y derechos humanos.

- Poder, autoridad y fuerza coercitiva.
- Corrupción y vulnerabilidad moral.
- Resistencia a la corrupción.
- Informes de conducta indebida y lealtad.
- Conflictos de intereses.
- Práctica profesional.

La lógica del programa se debe explicar claramente a los reclutas con un mensaje simple, de la siguiente manera.

¿Por qué se debe estudiar ética profesional?

- *No se trata* de lograr que los reclutas de la policía sean personas “éticas”.
- *Se trata* de lo que la organización le exige al recluta y, en ocasiones, esto puede entrar en conflicto con sus propios valores.
- Hay un conflicto o tensión aparente entre el Estado de derecho y el criterio.
- Los reclutas tendrán una enorme autoridad: el poder absoluto corrompe definitivamente.
- Necesita desarrollar la “inteligencia emocional” para lidiar con situaciones policiales a menudo complicadas y complejas.

5.2. Programa IACP y Guía práctica

Otro ejemplo de un programa de capacitación sobre ética policial respetado internacionalmente es la guía práctica sobre ética de la Asociación Internacional de Jefes de Policía (IACP), cuya versión completa está disponible en línea (consulte la sección de “Sitios web útiles”). Esta guía útil proporciona una gran cantidad de información sobre el tema de ética policial, incluidas las recomendaciones sobre la responsabilidad individual tal como se explica en el Cuadro 11 que figura a continuación.

Cuadro 11: Responsabilidad individual y mantenimiento de la integridad

Desarrollar y mantener un alto estándar de integridad en un departamento policial depende, en última instancia, del compromiso y la voluntad de cada agente. La integridad personal y la decisión consciente de hacer lo correcto incluso bajo una enorme presión para hacer lo contrario, es cuando la teoría se pone a prueba en el entorno de toma de decisiones éticas. Las afirmaciones de integridad y la adopción formal de un código de conducta, una declaración de valores u otras declaraciones son importantes, pero no tendrán sentido a menos que estos preceptos se internalicen y se pongan en práctica en el trabajo diario de todos los miembros del servicio. Un entorno de trabajo moral y ético requiere que todos, desde el jefe hasta el recluta, acepten e integren los preceptos del comportamiento moral y ético en su vida diaria y reconozcan la responsabilidad personal en el cumplimiento de estas responsabilidades. Cada miembro del departamento debe tomar una decisión consciente (a) para determinar qué es una conducta apropiada y qué no lo es y (b) para aceptar la responsabilidad de garantizar que, en una situación determinada, esa persona y sus compañeros harán lo correcto.

En el mismo sitio web de IACP, se pueden descargar ejemplos de políticas, como un modelo sobre estándares de conducta y otros documentos muy útiles, para alcanzar el objetivo de fomentar la anticorrupción en un servicio policial.

5.3. Métodos de capacitación

Dado que este es un tema sensible que probablemente provoque emociones fuertes en ciertas personas y tal vez la negación o el rechazo, es importante usar métodos apropiados y relevantes de capacitación y pedagogía para garantizar que todos los participantes obtengan óptimos resultados de aprendizaje del programa y, al mismo tiempo, ofrecer un entorno de aprendizaje seguro y productivo donde todos los asistentes se sientan capaces de contribuir y no se sientan amenazados por personal dogmático o prejuicioso. (El Capítulo 9 analiza los métodos de aprendizaje).

En la implementación de las actividades de capacitación y desarrollo relacionadas con áreas temáticas difíciles como la ética profesional o la anticorrupción,²¹⁰ es importante emplear enfoques de aprendizaje activo:²¹¹

- Presentaciones y debates.
- Visitas/oradores profesionales.
- Uso de actividades de respuesta a estímulos basadas en los medios de comunicación.
- Investigaciones en grupo/pares y comentarios.
- Juego de roles.
- Análisis de datos de la industria.
- Actividades de resolución de problemas.
- Observación del trabajo/experiencia de trabajo.
- Actividades interdisciplinarias, como guías prácticas y ejercicios en vivo.

Es importante emplear una amplia gama de estrategias de enseñanza y aprendizaje, pero también es necesario reconocer la necesidad de cubrir ampliamente el contenido de la lección; en algunas áreas temáticas, esto puede significar un desequilibrio de estilos.^{212, 213} Es bueno estimular todos los sentidos tanto como sea posible y brindar un clima sin presiones ni estrés excesivos, con un grado de interés y presentando una serie de nuevos desafíos que no sean demasiado difíciles ni demasiado fáciles. Se recomienda alentar la interacción social por un tiempo seleccionado durante las actividades, promover el desarrollo de una gran variedad de habilidades e intereses que son mentales, físicos, estéticos, sociales y emocionales, al mismo tiempo que se motiva al estudiante a ser un participante activo en lugar de un observador pasivo.

5.4. Teorías de enseñanza y aprendizaje

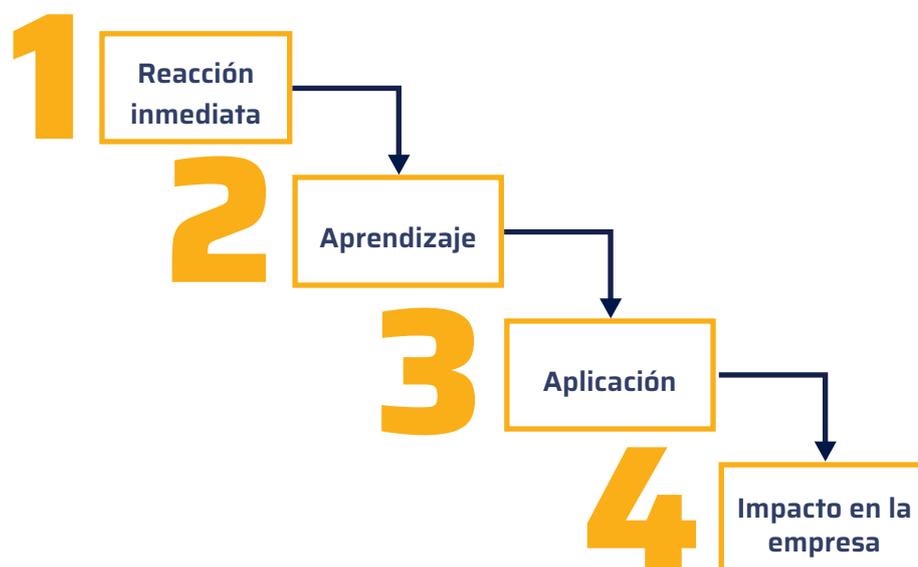
Se instruye a los profesores (instructores) para que tengan en cuenta las diferencias entre el pensamiento del hemisferio derecho e izquierdo del cerebro y los estilos de aprendizaje preferidos de aquellos que favorecen el aprendizaje auditivo, visual y cenestésico (hacer).

Si bien estas sugerencias son relevantes, es importante crear una experiencia de aprendizaje impactante y memorable que alentará al agente de policía a mejorar su aprendizaje en esta área a través de una práctica reflexiva.

5.5. Evaluación y revisión de los resultados de aprendizaje

Se debe evaluar la eficacia de la capacitación y del desarrollo. Se ha dicho que es imposible cuantificar los efectos de la capacitación sobre la lucha contra la corrupción.²¹⁴ A pesar de esto, una rigurosa y sólida evaluación como los cuatro niveles de evaluación de Kirkpatrick podría ser invaluable (consulte la Figura 11, que se muestra a continuación).

Figura 11: Niveles de evaluación de Kirkpatrick²¹⁵



El objetivo del proceso de evaluación en cuatro etapas es seguir el aprendizaje de un agente de policía hasta su conclusión lógica, es decir, hasta que se entienda cómo se emplea en el escenario práctico del lugar de trabajo. La mayoría de los programas de capacitación no se evalúan a este nivel; solamente evalúan el aprendizaje inmediato en los niveles 1 y 2 de la Figura 11, que corresponden a la hoja personal de evaluación que se entrega al final de la capacitación. Este nivel de evaluación tiene cierto valor siempre y cuando se use para desarrollar el contenido de la capacitación para el próximo curso, pero no puede verificar si el conocimiento y las habilidades aprendidas por los estudiantes se ponen en práctica y se emplean a largo plazo. El método Kirkpatrick analiza más profundamente y en un período más prolongado que la evaluación superficial normal de los resultados de aprendizaje.

- Nivel 1 - Reacción: ¿cuál es la respuesta inmediata de los participantes al programa?
- Nivel 2 - Aprendizaje (adquisición del conocimiento y de las habilidades): ¿qué han aprendido las personas?
- Nivel 3 - Aplicación (desempeño): ¿qué cambios en el comportamiento se demuestran como resultado del programa?
- Nivel 4 - Impacto en la organización: ¿cuál es el impacto en la organización como resultado del programa?

Si bien los niveles 1 y 2 son relativamente fáciles de establecer y usar en un resumen de los resultados de un programa, los niveles 3 y 4 son más difíciles. Las preguntas relacionadas con los niveles 1 y 2 se pueden hacer durante una sesión interactiva y se pueden supervisar constantemente a través de un programa de capacitación a medida que se enseña.

El nivel 3 de la evaluación solo se puede analizar una vez que los agentes de policía hayan regresado al lugar de trabajo donde pueden emplear las habilidades y el conocimiento recientemente aprendidos en un escenario práctico.

El último nivel de aprendizaje (nivel 4, impacto en la empresa) evalúa lo que logró la capacitación en términos de los resultados finales de la empresa. En el contexto de la ética policial y la anticorrupción,

la evaluación debe examinar cómo la capacitación ayudó a erradicar o mitigar los efectos dañinos en la organización y en el personal mediante una reducción de la corrupción y una mejora de la confianza y las buenas relaciones laborales dentro de los equipos. Esto es difícil de medir y es necesario examinar varios factores para evaluar esta medición imprecisa de manera eficaz, incluidos los comentarios de clientes (miembros del público). Además, podría ser necesario regresar varias veces en diferentes ocasiones para medir cómo se está empleando el aprendizaje y con qué eficacia lo recuerdan los estudiantes.

Además de esta evaluación, los instructores experimentados saben que es fundamental mantener un registro del personal que recibió la capacitación y de las dudas o los comentarios específicos sobre las personas en esta área sensible. El hecho de que el personal individual se haya capacitado o no en ética profesional podría ser importante en cualquier investigación o denuncia posterior contra la policía; esa información incluso podría ser importante más tarde para establecer una falta o error corporativo o individual, o para probar si la organización cumplió o no con su “deber de diligencia” hacia el personal.

5.6. Implementación

Hay muchos ejemplos de programas que fracasaron completamente o no cumplieron con las expectativas. Se debe tener cuidado al planificar e introducir programas de fomento de capacidades, en especial, cuando están destinados a impulsar el comportamiento y los valores anticorrupción.

Para permitir medidas anticorrupción más eficaces, se recomienda usar la metodología del programa de cambios sugerida anteriormente en el Capítulo 8. La metodología propuesta²¹⁶ sugiere cuatro formas en las que se puede superar la corrupción:

1. Reclutar a las personas correctas.
2. Reducir las oportunidades de corrupción.
3. Buena detección y disuasión.
4. Reforzar la motivación de hacer lo correcto.

En este capítulo se han presentado muchos puntos prácticos²¹⁷ sobre lecciones aprendidas²¹⁸, pero es útil observar algunos de los puntos del programa de fomento de capacidades de la NSWPF que fueron destacados en secciones anteriores. La Comisión Wood²¹⁹ emitió 174 recomendaciones, algunas de las cuales no fueron activadas por el programa de reforma introducido por el inspector de policía.²²⁰ El avance de la reforma fue criticado por el proceso de evaluación externo²²¹ y al final la reforma no se finalizó por varios motivos. Si bien el programa era sólido conceptualmente, fue ineficiente en su implementación según lo que indicó una auditoría realizada sobre la reforma. La auditoría incluyó las áreas claves de la reforma:

- Liderazgo y gestión eficaces.
- Cambio de cultura y valores.
- Un servicio honesto que rechaza la corrupción.
- Planificación eficaz.
- Gestión y calidad del desempeño.
- Centrarse en el personal y el trabajo en equipo.
- Fomentar un nuevo sistema de recursos humanos.
- Descartar sistemas obsoletos.
- El comando de área local como el centro de servicio.
- Implementación de un cambio estructural eficaz.

- Análisis detallado: cultura y liderazgo estratégico.
- Análisis detallado: selección y designaciones.

Estas áreas de auditoría se asemejan mucho a las partes constituyentes del programa de reforma recomendadas en este Capítulo 8. El secreto del éxito al impartir un programa de este tipo es la implementación cuidadosa y sensible. Los siguientes puntos podrían resultar útiles durante la etapa de implementación:

- No estar a la defensiva ni negarse a creer las acusaciones o el alcance de la corrupción dentro de la organización cuando han llamado su atención al respecto.
- Asegurarse de que todos los elementos principales del proceso de reforma para el fomento de capacidades se hayan completado eficazmente.
- Garantizar que la estrategia, cultura y maneras de trabajar establecidas en el programa de fomento de capacidades se respeten hasta el final del programa y comunicar al personal que no hay vuelta atrás a las prácticas indebidas anteriores.
- Garantizar que las reformas internas se adapten perfectamente al espíritu, cultura y objetivos generales del programa.
- Prestar atención a los resultados del programa externo de evaluación, si lo hubiera, y actuar en consecuencia.
- Asegurarse de que haya financiamiento suficiente garantizado para el programa de fomento de capacidades y que también haya algunos fondos de contingencia.
- Garantizar que los puestos ejecutivos mantengan la confianza de todo el personal y guíen correctamente al servicio durante el proceso de fomento de capacidades.
- Cuando los agentes de policía son investigados por corrupción, garantizar que se respeten las reglas de la justicia en audiencias disciplinarias o tribunales.

6

Conclusiones – Capítulo 8

Es necesario mejorar las capacidades de un servicio policial para luchar contra la corrupción. Ningún servicio policial está libre de este tipo de problemas, incluso cuando sus formas son variadas y afectan a organizaciones policiales de distintas maneras.

La situación en la que se encuentre un país influirá enormemente en los resultados de un programa de fomento de capacidades para el servicio policial. Las metas, los objetivos, temas y métodos de capacitación tendrán que tener en cuenta las condiciones específicas de cada país.

Si las metas difieren (por ejemplo, sería ineficaz establecer metas sumamente ambiciosas en un servicio policial en el que los salarios de los agentes de policía no les permite tener un nivel de vida adecuado), hay una cierta cantidad de elementos importantes que siempre influirán directamente en el impacto del programa. Estos elementos se pueden resumir de la siguiente manera:

- Debe existir una voluntad real de hacer algo tanto a nivel político como a nivel operativo para brindar el respaldo necesario para el proyecto.
- Debe existir un plan claro que establezca objetivos realistas y que permita los recursos necesarios para lograr estos objetivos.
- Es fundamental contar con un plan de acción que establezca las acciones que se llevarán a cabo, responsabilidades, recursos y plazos.
- La capacitación es un elemento clave del programa. Solo puede lograr el éxito si se corresponde con la realidad de la vida policial y brinda respuestas prácticas a las preguntas que enfrentan los agentes en sus actividades. Es por esto que la capacitación debe basarse en casos prácticos y debe ser impartida por agentes de policía capacitados.

Tabla de autoevaluación

Capítulo 8 - Fomento de capacidades

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarlo a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (si alguno fuera necesario), y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué se debe hacer para compensar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Hemos evaluado una estructura sólida y sustentable para resistir la corrupción a fin de iniciar y mejorar el fomento de capacidades?	De lo contrario, podemos: Evaluar la estructura para garantizar los procesos de fomento de capacidades. Adaptar el programa de fomento de capacidades a esa estructura.	Podemos: Pedir la participación de un auditor que evalúe la estructura. Crear un grupo de trabajo para la mejora continua de la estructura y del programa.
¿Nuestra dirección brinda un respaldo total al programa de fomento de capacidades?	De lo contrario, podemos: Capacitar a los superiores en conocimiento experto sobre gestión de proyectos. Integrar “defensores” a la capacitación. Capacitar a los superiores en valores éticos.	Podemos: Desarrollar un plan de estrategia y acción. Diseñar un programa de capacitación para los superiores. Mejorar la declaración de misión para el fomento de capacidades.
¿Hemos implementado, de manera total o parcial, las cinco fases descritas para desarrollar el programa (preparación, documentación, estructura, recursos humanos, gestión de cambios y gestión del programa)?	De lo contrario, podemos: Evaluar la situación actual para desarrollar el programa. Mejorar el conocimiento experto de los superiores. Mejorar el reclutamiento y la planificación de RR. HH. Cambiar reglas y estructuras según el escenario del programa.	Podemos: Brindarle una clara participación al grupo de trabajo en el desarrollo de un plan integral. Desarrollar términos de referencia de los superiores y el personal para reclutamiento. Capacitar a los superiores y especializar a los miembros del grupo de trabajo.

<p>¿Contamos con un modelo de evaluación de riesgos para desarrollar el programa?</p>	<p>De lo contrario, podemos</p> <ul style="list-style-type: none"> Crear un modelo de evaluación de riesgos para la organización. Analizar las habilidades de evaluación de riesgos para los procesos anticorrupción. 	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Designar a un experto. Capacitar a los superiores en evaluación de riesgos. Designar a un grupo de trabajo.
<p>¿La dirección tiene pleno conocimiento de los métodos adecuados y de la capacidad para la gestión de proyectos? Consulte las Figuras 6 y 8.</p>	<p>De lo contrario, podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Evaluar métodos adecuados para la organización. Garantizar la concientización de valores éticos en los procesos. Fomentar las capacidades mediante el uso de métodos adecuados. 	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Capacitar a los superiores. Definir valores éticos y comunicarlos. Definir objetivos de métodos y capacitar. <p>Observación: las herramientas que se describen en el Capítulo 9 podrían ser útiles.</p>



9

Instrumentos

Andrew Goldsmith

1

Introducción al Capítulo 9

El Capítulo 9 presenta instrumentos y métodos que se pueden utilizar en la implementación práctica de las medidas detalladas en otros capítulos de esta Guía práctica. Este capítulo se centra en técnicas de evaluación estratégica, destinadas a identificar problemas que enfrentan los servicios policiales y posibles soluciones a esos problemas, y en intervenciones en el aprendizaje destinadas a contribuir al cambio organizacional. Dentro de este componente, se analiza una variedad de métodos instructivos y de capacitación. La información presentada sirve como guía práctica y se sustenta en bibliografía sobre cambios organizacionales y experiencia directa en el campo.

Enlaces con otros capítulos

Ciertos temas que se analizan en este capítulo también se desarrollan en mayor detalle en otros capítulos:

- Capítulo 1 sobre un clima anticorrupción.
- Capítulo 2 sobre cultura organizacional y evaluación.
- Capítulo 5 sobre control interno, auditorías y estrategias.
- Capítulo 6 sobre control externo.
- Capítulo 7 sobre investigación.
- Capítulo 9 sobre cambios de comportamiento.

Se indicarán enlaces específicos en el texto.

2

¿Por qué es importante el tema de este capítulo?

El Capítulo 9 es importante porque proporciona instrumentos para implementar el contenido de otros capítulos de esta guía práctica.

Las estrategias para abordar la corrupción y el comportamiento poco ético en los servicios policiales inevitablemente estarán relacionadas con uno o más de los tres niveles de análisis e implementación de políticas.

1. *Individual* (atributos personales, competencias, etc.).
2. *Organizacional* (grupos de trabajo, cultura organizacional, estructuras y disposiciones administrativas, etc.).
3. *Ambiental* (factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos más amplios).

Una evaluación holística de la corrupción policial y el desarrollo de una estrategia para tratarla como corresponde debe observar los tres niveles. La corrupción policial rara vez se puede explicar en términos de la teoría de “la manzana podrida” (individual). Las “manzanas podridas” se pueden encontrar en “cajones” o “huertos” que les permiten llegar a ese estado y permanecer así. Para abordar los problemas a nivel individual, se requiere una especie de respuesta organizacional (ya sea menor o más sustancial).

Las “manzanas podridas” o los “cajones podridos” generalmente existen dentro de un entorno socio-político u organizacional más amplio. En muchos casos de policías corruptos y organizaciones policiales negligentes o cómplices (tanto en países desarrollados como en desarrollo), los factores del entorno permiten la aparición de corrupción y conductas indebidas. En algunos casos, involucra a la corrupción política activa que respalda la corrupción policial (lo que Maurice Punchwold llama un “huerto podrido”).²²²

2.1. Diferentes instrumentos de implementación

Existe una serie de instrumentos para responder al problema de la corrupción policial. Los tres niveles analíticos explicados anteriormente apuntan a la posibilidad de desarrollar intervenciones en cada nivel, aunque a los fines de la evaluación o implementación, es importante ver los niveles vinculados entre sí y no tratarlos de manera aislada.

En cada nivel analítico, existen varias áreas posibles para la reforma anticorrupción.

1. *Individual*: selección, reclutamiento, capacitación inicial y capacitación durante el servicio.
2. *Organizacional*: estructuras de supervisión, líneas de responsabilidad, supervisión, cultura del lugar de trabajo, niveles de remuneración, áreas funcionales en particular (por ejemplo, tráfico, registros policiales, manejo de informantes, etc.).
3. *Ambiental*: estructuras políticas y legales, condiciones económicas y sociales y fuerzas.

Cada uno de los instrumentos explicados a continuación contribuye a un enfoque holístico. En general, la capacitación es un componente vital. La gestión de cambios y la comunicación eficaz también pueden desempeñar un rol para respaldar medidas anticorrupción más eficaces. Casi siempre habrá cuestiones de voluntad política y capacidad a nivel del entorno que se deben abordar para que alguno de los instrumentos a nivel individual y de la organización que se explican aquí sea completamente eficaz.

3

Cómo usar estos instrumentos en la implementación de esta Guía práctica

3.1. Evaluación

En esta sección, la “evaluación” se centrará en:

- Evaluaciones estratégicas.
- Evaluaciones de intervención en el aprendizaje, en particular, evaluaciones de las necesidades de capacitación.

Las *evaluaciones estratégicas* están diseñadas para establecer una evaluación general de los problemas que enfrenta la organización, observando las características de esa organización y el entorno en el que opera. En las primeras etapas de la reforma, se suele requerir conocimiento experto externo para ayudar en la evaluación.²²³

Los servicios policiales que enfrentan problemas de corrupción generalizados tendrán una variedad de desafíos organizacionales que requieren evaluación y la definición de nuevas indicaciones estratégicas. Es muy probable que la evaluación del problema de la corrupción aparezca como parte de una evaluación estratégica general del servicio policial. Se requiere una evaluación más amplia que abarque mucho más que solo el problema de la corrupción. Por ejemplo, el monto del salario se relaciona con el reclutamiento y otros problemas de la planificación de la fuerza de trabajo, aunque a menudo estará vinculado a los problemas de corrupción.

Una evaluación estratégica relacionada con la corrupción policial busca observar los niveles y las formas de corrupción actuales, dónde se produce la corrupción y cuáles son los factores o impulsores que la producen. Además, examina la eficacia de las estrategias anticorrupción actuales y busca formas de abordar el problema a la luz de la información producida a través de la evaluación y las mejores sugerencias e ideas para prevenir o reducir el problema.

Las evaluaciones estratégicas generalmente tienen tres objetivos principales.

1. Obtener una apreciación realista de:
 - a. el entorno (político, económico, cultural, etc.) en el que trabaja la policía
 - b. la organización policial tal como está estructurada actualmente para tratar los casos de delitos, el mantenimiento del orden y los asuntos de integridad policial.
2. Identificar:
 - a. las áreas clave de posible riesgo a la integridad (debilidades organizacionales) y amenazas actuales a la integridad dentro del entorno externo y la organización policial
 - b. los recursos disponibles actualmente para lidiar con la corrupción policial
 - c. los recursos adicionales requeridos para luchar contra la corrupción de forma más integral y eficaz.

3. Identificar las intervenciones estratégicas particulares, incluidas, entre otras, las intervenciones en el aprendizaje, útiles para incorporar mejoras en el desempeño de la integridad.

Las evaluaciones de riesgos son un ejemplo de evaluaciones estratégicas, en las que el foco está en identificar vulnerabilidades a ciertos riesgos dentro de la organización, así como las amenazas a la organización dentro de su entorno.

Las *evaluaciones de intervención* en el aprendizaje hacen referencia a las evaluaciones de necesidades de aprendizaje de los agentes, generalmente basadas en la identificación de la necesidad de capacitar al personal en ciertas habilidades, actitudes y valores como parte de un objetivo de desarrollo estratégico como la reducción de la corrupción policial. No todas las acciones preventivas o correctivas que se identifican como necesarias como parte de una estrategia de lucha contra la corrupción se traducirán directamente en resultados de la capacitación. Otras acciones realizadas (p. ej., introducción de nuevas disposiciones administrativas, reorganización funcional de áreas de alto riesgo dentro del servicio) suelen requerir cierta clase de capacitación para preparar al personal para la introducción de cambios organizacionales. La capacitación es un medio importante de comunicación interna, así como un método de fomento de habilidades (consulte la explicación sobre comunicación que figura a continuación).

3.1.1. Realizar una evaluación estratégica

Un ejercicio de evaluación de este tipo requiere la recopilación de datos relevantes y el análisis y la producción de una evaluación de esos datos.

3.1.1.1. Recopilación de datos

El alcance y la agenda particular de la evaluación estratégica determinará qué tipos de datos serán necesarios. Posiblemente estén relacionados con una amplia evaluación de toda la organización o limitados a un área determinada de actividades de la organización (p. ej., la participación de la policía en prácticas corruptas).

Es fundamental obtener la mayor cantidad posible de datos relacionados con la operación actual del área que se evalúa. Esto es importante para definir qué problemas existen y establecer los puntos de referencia para mejoras futuras.

La evaluación debe recurrir a fuentes tanto internas como externas y a datos no oficiales y oficiales. Estas fuentes se pueden abordar a través del uso de métodos de recolección de datos, como encuestas (incluidas encuestas en línea), grupos de debate y entrevistas para capturar datos relacionados con problemas de desempeño policial.

Puede ser difícil obtener “datos confidenciales” en un tema como la corrupción policial, es probable que algunas personas u organizaciones que podrían ser posibles fuentes de datos tengan miedo de presentarse ante la policía. Esto hace que obtener datos de este tipo sea aún más importante para aquellos que realizan la evaluación. Será importante encontrar maneras de reafirmar estas fuentes para que sus contribuciones se incluyan en el proceso de evaluación. Muchas veces será necesario recopilar datos anónimos. Se podrían utilizar líneas de teléfono anónimas y gratuitas para que las personas que brindan información no tengan miedo a la exposición. Especialmente en países desarrollados, se utilizan cada vez más las redes sociales en internet para registrar información sobre prácticas policiales y, por lo tanto, pueden proporcionar una rica fuente de datos. Se debe considerar el uso de estas posibles fuentes incluso en aquellos países donde solo hay acceso limitado a internet.

Las fuentes de información más importantes serán aquellas que guarden una relación más cercana con el problema o el asunto que se está estudiando. A menudo, los agentes de policía son los que mejor

pueden observar y comentar sobre los problemas en su lugar de trabajo. Muchas veces son testigos de prácticas corruptas en servicios donde la corrupción se practica ampliamente.

Tiene sentido involucrar a los empleados tanto en la identificación como en la solución de los problemas. Conseguir que los agentes de policía hablen francamente y sin miedo suele ser un desafío en países donde el liderazgo policial y político está implicado en corrupción y probablemente se oponga a los cambios y castigue a los denunciantes. Es probable que sea necesario utilizar expertos externos (es decir, del extranjero) o equipos de investigadores de organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales u organismos multilaterales (p. ej., la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Naciones Unidas, UE) para garantizar que los agentes de policía colaboren para que estos ejercicios de recopilación de datos no se expongan a riesgos indebidos (consulte la explicación sobre agentes de cambio que se encuentra más adelante).

Las agencias de supervisión como la defensoría del pueblo y las comisiones anticorrupción (en aquellos países donde existan), así como las ONG que trabajan en áreas de derechos humanos y prevención de conflictos (p. ej., Amnistía Internacional, Human Rights Watch, International Crisis Group, etc.), suelen guardar datos y preparar informes de acceso público que explican el desempeño problemático de los servicios policiales.

3.1.1.2. Análisis de datos

Una vez efectuado un proceso de recopilación de datos integral y de largo alcance, el evaluador estará en una buena posición para identificar las capacidades organizacionales y las deficiencias en relación con el desempeño. Al adoptar un enfoque holístico de la evaluación, el evaluador también se centrará en el alcance de las fuerzas externas, oficiales y no oficiales, que afectan ese desempeño.

Al analizar un área como la corrupción, es necesario centrarse en distintos problemas que se describen en las siguientes subsecciones.

Naturaleza y alcance del problema

El problema de la corrupción se podría revelar a través del estudio de casos particulares, pero desde la perspectiva de la gestión de riesgos, es mejor analizarlo en términos de amenazas o áreas problemáticas.²²⁴ Tal como se mencionó anteriormente, las estrategias organizacionales contra la corrupción deben apuntar a áreas vulnerables de operaciones, en lugar de responder, de manera puntual, a instancias particulares de corrupción. El último enfoque es reactivo en lugar de basado en la inteligencia y provoca, en última instancia, un desperdicio de recursos. Un mejor enfoque es revelar estas amenazas a través del descubrimiento de patrones o incorporaciones de casos en los que se expone la corrupción.

Es posible observar patrones de incumplimiento a través de registros penales, disciplinarios y de denuncias oficiales si estos existen. Los patrones pueden hacer referencia a las áreas donde parece producirse la corrupción (área geográfica, rango, área funcional, etc.) así como las tendencias a través del tiempo.

Otra tarea analítica de una evaluación estratégica es identificar los impulsores de incumplimiento y evaluar completamente la escala y el carácter de estos impulsores y otros factores que contribuyen al problema de la corrupción.

Se espera que esto se produzca en cualquiera de los tres niveles que se explicaron anteriormente. Para este propósito, se pueden utilizar distintas herramientas, incluidos el análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas; consulte el Glosario y el Capítulo 2), el mapa de influencias y el

análisis de campo de la fuerza (que se explican más adelante). Los datos extraídos de distintas fuentes pueden ayudar a identificar impulsores y factores clave que contribuyen a los niveles de corrupción actuales y que evalúan su contribución relativa. En todos los servicios policiales existen áreas que son más propensas que otras al desarrollo de la corrupción. En el Cuadro 1, que figura a continuación, se brindan algunos ejemplos.

Cuadro 1: Áreas de alto riesgo del servicio policial

- Investigación criminal y corrupción de proceso.
- Investigación criminal y manejo de informantes.
- Patrullas de tráfico y sobornos oportunistas.
- Vigilancia de casas y asaltos y muertes bajo custodia.
- Patrullas de vehículos y persecuciones a alta velocidad.
- Brigadas de tácticas especiales y fuerza excesiva.
- Escuadrones antidrogas y reventa de drogas o extorsión a narcotraficantes.
- Bases de datos de la policía y uso indebido de información oficial.²²⁵

El análisis también debe examinar las consecuencias de las áreas problemáticas o los patrones determinados. Los daños causados y los riesgos constantes presentados por los problemas que se identifican a través del proceso de evaluación se deben marcar a fin de idear las intervenciones correspondientes.

Las “consecuencias” hacen referencia a las consecuencias operativas, pero también a los efectos sobre la imagen pública (legitimidad) de la organización. La legitimidad es una dimensión fundamental de los buenos servicios policiales, y hace referencia al grado de apoyo público hacia lo que hace la policía. Es probable que un servicio policial que participa activamente en corrupción u otras formas de abuso experimente altos grados de desconfianza pública y falta de cooperación. La evaluación estratégica de los riesgos y peligros de la corrupción policial debe considerar las consecuencias de la desconfianza pública continua.

Además de la legitimidad policial, el enfoque en las consecuencias dañinas de la corrupción policial en otras personas es útil para fomentar el apoyo a esfuerzos de reforma. Documentar estos resultados negativos proporciona una base para ejercer presión sobre las fuerzas políticas relevantes que pueden dificultar o apoyar el cambio positivo.

Alcance y eficacia de estrategias existentes de prevención y control anticorrupción

El análisis de la eficacia de los mecanismos de prevención dentro de la organización se puede lograr mediante una recopilación adecuada de datos. El primer paso es identificar cuáles son esos mecanismos. Para esto, se pueden diseñar cuadros organizacionales, leyes y normativas aplicables, informes anuales y otros documentos generados internamente. Otros métodos, como las entrevistas, ayudarán a completar el panorama cuando la documentación no esté disponible o no sea clara.

Al examinar la eficacia, los informes anuales del servicio policial pueden proporcionar información de este tipo. Otras fuentes oficiales, como los informes de la defensoría del pueblo e informes de los organismos anticorrupción y de supervisión, también son posibles fuentes muy importantes en esta etapa. Es importante incluir datos de agentes de policía entrevistados o encuestados, de informes de los medios de comunicación y otras fuentes de datos no oficiales.

El análisis de eficacia de los mecanismos actuales de prevención y control interno es fundamental para el desarrollo estratégico en la lucha contra la corrupción, ya que brinda una base para identificar

dónde los procedimientos funcionan bien (o no) y qué se debería cambiar o agregar para fortalecer esos procedimientos (consulte el Capítulo 5 para obtener más información).

Estrategias y métodos de reforma disponibles

Una vez analizados los datos en términos de riesgos, peligros y consecuencias, las evaluaciones estratégicas buscan proporcionar una orientación hacia el cambio y maneras de moverse en esa orientación. En una evaluación de lucha contra la corrupción, la dirección general del cambio será bastante obvia. A menudo, cómo llegar allí no será tan claro.

Se deben considerar varios aspectos a la hora de buscar mecanismos anticorrupción eficaces:

- Es posible que ya se estén utilizando métodos anticorrupción dentro de la organización que podrían funcionar en otras áreas del servicio. Ampliar estos métodos, y adaptarlos según corresponda, podría ser factible. La ampliación de las prácticas de auditoría del área financiera a otras áreas de operaciones policiales es un ejemplo.
- Al intentar implementar una reforma en muchos países en desarrollo o en situación de posconflicto, la simple adopción de las “mejores prácticas” de los países desarrollados conducirá con frecuencia a la prueba y al fracaso de métodos imposibles de asumir y sostener. Es preferible considerar opciones que tengan una probabilidad razonable de éxito dadas las circunstancias particulares de ese país o entorno. Por ejemplo, podría ser más práctico centrarse en prácticas de supervisión (e idear una capacitación apropiada) que adoptar un nuevo sistema informatizado de advertencia temprana que dependa de la recopilación de datos de distintas fuentes. En muchos de estos casos, esta opción no sería posible a corto plazo, y probablemente tampoco lo sería a largo plazo.
- A pesar de que los entornos y desafíos sean bastante diferentes, los servicios policiales aún pueden aprender unos de otros. Esto es especialmente cierto cuando los métodos que se consideran no son costosos ni difíciles de implementar. Las prácticas de supervisión mejoradas y el establecimiento de un esquema de informantes internos son buenos ejemplos para este caso, ya que ninguno depende necesariamente de una gran cantidad de fondos o tecnología para su implementación.

¿Qué clase de resultado se puede esperar del proceso de evaluación?

- En general, el proceso genera un informe oficial, que consiste en un registro de los métodos de recopilación de datos utilizados, los hallazgos del análisis de datos y una serie de recomendaciones de lo que se podría hacer para rectificar o mejorar el desempeño de la policía en el área examinada.
- En relación con la corrupción policial, cabría esperar que el análisis identifique puntos de vulnerabilidad concretos dentro de la organización, así como elementos específicos del entorno en el que se realiza el trabajo policial que generan concentraciones de comportamiento corrupto.
- El informe también podría incluir sugerencias sobre la reorganización de ciertos aspectos de las operaciones policiales para reducir el riesgo en áreas actuales de alto riesgo.

Cuadro 2: Policía de tránsito y corrupción

En un país con problemas graves con la policía de tránsito y la corrupción, se podría sugerir, por ejemplo, que este trabajo se delegue a otra agencia. Si esto no es posible desde el punto de vista político o práctico, el informe podría recomendar una supervisión más rigurosa de esos agentes de policía o la abolición de la policía de tránsito como unidad separada y su fusión con el servicio policial de funciones generales.

Los informes deben ser realistas sobre lo que se puede y lo que se debe hacer. Deben reflexionar minuciosamente sobre las distintas fuerzas que definen el alcance de una posible reforma en un escenario de evaluación determinado y, por lo tanto, los límites de lo que se puede lograr. Las recomendaciones se deben basar en la evidencia disponible en lugar de basarse en una mera esperanza de que las cosas podrían mejorar.

Las evaluaciones estratégicas deben establecer instrucciones y metas para el cambio organizacional, pero estas deben acompañarse con pasos prácticos que se puedan alcanzar. Tal como lo confirman los estudios sobre fomento de capacidades, un cambio sustancial no se logra de la noche a la mañana. Los cambios reales y duraderos suelen requerir muchos años o décadas. Para mantener el impulso del cambio, una buena evaluación estratégica debe incluir recomendaciones para objetivos a corto plazo, de manera que los beneficios de la reforma no se demoren mucho tiempo.

Ejemplo 1: Establecer nuevas pautas - Documento de visión de Serbia

Tener un plan de acción estratégico general que defina hacia dónde se encamina el servicio policial, como resultado de la evaluación estratégica, puede generar un cambio significativo. Durante el proceso de reforma policial en Serbia, se intentó aplicar un plan de acción y se creó un documento de visión.

El documento de visión se describió como una “perspectiva interna honesta sobre los problemas encontrados por el servicio policial en Serbia”.²²⁶ Fue el resultado de catorce grupos de trabajo de distintas áreas funcionales establecidos por el Ministerio del Interior, cada uno de ellos contribuyó a un capítulo del documento.

El enfoque adoptado por el Ministerio fue criticado por ser demasiado “jerárquico”. Durante la preparación del documento, se consultaron a unas pocas “partes interesadas”, incluidos agentes de policía subalternos. Los criterios para medir el éxito eran confusos. El mismo documento de visión necesitó un desarrollo considerablemente mayor en términos de un proceso de planificación estratégica antes de que se pudiera implementar.

Un avance importante en el proceso de reforma policial sería producir una versión más amplia de este documento de visión, con una mayor participación y consulta de las partes interesadas y con ayuda de la comunidad internacional en el desarrollo de su propio plan estratégico. Lo mismo sucede en cualquier país que carezca de una tradición de ejercicios de evaluación estratégica en el sector de seguridad.

3.1.1.3. ¿Quiénes deben realizar las evaluaciones estratégicas?

Se podrían elegir evaluadores de distintas categorías:

- Miembros del servicio policial capacitados para efectuar evaluaciones.
- Personal del Ministerio del Interior.
- Equipos de trabajo especiales del Gobierno.
- Organismos externos (p.ej. comisiones de investigación) o personas expertas (como consultores) con conocimiento especial y capacidad para supervisar y evaluar servicios policiales.
- Grupos comunitarios y miembros del público.

Como regla general, al asumir la objetividad básica y capacidad para llevar a cabo la tarea, la selección debe tener en cuenta las sensibilidades políticas del tema. La corrupción policial es un tema sensible en todos lados. Por lo tanto, la selección de un organismo o individuo externo a menudo será inevitable para que haya una aceptación general de que el proceso de evaluación es objetivo (es decir, no sesgado ni lleno de prejuicios).

En muchos países en transición, en situación de posconflicto y en desarrollo, es posible que se requiera la participación de agencias o expertos extranjeros para que actúen solos o en una base de evaluación conjunta (enfoque que adoptan las agencias como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en la que los representantes nacionales trabajan en conjunto con los representantes internacionales que tienen conocimiento experto relevante para realizar evaluaciones de este tipo.

3.1.2. Evaluaciones de riesgos

En general, una evaluación de riesgos contiene los mismos pasos que el enfoque de evaluación estratégica y suele examinar lo siguiente:

- Las consecuencias perjudiciales asociadas con los riesgos particulares que surgen en el entorno organizacional o dentro de la misma organización.
- La probabilidad de que surjan esas consecuencias dañinas.
- Las medidas que están disponibles y resultan prácticas para reducir o eliminar los riesgos evaluados como inaceptables por la organización.
- La eficacia de las medidas actuales para reducir o eliminar los riesgos identificados.

Los servicios policiales enfrentan varios riesgos reales y potenciales asociados con la corrupción. Los riesgos se pueden medir en pérdidas financieras, lesiones al personal y otras personas, daños a la propiedad y daños a la reputación. Es inevitable que las áreas que plantean los mayores riesgos se destaquen y prioricen primero. Una representación del alcance y la gravedad de los distintos riesgos es fundamental para priorizar a qué se le debe prestar atención.

La corrupción policial también pone a otros en riesgo. Una evaluación completa de los riesgos de corrupción policial debe examinar los riesgos para el servicio policial y los riesgos que la organización plantea para otras personas u organizaciones. En la Tabla 1 se identifican algunos de estos riesgos y las personas o secciones de las organizaciones más vulnerables a ellos.

Un enfoque práctico y holístico a la evaluación de riesgos de la corrupción policial tiende a centrarse en áreas de peligro en lugar de en las acciones de las personas. Si bien algunos riesgos podrían relacionarse con toda la organización y afectar potencialmente a todas las áreas y agentes de policía, la mayoría de los grandes riesgos de corrupción se encontrarán en determinadas áreas geográficas, tipos de funciones y niveles de experiencia profesional. Para los fines de la evaluación y reducción de riesgos, estas son las áreas de peligro que requieren mayor atención.

Por ejemplo, en algunos países, las unidades de policía fronteriza y de tránsito normalmente abusan del público en los controles, y estas interacciones inevitablemente dan forma a las percepciones públicas respecto de la integridad policial. Entonces, esta sería un área ideal para realizar una evaluación.

Algún tipo de *matriz de evaluación de riesgos* puede resultar útil y puede adoptar distintas formas.²²⁷ En cuanto a la identificación de áreas de peligro particulares y el nivel de riesgo asociado a estas, una herramienta de evaluación podría buscar examinar los aspectos descritos a continuación.

En un contexto de corrupción policial, *el volumen de transacciones relevantes* a menudo se refiere a la incidencia de informes o denuncias formales respecto de una determinada comisaría o servicio policial especializado. La incorporación de tecnología suele indicar la capacidad para causar daños graves (p. ej., una unidad especial de la policía armada) o los riesgos asociados con la capacidad de acceder a bases de datos de la policía. En general, la naturaleza del beneficio variará en gran medida y, por lo tanto, uno debe considerar su fortaleza motivacional y las tentaciones asociadas con él. La rentabilidad relativa de la participación en el tráfico de drogas, en comparación con aceptar sobornos durante las funciones de control de tránsito, es un ejemplo de lo importante que es observar de cerca este factor.

Los tres factores mencionados anteriormente son sensatos en términos de aprendizaje de experiencias pasadas en la organización y de otras organizaciones relevantes. El estado de la cultura de integridad de un servicio policial se puede evaluar a través de distintos medios, incluidos la manera en que se manejan las denuncias una vez realizadas, la ejecución de los acuerdos de control y supervisión internos y las encuestas del público respecto a la reputación y la fiabilidad de la policía.

Tabla 1: Posible matriz de evaluación de riesgos de la corrupción policial

Riesgo para	Fuente de riesgo	Impacto del riesgo	Probabilidad del riesgo	Gravedad del riesgo
Organización policial	Corrupción política	Daño a la reputación; impacto en la moral de la policía; ley de responsabilidad civil	Alta	Alta
Personal policial	Actos de corrupción menores	Pérdida de confianza del público; servicios policiales ineficaces; responsabilidad en acciones penales o disciplinarias	Alta	Media
El público en el trabajo policial (informantes, testigos o sospechosos)	Intimidación	Pérdida de cooperación	Alta	Grave
Víctimas de corrupción policial	Actos de corrupción menores	Pérdida de cooperación y confianza en la policía	Alta	Media
Comunidad	Brutalidad policial	Imposibilidad de proporcionar inteligencia	Media	Media
Gobierno	Corrupción política	Pérdida financiera; pérdida de reputación	Media	Alta
Empresas privadas	Soborno	Costo financiero de hacer negocios	Media	Baja

Esta es una matriz básica. Las categorías sugeridas se podrían ampliar o modificar de acuerdo con la necesidad y las circunstancias. Por ejemplo, se podrían ampliar las categorías “riesgo para” a fin de diferenciar otras áreas dentro de la organización policial.

Existen distintos enfoques para la evaluación de riesgos en el servicio policial. El Cuadro 3 muestra un ejemplo australiano, dirigido a los riesgos asociados con la lucha contra las drogas.

Cuadro 3: Evaluación de riesgos en la lucha contra las drogas²²⁸

Deseo X confianza = intención

Recursos X conocimiento = capacidad

Intención X capacidad = probabilidad de amenaza

Probabilidad de amenaza X consecuencias/daño = RIESGO

3.1.3. Intervenciones en el aprendizaje: evaluación de necesidades de capacitación

Una Evaluación de Necesidades de Capacitación (ENC) es un paso que generalmente (aunque no siempre) se produce antes de intentar realizar cualquier capacitación. Permite el desarrollo de programas de capacitación adecuados destinados a las áreas de aprendizaje del personal y cambio organizacional. La capacitación realizada sin una ENC corre el riesgo de desperdiciar tiempo y recursos. A continuación, se describe qué abarcan las ENC y cómo se llevan a cabo.

Cuadro 4: El objetivo de la capacitación en ética

“Todo programa de capacitación en ética debe tener como objetivo dos resultados: los programas deben permitir que las capacidades personales de los participantes comiencen los procesos de cambio necesarios y deben fortalecer la comprensión de los participantes de por qué estas reformas son necesarias y posibles”.²²⁹

Realizar una ENC puede ser útil para identificar lo siguiente:²³⁰

- Objetivos organizacionales y la eficacia de la organización para lograr esos objetivos.
- Brechas o discrepancias entre las habilidades de los empleados y las habilidades requeridas para el desempeño eficaz.
- Problemas que se podrían resolver a través de la capacitación.
- Condiciones bajo las cuales se producirá la actividad de capacitación y desarrollo.

Realizar una ENC también proporciona una base sobre la cual se puede evaluar la eficacia del programa de capacitación.

Se pueden utilizar varios métodos para reunir datos de distintas fuentes con el fin de determinar las necesidades. Estos métodos incluyen encuestas, entrevistas, evaluaciones de desempeño, observaciones, pruebas, grupos de debate, revisiones de documentos y comités de asesoría. Tiene sentido reunir información sobre áreas de necesidad de capacitación de los miembros del público y de agentes de policía y otros funcionarios y expertos del Gobierno. Por ejemplo, si se cree que la policía de tránsito es corrupta, se debe abordar a los automovilistas y otros usuarios de las carreteras para reunir información.

Las ENC podrían centrarse en la organización en su conjunto, en tareas o en personas. Dado el problema de la corrupción policial sistémica en muchos países y la relevancia ampliamente aceptada de la cultura organizacional para explicar la persistencia y la gravedad de este tipo de corrupción, se debe realizar una evaluación adecuada tanto en el nivel organizacional como en el nivel de las tareas y de las personas.

Un análisis de tareas también resulta útil.²³¹ Un buen análisis de tareas identifica:

- Las tareas que se deben ejecutar.
- Las condiciones bajo las cuales se deben llevar a cabo las tareas
- Con qué frecuencia y cuándo se deben realizar las tareas.
- La calidad y cantidad del desempeño requerido.
- Las habilidades y el conocimiento requeridos para realizar tareas.
- Cuál es el mejor momento y la mejor manera de adquirir estas habilidades.

Una vez que se realiza la ENC, el siguiente paso es elaborar la propuesta de capacitación. Esta propuesta debe justificar la capacitación y describir los resultados que se esperan de la capacitación, las personas que recibirán capacitación y las posibles consecuencias si la capacitación no se lleva a cabo.

3.1.3.1. Instrumentos y métodos específicos que pueden resultar útiles

Los métodos analizados aquí pueden resultar útiles para las evaluaciones estratégicas y para intervenciones en el aprendizaje, en especial, en la entrega de capacitación y la organización de seminarios. Tal como se indica a continuación, algunos métodos desempeñan un rol para ambos propósitos.

Los instrumentos se describirán según los siguientes elementos:

- Por qué (propósito).
- Qué (presentación del instrumento).
- Cómo (utilizarlo).
- Quién (audiencia).
- Cuándo (recurrir a este instrumento).
- Dónde (en qué contexto se utiliza mejor el instrumento).²³²

3.1.3.2. Evaluaciones estratégicas

En esta sección se considera un rango de instrumentos. Cada instrumento ofrece distintas maneras de examinar la corrupción policial en un contexto determinado. En la mayoría de los casos, proporcionan una forma de observar el problema en distintos niveles y de vincular el problema inmediato a factores organizacionales y ambientales más amplios. Una estrategia anticorrupción eficaz solo puede emerger si se identifican todos los factores relevantes que contribuyen al problema actual y se evalúa correctamente su importancia.

Análisis FODA

Esta es una herramienta de planificación estratégica. Tal como lo indica su nombre, está diseñada para utilizarse en la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en organizaciones o situaciones determinadas. Las fortalezas y debilidades son características de la organización en cuestión, mientras que las oportunidades y amenazas son características del entorno externo. En general, esta actividad se efectúa utilizando una pizarra o grandes hojas de papel, en donde el líder del seminario anota las ideas y contribuciones de los participantes debajo de cuatro títulos. Para conocer más de FODA, consulte el Glosario y el Capítulo 2.

Análisis de brechas

Este ejercicio es otra clase de evaluación estratégica e instrumento de desarrollo que, de alguna manera, se parece a la herramienta FODA. Se invita a los participantes a reflexionar sobre su propia organización y su propio país, identificar las brechas y áreas problemáticas actuales relacionadas con un tema en particular y proponer soluciones para resolver esas brechas y abordar esos problemas. En el contexto de la lucha contra la corrupción, las personas de distintas partes de la organización podrían reflexionar y debatir el problema de las vulnerabilidades de la corrupción dentro de su organización y compartir sugerencias para resolver esas brechas (a través de una mayor auditoría, más supervisión, etc.).

Un método que se puede utilizar en este enfoque es desarrollar y completar un gráfico de tres columnas, con los tres títulos que se muestran en la Tabla 2.²³³

Tabla 2: Ejemplo de un enfoque para el análisis de brechas

Amenazas	Ejemplos de respuesta a las amenazas	Brechas
Líderes políticos corruptos	Apoyo para el procesamiento de los principales delincuentes	Fiscales no capacitados, que no brindan apoyo a los procesamientos de corrupción
Cultura policial hostil para informar actividades corruptas de la policía	Crear un nuevo delito por no informar actividades corruptas	Gobierno con pocas posibilidades de apoyar una reforma legislativa de este tipo
Grupos de crimen organizado con influencia sobre jefes policiales	Establecer una unidad especial dentro del Ministerio de Justicia para atacar al crimen organizado	Al Ministerio de Justicia le hace falta personal adecuado para investigar el crimen organizado

Análisis del campo de fuerzas

Esta técnica examina las fuerzas que explican el comportamiento de grupo y es un método asociado con la *gestión de cambios* (consultar a continuación). En especial, se adapta a los pasos de *descongelamiento* y *movimiento* en el modelo de tres pasos de Lewin.²³⁴ Es una herramienta de evaluación estratégica con posible aplicación al desarrollo de estrategias anticorrupción en los servicios policiales. Con este método, el comportamiento actual se puede comprender en términos de dos grupos de fuerzas: una que se opone o se resiste al cambio y la otra que impulsa, solicita o apoya el cambio. Estas fuerzas pueden ser personas, grupos y organizaciones. El objetivo es identificar, diseñar y determinar la fortaleza de estas fuerzas para evaluar por qué esa persona, grupo y organización actúa de esa manera, pero también para descubrir qué fuerzas se deberían eliminar, neutralizar o fortalecer para poder aplicar el cambio en el comportamiento. La fortaleza de las fuerzas podría encontrarse en su cantidad, su influencia política, su base de apoyo popular, su capacidad de intimidar o comprar influencia o sus niveles de recursos. Como sucede en el ejemplo analizado anteriormente (*mapeo de influencias*), este ejercicio debe apuntar a generar un mapa (*diagrama del campo de fuerzas*) de las distintas fuerzas identificadas en la situación bajo análisis. Una vez que las fuerzas se hayan localizado, el grupo que dirige el ejercicio puede considerar qué acciones son necesarias para superar las fuerzas que se oponen al cambio deseado y qué soportes y recursos son necesarios para lograr esto. Por ejemplo, esto podría llevar a campañas publicitarias dirigidas a crear conciencia y forjar coaliciones de ciudadanos o a ejercer presión directa sobre los miembros del Gobierno.

La utilidad que tiene el análisis del campo de fuerzas para la policía se evidencia a través del registro empírico firmemente consolidado que muestra la oposición activa y el socavamiento de los esfuerzos de reforma anticorrupción. Esta oposición puede provenir de distintos sectores de la comunidad, el Gobierno y la fuerza policial. Saber quién puede apoyar o bloquear el cambio deseado, quién lo hace efectivamente o quién podría hacerlo es fundamental para el cambio organizacional.

Mapeo de influencias

Este ejercicio examina la red o cadena de personas y otras entidades que ejercen influencia sobre las actividades y los logros. El mapa de influencias es un modelo visual que requiere la identificación de aquellos que ejercen influencia, las relaciones que existen entre las distintas partes interesadas identificadas y la cantidad y la orientación de la influencia ejercida sobre las actividades y las decisiones. Requiere la identificación de todas las influencias, no solo las formalmente reconocidas.

Solo a través de la identificación de todas las partes relevantes en un determinado tema, uno comienza a desarrollar posibles estrategias para reducir la corrupción policial. Otro valor de este método es que captura la fortaleza de la influencia en un momento determinado. Dado que la influencia puede cambiar con el tiempo, los mapas de influencias se pueden repetir más adelante como medio de registrar esos cambios y evaluar el impacto de las reformas organizacionales producidas e implementadas desde que se preparó el primer mapa de influencias para identificar problemas determinados.

3.1.3.3. Intervenciones en el aprendizaje

El aprendizaje no es lo mismo que la capacitación. Las organizaciones y las personas pueden aprender sin recibir un curso formal de capacitación, por ejemplo, a través de la experiencia o el autoaprendizaje y la examinación. No obstante, la capacitación es una respuesta común en la lucha contra la corrupción policial. El siguiente debate examina los distintos métodos disponibles para la capacitación.

Conferencias

La conferencia es la herramienta de capacitación más común. Su fortaleza es la entrega económica de información a grandes grupos de estudiantes. Las conferencias tienden a ser entregas de información en una sola dirección (del orador al grupo) por parte de una persona calificada o experimentada. Según cómo estén estructuradas, a menudo solo puede haber una oportunidad limitada para el debate y la interacción en la clase. Aun así, son métodos prácticos de proporcionar información básica o avanzada a grupos de agentes de policía que reciben una capacitación o formación. La conferencia es una buena manera de comenzar la educación o la capacitación en un tema particular. Puede preparar el terreno convenientemente para futuros debates al poner en contexto los problemas actuales. Las conferencias se acompañan o se siguen mejor mediante uno o más de los siguientes métodos.

Grupos focales

Hay debates en grupo que se centran en una pregunta o grupo de preguntas en particular. Los debates se pueden utilizar tanto con fines de capacitación como para planificación estratégica. Los grupos focales tienen un moderador, que presenta la pregunta y dirige el debate interactivo posterior. En este sentido, son ejercicios estructurados que respetan una agenda definida. Son interactivos por naturaleza, lo que le permite a todos los miembros del grupo hacer una contribución al debate. A través de este tipo de aprendizaje activo, los estudiantes tienen más posibilidades de retener el conocimiento. Las discusiones en grupos focales pueden ser útiles para generar distintas perspectivas dentro del grupo.

Paneles plenarios

Los paneles plenarios están compuestos por una cantidad de expertos sobre un tema en particular o un rango de personas que reflejan distintas perspectivas sobre un problema. En especial, son útiles para presentar perspectivas diferentes y, de esta manera, preparar el terreno para el debate de otros temas en seminarios y talleres. Se adaptan a grandes entornos de audiencia para que se puedan ofrecer a grupos de clases grandes de cincuenta o cien personas o incluso más. El taller o la serie de clases se puede concluir con un panel plenario ya que permite que se generen observaciones generales. Lo ideal es que los participantes tengan la posibilidad de hacer preguntas a los miembros del panel antes de terminar el taller.

Presentaciones de póster

Esto hace referencia a una visualización gráfica (póster) o presentación en PowerPoint del material elegido y organizado visualmente por los participantes del taller. Por lo tanto, la función principal de las presentaciones de póster está relacionada con el tema de capacitación.

Estudios de caso

La presentación de estudios de caso es un método comúnmente utilizado en aprendizaje y educación para adultos. Una fortaleza clave es que los estudios de caso se basan en ejemplos de la vida real de los problemas en acción. A veces, los detalles de los casos son obvios y bien conocidos entre los estudiantes, lo que les permite apelar a su propio conocimiento para el debate en grupo e intercambiar puntos de vista e información. Los estudiantes consideran que los estudios de caso son relevantes para sus situaciones laborales porque se basan en casos reales, lo que los convierte en una herramienta de aprendizaje.

Cuadro 5: Límites de programas de capacitación tradicionales

Los programas de capacitación son útiles para impartir reglas y procedimientos requeridos para las habilidades y el conocimiento, pero no necesariamente significa que les enseña a los estudiantes a hacer mejores valoraciones y tomar mejores decisiones.²³⁵

Juego de roles

En el juego de roles, los estudiantes representan situaciones realistas en las que desempeñan un rol como participante (agente de policía, acusado, víctima, etc.) u observador (testigo, espectador, etc.). Los roles se asignan a los estudiantes y se espera que representen el rol asignado sin preparación previa. Los demás miembros de la clase actúan como audiencia para la representación. Los juegos de roles se utilizan comúnmente para iniciar un debate general del grupo después de la actuación.

Ejemplo 2: Capacitación intercultural de la policía en las Filipinas

Un estudio reciente sobre capacitación intercultural de la policía en las Filipinas señala el valor de conseguir agentes de policía que asuman el rol de actores no policiales con el fin de obtener nuevas perspectivas sobre las situaciones y desafiar conceptos arraigados respecto de su rol y de las maneras de hacer el trabajo.²³⁶

Simulaciones

Las simulaciones son similares a los juegos de roles y ofrecen muchos de los mismos beneficios (desarrollo de habilidades y cambio de actitud). La diferencia en la simulación es que se pone un mayor esfuerzo en simular las condiciones reales de los ejemplos de la vida real del problema que se está tratando. En otras palabras, son más “realistas” que el juego de roles. Por ejemplo, un estudiante podría enfrentarse a un superior real, o a un miembro real del público, en un ejercicio de simulación en el que el problema que se está tratando es el ofrecimiento de un soborno a un agente de policía. Los expertos pueden desempeñar un rol de asesor en el diseño de las simulaciones y proporcionar comentarios sobre las contribuciones de los participantes. El carácter más “realista” hace que la experiencia de aprendizaje sea potencialmente más intensa y duradera. En comparación con otros instrumentos de cambio, las simulaciones requieren más esfuerzo para su organización y ejecución.

Juegos de decisiones tácticas y capacitación basada en situaciones²³⁷

Esta es una forma de simulación sumamente realista que tiene un enfoque particular en el entorno psicológico en el que trabajan los agentes.

Este tipo de enfoque ha evolucionado enormemente para hacer frente a la necesidad de capacitar al personal en respuestas a incidentes críticos. Se centra en las habilidades no técnicas de valoración y

toma de decisiones, y busca recrear situaciones estresantes en las que se espera que los agentes tomen decisiones sobre qué hacer. Además, permite el desarrollo del dominio de su trabajo por parte de los miembros del personal a través de oportunidades prácticas proporcionadas y de los comentarios sobre los ejercicios.

Hay seis etapas en el enfoque de juegos de decisiones tácticas y capacitación basada en situaciones:

1. *Definición del propósito.* ¿Cuál es el enfoque principal del ejercicio? ¿Cuáles son los roles clave para participar?
2. *Elección de problemas.* Elija una situación crítica, incluida la ubicación, gravedad, etapa del incidente y los recursos disponibles. Asegúrese de que haya varias soluciones posibles para el problema y que se puedan practicar habilidades no técnicas en este escenario.
3. *Aporte de expertos en la materia.* Incluya información sobre factores situacionales, información técnica relevante y posibles trayectorias de desarrollo de la situación para el problema seleccionado.
4. *Desarrollo del contexto de la situación.* Esto debería basarse en los aportes antes mencionados, pero debe incluir información ambigua o confusa. Además, debe omitir cierta información relevante.
5. *Preparación del guion, incluidos los materiales y la visualización.* La situación se debe preparar en forma de historia. Se debe indicar claramente lo que se espera que hagan los participantes en el ejercicio: por ejemplo, ofrecer a otros una reunión informativa o dar cuenta del proceso de toma de decisiones y de las acciones realizadas.
6. *Identificar criterios de desempeño.* Se debe idear un esquema de acciones apropiadas de manera que los comportamientos particulares demostrados se puedan clasificar como apropiados o inapropiados. El esquema debe centrarse en la visualización de habilidades particulares en lugar de centrarse en el concepto de la “respuesta correcta”.

Lluvia de ideas²³⁸

El objetivo es generar una gran cantidad de ideas diferentes e incluso desafiantes sobre un tema en un período muy corto. Esta técnica es útil para plantear el “pensamiento grupal” e inducir a los participantes a considerar nuevas ideas que no habían encontrado previamente, ya sea en la capacitación anterior o en sus entornos laborales.

Además de alentar a los grupos a generar nuevas ideas sobre problemas o temas particulares, les permite organizar las ideas generadas en temas y debatir los problemas que surgen de esos temas.

Los participantes deben recibir un trato igualitario y las diferenciaciones de rango no deben influir en el proceso ni en el surgimiento de ideas. Se debe evitar la crítica a las contribuciones de otras personas, de manera que no se repriman perspectivas nuevas y, muchas veces, provocadoras y desafiantes. Generar nuevas formas de pensar los problemas y encontrar nuevas maneras de considerar y tratar los problemas son los resultados exitosos clave de este ejercicio.

Por lo general, la actividad requiere un moderador que garantice que todos tengan la oportunidad de contribuir y una persona que pueda registrar las contribuciones en forma escrita o por otros medios. Esto significa que el grupo tiene un registro permanente de sus reflexiones. Para este ejercicio se debe establecer un tiempo limitado (de diez a quince minutos). Además del moderador, también es útil incluir en los grupos de lluvia de ideas a una persona de un ámbito diferente para que pueda brindar un punto de vista nuevo y externo al debate. Los grupos de lluvia de ideas no deben ser muy grandes,

ya que pueden limitar las oportunidades de contribuir de los participantes (un máximo de diez a quince participantes). Al final de la etapa de generación de ideas, el grupo debe revisar las ideas y organizarlas por temas utilizando pizarras o grandes pósteres para presentarlas bajo títulos temáticos. Al final de la etapa inicial de generación de ideas, un representante de cada grupo expone los resultados del trabajo de lluvia de ideas de su grupo al grupo más grande.

3.1.4. Seminarios

Esta sección aborda distintos elementos que deben considerarse al preparar, organizar y evaluar un seminario.

3.1.4.1. Propósitos de un seminario

Los seminarios brindan una plataforma de aprendizaje y capacitación que puede desempeñar un rol fundamental en distintas etapas del desarrollo de las estrategias e intervenciones anticorrupción. Se pueden utilizar para propósitos de planificación estratégica y para intervenciones en la forma de capacitación. Las etapas que se analizan aquí provienen de la *gestión de cambios* y, específicamente, del análisis de tres pasos de Lewin: *descongelamiento*, *movimiento* y *recongelamiento*.

Al principio (*descongelamiento*), los seminarios pueden desempeñar un rol en solicitar los puntos de vista de miembros de la organización y partes interesadas externas sobre el cambio organizacional necesario y deseable, lo que ayuda a crear consenso sobre las pautas estratégicas clave que deben adoptarse y los valores operativos de la organización para el futuro. Esto se puede hacer a través de actividades como la lluvia de ideas y los grupos de debate.

Las conferencias son un componente importante de la agenda del seminario. Se pueden utilizar para proporcionar información a los miembros de la organización y a las partes interesadas respecto de la posición actual en la que se encuentra la organización y las distintas opciones que se podrían seguir para ocasionar el cambio. La conferencia brinda información fundamental para los ejercicios FODA basados en equipo y destinados a la planificación estratégica.

En el segundo paso (*movimiento*), los seminarios se pueden utilizar para desarrollar enfoques e instrumentos para implementar el cambio, como el diseño de estructuras y procesos para respaldar los objetivos de reforma establecidos en la primera etapa. Los seminarios pueden desempeñar un rol fundamental en el movimiento de miembros y grupos de la organización, así como sus partes interesadas, en la dirección de una reforma positiva. Los foros estratégicos, los equipos de trabajo, los grupos de debate y los paneles de debate pueden adoptar el formato de seminario para llevar a cabo estas tareas.

Los seminarios también se pueden utilizar, después del desarrollo de la estrategia o al finalizar una intervención, para aclarar o reforzar los mensajes desarrollados o entregados en las primeras etapas (*recongelamiento*) y con el fin de obtener comentarios sobre las sesiones anteriores.

3.1.4.2. ¿Quién debe asistir a seminarios sobre corrupción policial?

Esta es una pregunta preliminar importante para los fines de la planificación. Es difícil decidir sobre el contenido y los métodos de entrega adecuados sin una idea clara de la audiencia. La experiencia demuestra que aquellos que asisten a seminarios y cursos de capacitación son elegidos porque desean ir (quizás no siempre por los motivos correctos) o porque el patrocinador del seminario o programa de capacitación ha establecido una cierta cantidad de plazas en el curso y desea completar esos lugares. Es importante identificar las necesidades de capacitación de las distintas unidades o secciones del

servicio policial y apuntar a la audiencia para la capacitación.

Los asistentes se deben seleccionar en función de:

- qué puede aportarles el seminario en su área de trabajo o conocimiento experto, y
- qué obtendrá la organización de ellos cuando regresen; esto significa que las personas enviadas a los seminarios deben poder difundir lo que han aprendido dentro de la organización.

3.1.4.3. Planificar un seminario

Los objetivos de un seminario deben ser claros y deben orientar la etapa de planificación del seminario. Estos objetivos generalmente surgen de la determinación de necesidades estratégicas o de capacitación, después del proceso de evaluación que se describió anteriormente.

Por lo general, los elementos de capacitación buscan promover cambios en uno o más de tres dominios:²³⁹

1. “Mente” – cognitivo (conocimiento).
2. “Manos” – psicomotor (habilidades).
3. “Corazón” – afectivo (actitudes).

Debe haber componentes del seminario que proporcionen información y brinden la oportunidad de conceptualizar la experiencia en términos de material (*conocimiento*), oportunidad de participación y la práctica de las nuevas habilidades (*habilidades*) y reflexión sobre lo aprendido (*conocimiento, actitudes*). Reflejando este equilibrio, se debe utilizar una variedad de métodos de instrucción para lograr estos fines. Los estudiantes adultos requieren más que conferencias convencionales para atraer su atención y obtener beneficios de la educación y la capacitación.

La planificación debe tener en cuenta los siguientes elementos:

- *Análisis del contexto.* ¿Cuál es la necesidad que la capacitación está intentando satisfacer? ¿Quiénes decidirán si se imparte la capacitación? ¿Qué otra capacitación ha tenido el grupo?
- *Análisis del usuario.* ¿Quiénes son los posibles participantes? ¿Qué habilidades poseen actualmente? ¿Qué límites de tiempo y recursos se aplican para capacitar a este grupo?
- *Análisis del contenido.* ¿Qué material es relevante para la capacitación? ¿Qué información actual tienen los participantes? ¿Qué información o habilidades adicionales se necesitan? ¿Qué estilos de aprendizaje son relevantes para el grupo?
- *Análisis de idoneidad de la capacitación.* ¿Cómo se vincula la capacitación propuesta a las brechas identificadas en el desempeño organizacional? ¿El retorno de la capacitación excederá los costos de proporcionarla? ¿Hay suficientes recursos disponibles para llevar a cabo la capacitación?
- *Definición de objetivos.* ¿Cuáles serán los resultados de la capacitación para el estudiante? ¿Qué hará el instructor durante el seminario?
- *Supervisión y evaluación.* ¿Cómo se hará esto? ¿Se hará durante o y después de la capacitación?²⁴⁰

3.1.4.4. Organización de seminarios

Por lo general, en las distintas opciones de capacitación que analizamos anteriormente, se aplica una serie de puntos sobre cómo organizar seminarios.

En primer lugar, los seminarios se deben llevar a cabo en entornos que sean cómodos y propicios para los objetivos de la capacitación. Deben contar con materiales de enseñanza y capacitación adecuados y deben tener espacio tanto para un pequeño grupo de trabajo como para grandes conferencias. Cuando los seminarios involucren habilidades técnicas específicas, se deben proporcionar las instalaciones especializadas que se necesiten para esa capacitación (en general, en el mismo lugar), además de las instalaciones generales.

Como estudiantes adultos, los participantes deben recibir un trato amistoso y deben ser valorados por su experiencia práctica y su capacitación profesional pasada. Valorar el conocimiento experto y la experiencia de los participantes es importante para mejorar los resultados de la capacitación. Si bien los instructores y los disertantes traen su propio conocimiento experto, estos deben ser respetuosos de lo que los participantes aportan al seminario.

Al comenzar cualquier seminario de capacitación, deben dejarse en claro los objetivos particulares de la capacitación para los participantes. Esta comprensión a menudo puede reforzarse con la distribución previa de las agendas del seminario y ciertas lecturas preliminares que los participantes deben completar antes de que comience el seminario.

Es un error común proporcionar demasiada información al impartir educación y capacitación. A menudo, los puntos importantes son relativamente pocos y justifican la repetición y la aclaración. En cualquier presentación o ejercicio de aprendizaje, es preferible concentrarse en abordar una cantidad limitada de puntos clave en lugar de intentar transmitir más de lo que los participantes pueden asimilar razonablemente.

En el programa del seminario, debe haber recesos adecuados destinados al descanso y refrigerio. Proporcionar tiempo para el debate informal, además de las sesiones programadas formalmente, puede permitir el aprendizaje entre colegas y generar preguntas grupales en la siguiente sesión de capacitación. De hecho, el debate informal posibilita un mecanismo de retroalimentación entre los participantes y es una oportunidad para que los alumnos e instructores aclaren ciertos temas y respondan las preguntas relacionadas con las sesiones anteriores.

El uso de ayudas visuales, incluidos cuadros, pósteres, diagramas y material en video, aporta variedad en el entorno del seminario y se puede emplear para generar debate y resumir ideas principales. Un error común con los pósteres y herramientas como las diapositivas de PowerPoint es incluir demasiado material (citas demasiado largas, diagramas detallados, etc.). Es mejor usar las diapositivas de PowerPoint para exponer los puntos clave de manera concisa.

La entrega de seminarios siempre debe reflejar la especificidad de los participantes involucrados. La elección de ejemplos, problemas, etc. debe adaptarse de manera óptima a los entornos en los que los participantes suelen trabajar y a las tareas que surgen de su trabajo en esos entornos. Por lo general, los participantes del seminario estarán interesados en saber si recibirán algún beneficio por estar allí. Ser consciente de esta pregunta a través de la selección del contenido y de los métodos en los seminarios puede ayudar a mantener el interés, y lograr los resultados de educación y capacitación que fueron definidos en la etapa de planificación.

Mostrar la conexión entre la capacitación suministrada y los objetivos y las estrategias de la organización también contribuye a la seriedad con la que los participantes tratarán la capacitación.

Se deben hacer esfuerzos para sensibilizar a los participantes respecto de los valores relacionados con los comportamientos que se plantean, a fin de profundizar su compromiso con la pertinencia y la relevancia de esos comportamientos en su vida laboral. Así, por ejemplo, se les podría pedir a los agentes de policía que representen a una persona vulnerable a la que un agente corrupto le pide un soborno o un favor sexual, o a la madre de un joven que murió bajo custodia policial.

Al final del seminario de capacitación, debe haber tiempo para una “sesión de conclusiones” en la que los instructores pueden destacar la conexión entre el material presentado y los objetivos que se establecieron por anticipado para el seminario. Estas sesiones también pueden brindar una última oportunidad para que los participantes hagan preguntas o consultas relacionadas con la capacitación.

Cuadro 6: nueve maneras de instruir a los estudiantes

- Captar la atención de los estudiantes.
- Informar los objetivos y las metas a los estudiantes.
- Revisar el conocimiento previo de los estudiantes.
- Presentar el material.
- Brindar orientación para el aprendizaje.
- Provocar el desempeño (práctica).
- Brindar comentarios informativos.
- Evaluar el desempeño.
- Mejorar la retención y transferencia de la información.²⁴¹

3.1.4.5. Evaluación de seminarios y seguimiento

No es inusual llevar a cabo ejercicios de evaluación antes y después de la capacitación. Las evaluaciones previas a la capacitación permiten que el instructor tenga una buena medición de los niveles de habilidad y las necesidades educativas actuales de los participantes y así pueda adaptar el contenido y la entrega de material según corresponda. Las evaluaciones posteriores a la capacitación están diseñadas para obtener comentarios del curso de capacitación y esto puede orientar las revisiones del curso en el futuro para evitar o superar las dificultades identificadas por los comentarios.

En general, se utilizan cuestionarios para evaluar los cursos de capacitación. Dentro de la agenda del seminario, se debe programar un período de tiempo para permitir que los participantes completen estos cuestionarios. Se pueden esperar bajos índices de devolución de los cuestionarios si se les permite a los participantes llevarse los formularios a su hogar una vez finalizada la capacitación. Otro método es organizar debates de evaluación con un grupo de estudiantes que se tome como muestra. Esto puede brindar comentarios cualitativos y más reflexivos que no se pueden obtener a través del método de cuestionarios. Los temas que se tratan en los ejercicios de evaluación posteriores a la capacitación incluyen la cantidad de contenido abarcado, el nivel del contenido, la adecuación de los métodos de entrega (tiempo, velocidad, posibilidad de participación, etc.), la provisión de comentarios a los participantes (¿esto sucedió?, ¿se brindaron suficientes comentarios?, ¿fueron útiles?) y comentarios sobre el lugar (instalaciones, comida, etc.).

La finalización de los cuestionarios de evaluación no será la conclusión de un programa de capacitación diseñado correctamente. Se pueden planificar sesiones de seguimiento, diseñadas para consolidar la capacitación suministrada en la primera etapa. La transferencia y el mantenimiento de las nuevas habilidades y actitudes a menudo requerirán evaluaciones de seguimiento sobre cómo (si es que realmente lo hacen) los participantes ponen en práctica esas habilidades y actitudes. En general, esto se combinará con más capacitaciones para reforzar los logros de las sesiones anteriores.

3.1.4.6. Ejemplo - seminario sobre evaluación de riesgos

A continuación, se muestra un simple esquema de cómo sería un seminario sobre evaluación de riesgos. El Capítulo 3 también contiene un modelo de seminario dedicado a la evaluación de las vulnerabilidades organizacionales de un servicio policial en el campo de la corrupción.

En muchos países, la corrupción policial se ha asociado con relaciones inapropiadas entre los agentes de policía y los miembros de organizaciones y grupos criminales. El liderazgo policial en el país de Kleptonia está preocupado por los riesgos involucrados. Por esto, decide organizar un seminario sobre este tema, con el objetivo de identificar el grado y la naturaleza de los riesgos involucrados en asociaciones inapropiadas de este tipo, crear conciencia entre los agentes respecto de los daños asociados con estas prácticas corruptas y desarrollar estrategias organizacionales para reducir esta corrupción. El objetivo final es contribuir al propósito estratégico de mayor integridad policial en esta área.

Comienza la planificación. Se diseña un seminario en tres etapas. Para mostrar los riesgos de esta práctica, se presenta una cantidad de estudios de caso de experiencias anteriores. Los instructores superiores de la policía se preparan para presentar estos estudios de caso a la audiencia. Se contrata a un experto en el campo de corrupción policial de una universidad o agencia anticorrupción de otro país para que brinde una descripción general de los daños que puede ocasionar la corrupción policial. Estos incluyen no solo las medidas legales y disciplinarias que se podrían tomar contra los agentes de policía sino también un rango más integral de daños, incluidos aquellos contra personas fuera del servicio policial. Se selecciona un presentador que no pertenece al servicio para mostrar los impactos sobre otras personas; trabaja para una ONG que se centra en problemas de impunidad de funcionarios estatales por desapariciones y otros abusos graves. Se designa otro presentador que explica la idea de la evaluación de riesgos y familiariza a la audiencia del seminario con este enfoque. Se desarrolla una matriz de evaluación de riesgos para el grupo, que estará abierta a comentarios y revisiones durante el seminario y se convertirá en una herramienta para las próximas etapas del seminario.

En la segunda etapa, el plan del seminario indica un movimiento de presentaciones grupales grandes a un trabajo en grupos pequeños. En esta etapa se planifica una variedad de métodos (p. ej., trabajo en grupos pequeños, sesiones con pósteres y juegos de roles) basados (nuevamente) en casos o situaciones pasadas, realistas por naturaleza, ideados por instructores experimentados de la policía.

Esta etapa busca contribuir a la concientización respecto del grado y la naturaleza del problema; identificar maneras de reducir la incidencia y el daño de esta forma de corrupción y utilizar formas particulares de ejercicios de capacitación (p. ej. juegos de roles) en los que los participantes pueden practicar técnicas para resistir y responder a estas relaciones inapropiadas.

La audiencia seleccionada para este taller son los agentes de comisarías urbanas grandes en ciudades donde se han identificados vínculos estrechos entre la policía y los miembros de grupos criminales. El seminario se realiza en el edificio de un seminario religioso, lejos de las comisarías y otros edificios del Gobierno. La idea es establecer un escenario neutral donde las distintas personas se sientan libres de hablar y puedan compartir puntos de vista divergentes con total confianza. Los grupos pequeños son dirigidos por personas fuera del servicio policial para que el rango no afecte el diálogo. Los grupos participan en sesiones de pósteres para exponer sus experiencias personales en torno al tema del seminario. También se les proporcionan matrices de riesgos para enmarcar el debate grupal en torno a áreas de riesgo y su relativa probabilidad y capacidad de daño. Se utilizan ejercicios de juego de roles para que los participantes puedan reconocer cómo estos riesgos pueden surgir en el trabajo diario de la policía y cómo ellos pueden responder con integridad a este tipo de desafíos. Al finalizar, los entrenados superiores observan y comentan sobre estos juegos de roles para contribuir al diseño de las lecciones y a los objetivos de capacitación establecidos para el seminario.

En la etapa final, la audiencia del seminario revisa la matriz de evaluación de riesgos en conjunto y un moderador resume algunas conclusiones sobre los riesgos relativos y las lecciones clave a partir del debate y del trabajo grupal anterior sobre medidas para reducir riesgos y promover integridad. Se les realiza una encuesta a los participantes sobre la utilidad del seminario en términos de su conocimiento y conciencia y del desarrollo de técnicas útiles para gestionar el riesgo. Se les dice a los participantes que se volverán a reunir como grupo en tres meses para revisar cómo el seminario ha cambiado su enfoque hacia el trabajo, si lo ha hecho, y qué otros aspectos podrían ser necesarios para alcanzar las metas del seminario.

3.1.5. Comunicación

La comunicación eficaz es una parte fundamental de un buen servicio policial. Es esencial tanto para una práctica policial sólida como para la legitimación de la policía con la comunidad en general. Enviar y recibir mensajes claros son los dos aspectos de la comunicación eficaz. La comunicación se produce dentro de la organización policial (*comunicación interna*) y entre la policía, el público y otras agencias (*comunicación externa*). Cada una requiere la habilidad de escuchar atentamente y hablar claramente. Una comunicación eficaz interna y externa es fundamental para una estrategia anticorrupción eficaz.

3.1.5.1. Comunicación interna

Desde el punto de vista organizacional y operativo, la policía debe ser capaz de comunicarse con eficacia entre ellos y entre miembros del mismo rango, rangos superiores y rangos inferiores. La comunicación se relaciona, en parte, con el servicio policial operativo eficaz, lo que garantiza que se implementen las políticas correctas de la manera correcta. Por lo tanto, la comunicación es importante para controlar qué hace la policía y garantizar que los distintos elementos de la policía cooperen entre sí de tal manera que se generen operaciones eficaces, eficientes y responsables.

La comunicación dentro de las organizaciones se puede producir de varias maneras:

- Reuniones o encuentros informales en persona.
- Discursos y declaraciones formales (ceremonias, sesiones informativas, etc.).
- Documentos oficiales, como planes estratégicos, declaraciones de misión, informes anuales, etc.
- Circulares administrativas (copia en papel y electrónica).
- Programas de inducción.
- Programas de capacitación.
- Comunicados de prensa y declaraciones en los medios.
- Sitios web organizacionales y páginas de redes sociales.

Algunas de estas medidas también desempeñan un rol en la comunicación con el público sobre corrupción u otros asuntos policiales.

Los servicios policiales deben ser capaces de recibir comunicaciones de sus propios miembros, ya sean comunicaciones complementarias o de carácter crítico. En general, las organizaciones no han aceptado muy bien las críticas internas: el registro de maltrato de los “denunciantes” en muchos países occidentales es una lista larga y vergonzosa en el historial de los servicios policiales. Buscar maneras de proteger y recompensar a los denunciantes genuinos sigue siendo un desafío importante para todos los servicios policiales que estén verdaderamente comprometidos con la comunicación bidireccional y con el aprendizaje organizacional.

Cuadro 7: Mecanismos de control interno y comunicación

Las demostraciones de la eficacia de los mecanismos propios de control interno de la policía (disciplinarios, administrativos, etc.) ayudarán a comunicar el mensaje de que la organización se opone a la corrupción y tiene credibilidad ante la mirada del público. Un patrón de falta de acción y medidas eficaces de la policía frente a los agentes que son objeto de denuncias creíbles sobre conducta indebida debilitará la confianza pública en el mensaje de que la organización se opone fuertemente a este tipo de comportamiento. En cuestiones de corrupción e integridad, los servicios policiales deben “pasar del dicho al hecho”; deben demostrar a su audiencia que “convierten las palabras en acciones”.

3.1.5.2. Comunicación externa

Para contribuir al objetivo de integridad policial, la comunicación con el público debe estar abierta a las críticas y a los comentarios negativos. La identificación de áreas de riesgo organizacional dentro de los servicios policiales a menudo se produce como resultado de la comunicación pública con la policía u otra agencia respecto de un incidente en un área determinada de las operaciones policiales.

Contar con sistemas organizacionales para recibir mensajes negativos y tratarlos de manera constructiva es importante en términos de canalizar información relevante sobre el desempeño de la policía y de brindar seguridad al público. Las líneas telefónicas directas de denuncias y anticorrupción son un método por el cual la policía puede recibir información, incluso de forma anónima, de personas que son reacias a presentar una denuncia formal. Estas líneas suelen ser útiles en países donde, históricamente, la policía no se ha mostrado abierta ni receptiva a las denuncias del público y, por lo tanto, las personas sienten temor de hacer públicas sus denuncias sobre servicios policiales corruptos o abusivos. En estos entornos, las agencias de supervisión externa también pueden desempeñar un valioso rol en fortalecer la capacidad de escucha de la policía ante las denuncias de miembros del público (consulte el Capítulo 6).

Por el contrario, la policía también debe ser un comunicador eficaz de su oposición pública a la corrupción y a las conductas indebidas de los agentes de policía a través de un mensaje claro que manifieste que ese comportamiento es inaceptable y contrario a los valores de la organización.

3.1.5.3. Comunicar una estrategia anticorrupción

Un servicio policial podría comunicar eficazmente su posición sobre la corrupción a través de los siguientes elementos de una estrategia anticorrupción:

- Tener un plan y una estrategia organizacional y ponerlos a disposición de todos los miembros, los medios de comunicación y el público.
- Llevar a cabo capacitaciones frecuentes de orientación y durante el servicio para todos los agentes de policía para que conozcan la estrategia organizacional y la manera en que se ha implementado dentro del servicio. Se deben conocer no solo las normas aplicables y los procedimientos establecidos para aplicarlos, sino también el apoyo positivo a la policía dentro de la organización para aquellos que se presenten a denunciar casos de conducta indebida y corrupción.
- Publicar los resultados de los procesos internos en relación con las acusaciones de corrupción policial dentro de la organización y públicamente.
- Establecer y publicar procedimientos para informantes internos (denunciantes) que garanticen que aquellas personas que denuncien de buena fe no sufran ningún tipo de discriminación por informar conductas incorrectas por parte de agentes de policía. Se deben tomar otras medidas para respaldar este tipo de comportamiento, incluido recompensar a los agentes que denuncien casos o patrones de corrupción grave y otras formas de conducta indebida.
- Establecer o apoyar y publicar procedimientos para los miembros del público que realicen informes sobre corrupción policial y otras formas de conducta indebida, y asegurar que aquellas personas que elaboren los informes de buena fe estén protegidas en relación con sus acciones. Además, se les deben informar los resultados de las investigaciones y las medidas disciplinarias.
- Aplicar una auditoría regular o un acuerdo de supervisión que garantice que estos elementos de la estrategia comunicacional policial sobre corrupción funcionen eficazmente.

Una comunicación eficaz también es fundamental para la capacitación y educación eficaces en esta área. Este tema se ha tratado ampliamente en la sección anterior sobre seminarios.

3.1.5.4. Enviar las señales correctas

La comunicación es más que un asunto de uso de las palabras; puede darse a través de imágenes, gestos y acciones. Por ejemplo, si la grabación de un agente de policía aceptando un soborno se difunde públicamente, esto comunica un mensaje sobre el agente y, de hecho, sobre la organización policial donde trabaja. Otra medida importante del compromiso de un servicio policial con la lucha contra la corrupción es la predisposición de sus líderes para tomar decisiones difíciles públicamente sobre asuntos éticos y de corrupción. El público y los oficiales subalternos juzgarán a la policía por lo que ven que dicen y hacen sus comandantes en respuesta a las denuncias y las instancias probadas de comportamiento policial indebido. Hay una necesidad de “liderazgo notablemente ético”.²⁴² Un líder policial que apoya públicamente a un denunciante genuino, en parte al garantizar que su carrera no se vea afectada como consecuencia de la denuncia de conducta policial indebida, envía un importante mensaje anticorrupción al público y a los otros agentes, y sería un ejemplo de liderazgo notablemente ético.

3.1.6. Gestión de cambios

La gestión de cambios es un método o técnica para emprender una reforma organizacional importante, en especial, mediante una planificación clara de la implementación y supervisión del avance logrado a lo largo del proceso. Esta sección examina este método detalladamente y sugiere formas en las que el servicio policial podría llevar a cabo la reforma anticorrupción mediante el uso de herramientas de gestión de cambios. (En el Capítulo 8 encontrará un análisis más detallado de este tema en relación con la mejora de las capacidades anticorrupción de la policía).

3.1.6.1. ¿Qué es la gestión de cambios?

La gestión de cambios está relacionada con la planificación y la implementación de cambios dentro de los contextos organizacionales. El modelo de tres pasos de Lewin²⁴³ es un enfoque temprano pero muy influyente en esta área. De acuerdo con Lewin, un cambio organizacional exitoso implica tres pasos.

Paso 1 - Descongelamiento

Se deben “desaprender” las conductas anteriores para que el cambio sea posible. Lewin reconoció que conseguir que las personas dejen de lado las formas antiguas de pensar y de hacer las cosas es más fácil en la teoría que en la práctica. La resistencia al cambio puede producirse por la pérdida de seguridad y por una reducción en el sentido de autonomía y autocontrol del empleado.²⁴⁴

Cuadro 8: Descongelar viejos comportamientos

Para conseguir que las personas “se descongelen”, es necesario que se reconozca que el estado actual de las cosas ya no es válido ni aceptable; se necesita un sentimiento de culpa o ansiedad en aquellas personas que atraviesan el cambio del estado actual de las cosas y se debe crear una sensación de seguridad psicológica respecto de dejar el pasado atrás y adoptar el cambio.²⁴⁵ Como se observa a continuación, en muchos casos, una crisis o un escándalo precipitarán el “descongelamiento” requerido para comenzar el cambio. Por otro lado, o además, se requiere una narrativa convincente que combine los tres elementos. Un enfoque en la capacidad de daño de las prácticas pasadas y presentes y la mejora en las condiciones laborales si las cosas cambian para mejor debe ser el tema principal de toda narrativa que promueva el cambio. (Consulte el Cuadro 9 sobre cómo definir un orden moral para el cambio).

Paso 2 - Movimiento

Una manera de conseguir que las personas cambien su posición consiste en explorar las posibilidades y adoptar un enfoque de prueba y error. Estudiar el entorno en el que se intenta el cambio incluye el reconocimiento de las distintas fuerzas que operan y permite la selección de opciones para el cambio que probablemente sean más eficaces. De esta manera, surgen las opciones que cuentan con el respaldo del personal involucrado en el cambio.

El movimiento es más probable si las pautas propuestas tienen el respaldo de los agentes desde la base hasta los niveles superiores. Lograr algunas “ganancias rápidas” en términos de los primeros pasos realizados (p. ej., garantizar que los salarios de la policía se paguen puntualmente) puede ayudar a generar confianza en el proceso de reforma y a garantizar el avance general.

Paso 3 - Recongelamiento

Ahora el objetivo es estabilizar al grupo o a la organización para que los nuevos comportamientos logrados a través del movimiento se mantengan firmes por el momento y se minimicen las posibilidades de restitución de las formas anteriores. Asegurar el cambio depende de cierto grado de congruencia entre los cambios buscados y el resto del comportamiento, la personalidad y el entorno de un miembro individual (agente o empleado). En otras palabras, si el cajón sigue podrido, no se puede esperar que las manzanas se mantengan frescas.

Sin una transformación en las normas y rutinas del grupo, es poco probable que se mantengan los cambios a nivel del comportamiento individual.²⁴⁶ Esta observación se corresponde perfectamente con los análisis recientes del cambio organizacional en la policía que destacaron la necesidad de cambiar la cultura policial como parte de cualquier estrategia anticorrupción (consulte el Capítulo 2 sobre este tema).²⁴⁷ Persuadir a los miembros de grupos a que cambien de posición y apoyen nuevos compromisos con un servicio policial más ético tiene más posibilidades de generar un cambio sustentable. A continuación, se sugiere un modelo de conferencia que permitiría el tipo de trabajo grupal que Lewin considera esencial.

3.1.6.2. Agentes del cambio

Los agentes del cambio son “las personas responsables de orientar, organizar y facilitar el cambio en las organizaciones”.²⁴⁸ Bajo el modelo de Lewin, el agente del cambio es un moderador. Puede haber más de un agente del cambio, pueden desempeñar distintos roles y pueden participar en cualquiera de los tres pasos de Lewin. Los agentes del cambio pueden ser personas internas o externas, pero deben ser creíbles ante la mirada de aquellos con los que se les pide que trabajen. Dada la resistencia asociada generalmente con un cambio organizacional importante, a menudo habrá una ventaja en el uso de un defensor externo para impulsar los elementos clave del programa de reforma. Esto desviará gran parte de la hostilidad de los miembros del servicio policial que también participan del cambio organizacional.

Como se observó anteriormente, el valiente liderazgo policial también tiene un rol fundamental para lograr un cambio exitoso y duradero. Lograr un cambio organizacional exitoso depende de que haya uno o más *defensores del cambio* o *líderes del cambio*. Estas son personas clave que se desempeñan como agentes del cambio ya que están asociados públicamente con el cambio y actúan como defensores persuasivos e influyentes entre otros miembros de la organización que se oponen a la perspectiva.

3.1.6.3. Cambio y política

La reforma policial siempre es política. El apoyo activo y visible de los líderes políticos relevantes y de superiores clave de la policía es fundamental para el proceso de cambio.²⁴⁹ Si hay falta de voluntad

política, posiblemente sea necesario encontrarla a través de la motivación del público para exigir el cambio en su servicio policial. Los líderes políticos necesitan ver que hay adhesión popular para un mejor servicio policial.

3.1.6.4. Reforzar e institucionalizar el cambio

Los hábitos y patrones anteriores podrían emerger nuevamente si no existe una manera de arraigar las nuevas prácticas. Se deben seguir varios pasos para garantizar que el cambio no sea temporal. Un paso es proporcionar una comunicación continua de los cambios exitosos logrados durante el proceso de reforma. Esto ayuda a mantener informados a los miembros del servicio policial sobre los beneficios del proceso de cambio.

El refuerzo implica recompensas por nuevos comportamientos y la incorporación activa de esos comportamientos a las operaciones diarias de la organización.²⁵⁰ Los sistemas de revisión y promoción de desempeño deben incorporar estos principios. Es posible que no sea sencillo encontrar estructuras de recompensa adecuadas, ya que las percepciones del personal respecto del valor de determinadas recompensas serán distintas entre los miembros y pueden cambiar con el tiempo.

Otra manera de afianzar el cambio es desarrollar una narrativa para el servicio policial que vincule la reducción de la corrupción a las historias, tradiciones y nuevos objetivos estratégicos establecidos para el servicio.

Cuadro 9: Definir un orden moral para el cambio

Algunas veces, es posible que la resistencia al cambio en las organizaciones policiales no refleje la ansiedad individual relacionada al egoísmo cínico, sino más bien un compromiso compartido entre los empleados respecto del “orden moral” anterior de la organización: la manera aceptada y compartida de hacer las cosas entre los miembros del servicio policial, los superiores y los empleados por igual. Cuando este es el caso, se ha sugerido que “un aspecto importante de la gestión de cambios es proporcionar un nuevo entorno y un estado deseado que permita la creación de un nuevo orden moral en el que las personas de la organización puedan proyectar un significado”.²⁵¹

Un orden moral es importante para la estabilidad organizacional, la coherencia operativa y el cumplimiento de determinados valores, principios y reglas. Estos son elementos importantes en cualquier estrategia anticorrupción. Como parte de una gestión de cambios eficaz en la lucha contra la corrupción, es importante promover un nuevo orden moral coherente con el rechazo.

Encontrar los agentes del cambio correctos para este propósito y garantizar un liderazgo notablemente ético del nivel de comando policial son tareas fundamentales para lograr el éxito de esta estrategia. Comprometer a los oficiales subalternos en la etapa de evaluación estratégica y en la planificación de la implementación también es importante en términos de diseñar e inculcar el nuevo orden moral.

3.1.6.5. Lista de verificación para una gestión de cambios eficaz

- Encontrar un motivo contundente para justificar un cambio significativo.
 - Se requiere una narrativa para cambiar el orden moral anterior dentro de la organización policial. Esto también se podría considerar una declaración de visión. No profundiza con tanto detalle como un documento de planificación estratégica (consulte el paso siguiente).
 - Se debe persuadir a los miembros de la organización de que el cambio es necesario para su propio beneficio y para el beneficio de los miembros del público.

- Identificar los pasos concretos necesarios para implementar la nueva narrativa.
 - En primer lugar, esto requerirá una consideración detallada de las áreas en las que es necesario el cambio y de las maneras en las que se pueden generar los cambios. Un ejercicio de planificación estratégica, incluido un análisis de riesgo, será útil en este aspecto.
 - Una vez hecho esto, será más fácil decidir sobre los pasos a seguir para implementar los cambios identificados como necesarios para reducir la corrupción y mejorar la integridad.
 - Parte de la tarea en este punto consiste en identificar los recursos (financieros, físicos, etc.) y el apoyo (político, de la comunidad, etc.) necesarios para implementar la fase de cambio. Se debe elaborar una lista clara de los objetivos del cambio organizacional y se deben identificar los medios para lograr cada uno de ellos. En este punto se deben buscar y seleccionar los agentes del cambio para el proceso de cambio.

- Comenzar proyectos particulares en los niveles institucionales y operativos que implementen los objetivos clave del proceso de cambio.
 - Se deben establecer equipos de proyecto a los que se les deben asignar proyectos que apunten a determinadas áreas de alto riesgo, según se identificaron a través del análisis de riesgos. Algunas “ganancias rápidas” en términos de cambios positivos anticipados se consideran ampliamente esenciales para mantener el proceso de reforma en marcha.

Cuadro 10: Reclutamiento y selección de personal

En general, el reclutamiento y la selección de personal requieren atención inmediata al inicio del proceso de reforma de policial. En los servicios policiales donde hay evidencia de corrupción sustancial o conducta indebida, se debe emprender un procedimiento de investigación para los antiguos empleados de la policía que buscan continuar en sus puestos. Otorgarles una bonificación o un aumento de salario a los agentes de policía que cooperan con el sistema de investigación y lo aprueban ayuda a reforzar la importancia del cambio y a garantizar mayor cooperación del personal subalterno. Implementar cambios en los planes de estudio de las academias de capacitación policial y garantizar sistemas de pago regular de los agentes son proyectos importantes en muchos servicios policiales que requieren una reforma que también podría proporcionar motivación inmediata y ayudar a convencer a los escépticos de que el proceso de reforma vale la pena.

- Tomar medidas activas para “consolidar” las nuevas reformas
 - Los procedimientos institucionales deben reforzar los cambios introducidos mediante la recompensa de las prácticas nuevas y la sanción de las prácticas anteriores. La *auditoría interna* y *otros sistemas de control* (consulte el Capítulo 5) deben centrarse en la nueva agenda de la reforma y, mediante la supervisión del cumplimiento y la toma de medidas en caso de incumplimiento, deben desempeñar su rol en mantener las reformas en el camino correcto. La capacitación en el trabajo y los programas de desarrollo profesional deben reforzar la nueva agenda.
 - Los buenos mecanismos de supervisión y tutoría son esenciales para garantizar que los cambios en el comportamiento del personal se afiancen y sean sostenibles.
 - El escrutinio y la supervisión externos pueden desempeñar un rol fundamental en el control del avance hacia el cambio y la mejora. Los *acuerdos de control externo* (consulte el Capítulo 6) deberán reflejar la agenda de la nueva reforma. También se debe alentar a los medios de comunicación libres y críticos, así como a un público informado y activo, para garantizar que la policía reciba retroalimentación a sobre sus prácticas. Cuando las prácticas policiales se revierten a los “modos anteriores”, es necesario que existan mecanismos a través de los cuales se puedan informar estas restituciones y la policía pueda tomar medidas para volver a encaminar sus acciones.

- Crear un medio independiente para hacerle seguimiento al progreso en la reforma y generar informes sobre irregularidades y problemas en el proceso de reforma.
- Los Gobiernos deben ser responsables del entorno más amplio de reforma.
 - La reforma policial debe ser parte de reformas gubernamentales y burocráticas más amplias. Si bien no es la única parte del Gobierno que es fundamental para el éxito de la reforma policial, el Ministerio del Interior debe ser parte del proceso de reforma, dada su responsabilidad crítica en muchos países respecto al apoyo administrativo y las políticas del servicio policial. La reforma policial solo puede lograr el éxito y ser sostenible si hay un cambio positivo en el entorno más amplio. Por ejemplo, si los líderes políticos siguen cometiendo actos de corrupción, hay pocos motivos o incentivos en ese contexto para que los agentes de policía actúen con integridad.

4

Implementación práctica en contextos específicos

Cuadro 11: Distintos contextos, diferentes formas de corrupción

"La corrupción difiere considerablemente en los países en desarrollo. Debido a esta diversidad, la corrupción es difícil de minimizar o controlar. Por lo tanto, es importante examinar las especificidades de la corrupción y los esfuerzos anticorrupción, incluidas las cuestiones de la cultura, organización y la eficacia de las campañas, y, al mismo tiempo, considerar las estrategias más universales que se han desarrollado en estos últimos años".²⁵²

Las reformas no suceden de forma aislada. Cada ejercicio de reforma se produce en determinados contextos nacionales y organizacionales. Estas son, y deberían ser, consideraciones importantes a la hora de elegir una estrategia anticorrupción en particular (vea Girodo, a continuación).²⁵³ Las experiencias en sociedades en transición y en situación de posconflicto confirman que "no suele haber un intento serio por modificar los materiales y la metodología de enseñanza para garantizar que se respete y se adopte la cultura local" y, a menudo, "no hay un plan coordinado para garantizar la cooperación (adecuada y relevante) en el desarrollo y la entrega de capacitación".²⁵⁴ Este es un error frecuente cometido por las agencias de ayuda extranjera que suelen promover un enfoque "único" de la capacitación policial.

Por lo tanto, los materiales y los métodos de capacitación deben reflejar las condiciones y prioridades locales y, a su vez, deben ser coherentes con los objetivos estratégicos establecidos para la organización.

Esto significa que la capacitación debe reflejar los desafíos sociales particulares (incluido el analfabetismo) para que haya avances en la lucha contra la corrupción. De esta manera, por ejemplo, si la historia anterior del servicio policial ha sido que un grupo étnico o social ha dominado el servicio policial, y los miembros de otros grupos se han sentido victimizados y acosados por la policía, las estrategias de capacitación (o de otro tipo) deberán lidiar con estas tensiones y reflejar las repercusiones en el tema de la corrupción policial. La creación de métodos para reducir la corrupción debe reflejar necesariamente estas tensiones pasadas y debe proponer estrategias para minimizar su impacto sobre el correcto desempeño de los deberes policiales.²⁵⁵ Garantizar que ningún grupo étnico domine los puestos clave dentro de la organización policial y que los puestos se otorguen según el mérito y no por parentesco o nepotismo es un paso importante en esta dirección.

Los fuertes incentivos para una corrupción policial continua seguirán presentes en lugares donde aún existen incentivos estructurales más amplios (p. ej., el cultivo de opio en Afganistán, las oportunidades de contrabando en las zonas fronterizas de Estados en transición, etc.). Estos incentivos se deben dismantelar como condición previa para lograr una gestión de cambios y una capacitación eficaces. Las oportunidades de desarrollo social y económico también juegan un rol fundamental en la eliminación de oportunidades y tentaciones para la continuidad de la corrupción policial.

Dado que el impulso por el cambio desde el interior de la policía local y del mismo Gobierno suele ser lento, débil o incluso inexistente, crear apoyo para el cambio dentro de la sociedad civil es particularmente importante, en especial en Estados en transición y en situación de posconflicto, para que

haya un clima político favorable para la reforma anticorrupción (consulte el Capítulo 1 sobre este tema). Aquellos que han experimentado el lado negativo de la corrupción policial deben recibir ayuda para generar presión política para el cambio. Si bien convencerlos de la capacidad de daño de la corrupción podría no ser difícil, motivarlos a promover públicamente y apoyar medidas anticorrupción será más desafiante. A menudo, se sentirán intimidados y temerosos, o incluso inseguros respecto de lo que deben hacer para apoyar cambios de este tipo.²⁵⁶

Por lo tanto, para mejorar los servicios policiales, muchas veces se requerirá educar y apoyar al público, así como brindar capacitación a los miembros de la policía. Esto incluye concientizar acerca de la naturaleza del problema, brindar apoyo para la formación y el funcionamiento de grupos comunitarios y apoyar las reformas institucionales y de proceso que abordan la lucha contra la corrupción y alientan a los miembros del público a informar casos de corrupción.

Muchas élites políticas en países que buscan la reforma policial no se comprometerán sinceramente con el proceso, ya que a menudo tendrán intereses ocultos en los modelos anteriores. Cuando haya poco o nada de interés o capacidad política local, será necesario fomentar el apoyo al cambio entre los donantes internacionales.

Las organizaciones donantes internacionales suelen brindar apoyo para estas actividades. Por ejemplo, en Indonesia, los donantes han apoyado a la organización pública de vigilancia de la policía, que capacita y organiza a las personas sobre temas de corrupción y hace campañas por cambios para mejorar la responsabilidad policial.²⁵⁷ Encontrar y alentar a los líderes políticos y policiales locales para que defiendan las reformas anticorrupción debe ser un objetivo a mediano y largo plazo de los donantes cuando no sea posible lograrlo de inmediato o en un corto plazo.

4.1. El desafío del analfabetismo

Un desafío que enfrenta la reforma policial, especialmente en países en desarrollo y en situación de posconflicto, es el problema del analfabetismo en la policía. Las personas que participan en la capacitación policial no deben dar por sentado la alfabetización de los agentes de policía. Por ejemplo, se ha estimado que aproximadamente el setenta por ciento de los miembros de la Policía Nacional Afgana carecen de alfabetización funcional.²⁵⁸ Se ha detectado que en algunos contingentes nacionales de las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas hay niveles bajos de alfabetización entre el personal. Hasta que los niveles de alfabetización mejoren, se dificultarán gravemente todos los esfuerzos de capacitación. Por lo tanto, la capacitación anticorrupción en entornos de analfabetismo policial significativo se debe planificar sobre la base de garantizar un nivel mínimo de alfabetización entre el grupo objetivo antes de la entrega de programas específicos sobre el tema de la lucha contra la corrupción.

¿Qué se puede hacer? En otras áreas de capacitación, como la capacitación de prácticas laborales seguras entre trabajadores analfabetos, las demostraciones prácticas que permitan una explicación oral y las consultas orales de las personas que reciben la capacitación han demostrado ser valiosas. Los métodos de capacitación basados en la experiencia, que incluyen simulaciones y juego de roles, podrían proporcionar algunas opciones en la capacitación anticorrupción. Por ejemplo, la policía de tránsito podría realizar un ejercicio de juego de roles o de simulación en relación con el control de tránsito en el que el foco de atención es el pedido de sobornos a usuarios de las rutas. Este ejercicio podría incluir un debate oral sobre lo que está bien y lo que está mal en la situación y una referencia explícita a las distintas fuentes de orientación (casi seguramente escritas) que definen esas situaciones como indebidas.

Aún existe la limitación básica de que, a menos que la policía pueda consultar y comprender materiales escritos como las reglas, normativas y códigos de conducta pertinentes, no tendrán acceso a las guías normativas básicas para una buena práctica policial ética. La planificación de la lucha contra la corrupción

en esos países con bajos niveles de alfabetización de la policía debe abordar la cuestión anterior de la alfabetización funcional.

4.2. Conexiones de la corrupción con otras dificultades

El cambio organizacional para reducir la corrupción debe considerar otros desafíos sociales. Por ejemplo, a menos que la policía esté relativamente bien paga y reciba sus pagos con regularidad, esta será más vulnerable a la corrupción incluso si ha recibido capacitaciones anticorrupción. La mayoría de los agentes de policía que cometen actos corruptos saben lo que están haciendo; es simplemente que han decidido actuar así de todos modos. Esto podría deberse a que hay demasiado dinero en juego o a intimidación por parte de grupos poderosos de la comunidad o dentro de su propia organización. Por lo tanto, abordar los problemas de la gobernanza política y el liderazgo organizacional, y enfrentar las amenazas de jefes militares y grupos criminales organizados a menudo será fundamental para establecer los términos en los cuales la reducción de corrupción policial se vuelve humanamente posible. Los líderes políticos deben demostrar la importancia de actuar con integridad y deben responder garantizando que los sistemas de gobernanza implementados apoyen a los agentes de policía que hacen bien las cosas. Para esto, muchas veces deberán desasociarse de las formas conocidas de corrupción del sector privado y del crimen organizado y demostrar compromiso con cambios económicos y sociales más amplios que reduzcan las posibilidades de corrupción policial.

El Capítulo 1 presenta una tabla que identifica algunas características clave de la corrupción policial en cada uno de los cuatro escenarios de país; los lectores interesados pueden consultar esto para obtener más información.

Cuadro 12: ¿Cultura o control?

“Si bien ciertas culturas debaten con facilidad sobre moral, ética y principios basados en valores, los trabajadores en el campo de desarrollo hallan que, por ejemplo, en muchas culturas poscoloniales de África francófona y en países del poscomunismo de Europa Oriental, las personas tienen dificultades para incorporar principios éticos que orienten su trabajo. Más acostumbrados al Estado de derecho, a la búsqueda de permiso, a la burocracia jerárquica estricta, estas prácticas familiares simplemente superan la toma de decisiones discrecionales... Fortalecer los mecanismos de cumplimiento, la gobernanza y los controles externos aquí probablemente tenga un mejor rendimiento”.²⁵⁹

5

Conclusiones, lecciones aprendidas y factores de éxito - Capítulo 9

El avance en la lucha contra la corrupción depende de la búsqueda de métodos y técnicas que hagan que la corrupción sea más difícil y que sea más fácil no corromperse. En el área de la lucha contra la corrupción, hay margen para una evaluación mucho mayor de qué reduce la corrupción. Es posible recurrir a estudios de evaluación de otros sectores que podrían sugerir determinados instrumentos y enfoques que puedan ser más probables de ser beneficiosos.

5.1. Lecciones de evaluación estratégica

- En general, los servicios policiales que enfrentan importantes problemas organizacionales como la corrupción sistémica no están en una buena posición para llevar a cabo evaluaciones estratégicas y requerirán ayuda externa de expertos internacionales y de agencias extranjeras con experiencia y habilidades apropiadas.
- Se requiere una base de evidencia amplia para una evaluación estratégica adecuada, incluidas las fuentes de datos informales y formales.
- Hay varios instrumentos disponibles para obtener un rango de insumos lo más amplio posible. Se debe utilizar más de un instrumento para garantizar una recolección de datos integral. Es importante utilizar instrumentos que proporcionen datos en distintos niveles de análisis y que observen tanto fuera como dentro de la organización.
- Con fines analíticos, es necesario centrarse principalmente en patrones y concentraciones de ciertos comportamientos de interés estratégico. Para un análisis de riesgos, es necesario centrarse en las actividades peligrosas, ubicaciones y perfiles del personal y no estar condicionado por incidentes aislados notorios (aunque estos deben examinarse en términos de cómo se afecta la reputación de la organización como consecuencia de la publicidad desfavorable de un incidente aislado).
- El análisis debe ser de naturaleza holística y debe tener en cuenta todos los niveles y las distintas relaciones y redes en las que participa la policía. Los instrumentos como el mapa de influencias y el análisis del campo de fuerzas pueden ayudar a identificar y asignar las fuerzas e influencias significativas que afectan la atmósfera de integridad dentro de las organizaciones policiales y en torno a ellas.
- Los riesgos para la policía en el área de la lucha contra la corrupción no son solo materiales sino también de reputación; por lo tanto, las estrategias de comunicación eficaz son importantes en las áreas de alto riesgo, como la corrupción.
- Las decisiones sobre cómo responder a determinados riesgos y otros desafíos estratégicos deben tomarse en términos de lo que es posible, no simplemente cuál sería la “mejor práctica” en sentido global. La viabilidad hace referencia a lo que es aceptable, accesible, práctico y, por ende, sostenible.

Cuadro 13: Establecer una unidad de planificación y evaluación estratégica

“Todo proceso de reforma requiere un grupo principal que actuará como motor para la implementación de las reformas. Este grupo será responsable de la coordinación de estrategias e iniciativas”.

La reforma policial es un proceso más que un producto final, aunque los objetivos establecidos para la reforma deben continuar orientando el proceso seguido. Una unidad de este tipo puede desempeñar un rol en la supervisión del progreso al obtener información de las distintas estrategias adoptadas y, por lo tanto, informar cualquier decisión sobre la adaptación o el reemplazo de esas estrategias de acuerdo con la eficacia con la que funcionen.

5.2. Lecciones de intervención en el aprendizaje²⁶⁰

- El cambio organizacional a menudo requiere mucho más que capacitación. La capacitación se debe emplear siempre que pueda contribuir a un cambio de actitud y comportamiento.
- Incluir a las partes interesadas en el diseño de la capacitación. Es posible que las partes interesadas se resistan a un cambio positivo. Por lo tanto, es más probable que con su participación en la etapa de diseño de la capacitación, se supere o se reduzca la resistencia con mayor eficacia que si no se las incluye.
- Los objetivos de aprendizaje deben comunicarse explícitamente a los participantes. Lo más probable es que la definición de metas que establezcan objetivos de comportamiento específicos motive a los participantes y contribuya a una transferencia positiva de información.
- Definir metas a corto y largo plazo para el aprendizaje contribuye a una mayor transferencia positiva que solo confiar en objetivos a más largo plazo.
- La relevancia del contenido es fundamental. Lo más probable es que los participantes aprendan y desarrollen habilidades si pueden ver una relación cercana entre los objetivos de capacitación y sus tareas laborales y el entorno de trabajo.
- La instrucción debe proporcionar oportunidades para la práctica y comentarios. El ensayo cognitivo o mental y la práctica de comportamientos deseados ayudan en el proceso de aprendizaje y en el logro de las metas de capacitación. El juego de roles y las simulaciones son algunas técnicas que ayudan a este propósito.
- Demasiada información es un riesgo para el aprendizaje eficaz. Los participantes solo pueden aprender una cosa a la vez. Excluya la información externa e incluya solo información directamente relevante para los objetivos de aprendizaje.
- En general, se prefieren métodos de capacitación activa en lugar de un estilo de conferencia más pasiva. Demostrar maneras “adecuadas” e “incorrectas” de realizar tareas es útil teniendo en cuenta que los participantes aprenden a través de la observación. Se pueden emplear estudios de caso y simulaciones para este propósito.

Tabla de autoevaluación

Capítulo 9 - Instrumentos

Tras haber leído este capítulo, ¿cuál es su reacción? ¿Encontró información nueva en este capítulo que podría usar para mejorar su servicio policial? ¿Hay cambios que podría llevar a cabo en su servicio policial?

A continuación, encontrará una autoevaluación que lo ayudará a responder estas y otras preguntas. Esta evaluación básica se diseñó para ayudarlo a diagnosticar la situación de su propio servicio, determinar qué cambios se deberían hacer (si alguno fuera necesario), y buscar formas para la implementación de estos cambios. Con el fin de desarrollar un enfoque más integral para aplicar los conceptos aprendidos en este capítulo, se podrían organizar sesiones de capacitación o grupos de trabajo para complementar y aprovechar esta evaluación. Además, puede ser útil buscar la ayuda de expertos nacionales e internacionales en cuestiones de lucha contra la corrupción.

Problemas/Preguntas	¿Qué se debe hacer para mejorar las debilidades?	¿Cómo hacerlo?
¿Hemos desarrollado y enseñado en nuestro servicio las herramientas presentadas en el Capítulo 9?	Podemos: Definir qué herramientas se utilizan y se conocen y cuáles no se utilizan ni se conocen. Decidir sobre más desarrollos y capacitaciones. Decidir a quién se debe capacitar.	Podemos: Para la evaluación, consulte la lista de herramientas presentadas. Desarrollar un cuestionario. Organizar una sesión/ taller de lluvia de ideas. Involucrar a un experto y/o a un grupo de trabajo.
¿Nuestros superiores conocen los problemas relacionados con la lucha contra la corrupción en nuestro servicio?	Podemos: Evaluar la situación en general. Identificar las brechas. Preparar acciones para solucionarlas.	
¿Hemos desarrollado programas de capacitación adecuados para nuestros superiores en estas áreas?	Podemos: Evaluar el conocimiento de nuestros superiores. Evaluar nuestros programas. Desarrollar cursos de gestión específicos.	

<p>¿Tenemos una política de comunicación adecuada para crear conciencia en nuestro servicio respecto del área de corrupción, para comunicar nuestros objetivos en esa área y para apoyar nuestras reformas?</p>	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none">Evaluar una política de comunicación.Distinguir la evaluación realizada en el nivel de los agentes, supervisores de primera línea y mandos medios y superiores.Preparar planes de acción para abordar las debilidades identificadas en estos niveles.	
<p>¿Hemos integrado las herramientas presentadas en este capítulo para evaluar e implementar las medidas presentadas en los Capítulos 1 a 8?</p>	<p>Podemos:</p> <ul style="list-style-type: none">Evaluar el estado de la situación.Identificar brechas y debilidades.Preparar un plan para abordarlas.	

Glosario

Agencia anticorrupción - Una descripción general para los organismos (independientes) que llevan a cabo actividades proactivas, preventivas y/o represivas para encarar la corrupción policial. Los departamentos de policía que cuentan con su propia unidad de investigación para casos de corrupción policial suelen referirse a esta unidad como de 'asuntos internos'.

Aprendizaje organizacional - Un sistema de informes implementado para tomar en cuenta las experiencias de la vida real de los oficiales de policía en los programas de fomento de capacidades.

Auditoría - Una evaluación y revisión metódica de las finanzas, la gestión y el desempeño de una organización.

Capacitación en ética - Capacitación vinculada con la implementación de mecanismos éticos dentro de un servicio policial. Enfatiza el desarrollo del juicio profesional de los oficiales de policía, quienes deben poder reconocer y leer situaciones de manera correcta en términos de sus dimensiones éticas.

Capacitación - Un proceso educativo que involucra la transmisión y adquisición de conocimientos, capacidades y actitudes.

Carta de valores - Establece y define los valores centrales de la organización y los recoge en la misión de la institución; parte del código de conducta (consultar también el Capítulo 2).

Catalizadores - Oficiales de policía especialmente capacitados en cuestiones éticas a quienes se acude para que actúen como asesores y mentores de otros miembros de la organización.

Código de ética - Declaración de principios sobre lo que se basan la misión de la organización, valores subyacentes a sus operaciones y sus principios generales de gestión. Es una guía sobre cómo deben actuar y comportarse los oficiales de policía (dentro y fuera de servicio), entre ellos y con su entorno. Proporciona una respuesta a la pregunta: "¿Cómo podemos actuar del mejor modo posible?" En relación con la corrupción, el código de ética destaca la importancia de un servicio policial que actúe con integridad. Parte del código de conducta (consultar el Capítulo 2 para obtener más información).

Código deontológico - Un código deontológico rige el ejercicio de una profesión (deontología) o actividad a fin de garantizar el respeto por la ética. Es un conjunto de derechos y obligaciones que rigen una profesión, la conducta de quienes la practican y las relaciones entre estas personas, sus clientes y el público.

Comité de gestión ampliado - Garantiza que las decisiones estratégicas se tomen de modo participativo.

Conducta policial indebida - Conducta desviada de los oficiales de policía que no beneficia directamente sus necesidades materiales, pero perjudica la imagen de los servicios policiales, incluido el mal comportamiento interno.

Control administrativo - Los controles administrativos consisten en políticas, procedimientos, normas y pautas aprobados. Conforman el marco para hacer funcionar la agencia policial y dirigir a sus empleados. Le informan a la gente cómo debe funcionar la organización y cómo se deben realizar las operaciones cotidianas. Algunos ejemplos de controles administrativos incluyen políticas de contratación, política de seguridad, política de contraseñas y políticas disciplinarias. Los controles administrativos conforman la base para la selección y la implementación de controles lógicos y físicos.

Control de detección - El control de detección incluye políticas y mecanismos que intentan desalentar la conducta incorrecta y la corrupción haciendo mayor énfasis en la detección y sanción de irregularidades. Investigar la sospecha de conducta indebida es una forma de control de detección, y se pueden emplear medidas tales como pruebas de integridad objetivo en dichas investigaciones de sospecha de irregularidades. Las investigaciones se tratan en el Capítulo 7.

Control externo - El control externo hace referencia a varias medidas, externas a la cadena de mando de la policía, que afectan las operaciones de servicios policiales, que no son llevadas a cabo por el servicio en sí mismo sino por el Parlamento, Poder Judicial, instituciones de auditoría, medios o sociedad civil, etc. (consultar también el Capítulo 6 sobre control externo).

Control físico - Los controles físicos monitorean y controlan el entorno del lugar de trabajo y el entorno en el que operan los oficiales de policía. Algunos ejemplos son puertas, cerrojos, calefacción y aire acondicionado, alarmas de humo e incendio, sistemas de supresión de incendios, cámaras, cercas y guardias de seguridad. La separación de los lugares de trabajo y de las redes en áreas funcionales también es un tipo de control físico.

Control interno - Es el nombre general que se le otorga a los procedimientos internos que garantizan la seguridad de una organización y minimizan la conducta riesgosa, ilegal, corrupta y poco ética de sus empleados. El control interno cubre todo, desde procedimientos por manejo de dinero hasta protección de puertas y edificios, investigación de denuncias contra oficiales y realización de auditorías regulares.

Control lógico - Los controles lógicos (también denominados controles técnicos) utilizan software y datos para monitorear y controlar el acceso a la información y a los sistemas de computación. Algunos ejemplos de controles lógicos son contraseñas, cortafuegos de redes, listas de control de acceso y codificación de datos.

Control operativo - El control operativo consta de políticas, rutinas y normas aprobadas que garantizan que se lleven a cabo operaciones e intervenciones policiales específicas de manera eficaz y eficiente dentro del marco legal y ético.

Control preventivo - El control preventivo hace referencia a las políticas y mecanismos que busca cambiar una agencia policial de manera tal que se eviten errores, prácticas corruptas o comportamiento poco ético.

Declaración de valores - Una declaración de valores que guía las intenciones de una organización de llevar a cabo diversas funciones.

Delito - Los hechos de corrupción o conducta indebida policial pueden ser ofensas reconocidas como violaciones del código penal, pero también pueden implicar violaciones de las reglas internas.

Demanda civil - Más allá de su papel en procesos penales relacionados con corrupción policial, el Poder Judicial desempeña dos funciones adicionales para encarar la corrupción policial. Los tribunales funcionan como un mecanismo de resolución de disputas para personas que buscan una compensación en casos que involucran corrupción policial; y las demandas civiles que suponen corrupción pueden llevar a que un organismo de supervisión interno o externo investigue las políticas y actividades del servicio policial.

Denunciante - Un denunciante es una persona que revela las irregularidades o malas prácticas que se llevan a cabo dentro de la institución policial. Estas revelaciones pueden hacerse ante el público en general o ante personas con posición de autoridad. Un denunciante puede divulgar corrupción, mala gestión, actividades ilegales o cualquier otra irregularidad.

Detective - Un detective es generalmente un oficial de policía que ha recibido capacitación especializada en actividades como realización de entrevistas e interrogatorios, arresto, incautación y recolección de evidencia. Los detectives a menudo trabajan dentro de un departamento de investigación criminal y llevan a cabo investigaciones relacionadas con delitos como terrorismo, robo de auto, crimen organizado, robo armado y crimen o corrupción local. Hay muchos especialistas como los detectives de corrupción y forenses.

Ejecutivo - El Poder Ejecutivo es responsable de establecer un proceso para supervisar a la policía, incluido encarar la corrupción. Si bien las prácticas exactas pueden variar de un Estado a otro, el Poder Ejecutivo comúnmente emplea tres estrategias para encarar la corrupción en la policía: mostrar voluntad política para frenar la corrupción dentro de la policía, crear instituciones de supervisión y poner en marcha procedimientos de gestión de recursos.

Enfoque sistémico - Pensamiento administrativo que enfatiza la interdependencia y el carácter interactivo de los elementos que están dentro y fuera de una organización.²⁶⁴

Estrategia - Una estrategia de investigación es un modo de reunir evidencia que confirmará un alegato o manifestará que está infundado. Las estrategias también podrían identificar modos de recopilar información. Una estrategia es un enfoque bien estudiado de cierto problema y define las líneas de investigación. Las acciones de investigación son parte de la estrategia.

Evaluación de riesgos - El proceso de identificar riesgos en un entorno particular que amenaza su integridad o seguridad, determinar qué debe hacerse para reducir o eliminar dichos riesgos y monitorear y evaluar la eficacia de las medidas de reducción de riesgos implementadas.

Evaluación estratégica - El proceso de determinar dónde se encuentra una organización en relación con el alcance eficaz de sus objetivos comerciales o funcionales clave; si dichos objetivos siguen siendo posibles y apropiados; si se deben cambiar, y la identificación de los pasos necesarios para alcanzar estos resultados.

Evaluación - El fin de una evaluación es medir algo o calcular su valor. Si bien el proceso de realizar una evaluación puede incluir una auditoría por medio de un profesional independiente, su finalidad es proporcionar una medición en lugar de expresar una opinión sobre equidad de las afirmaciones o la calidad del rendimiento.

Evidencia - La evidencia es todo lo que se permite ofrecer ante un tribunal para probar la veracidad o falsedad de un tema en cuestión. Puede tratarse de evidencia testimonial (un documento de un testimonio otorgado oralmente por un testigo), evidencia real (cualquier objeto o elemento tangible ofrecido como prueba) o evidencia demostrativa (gráfico, dibujo, ilustración), o una combinación de estos. La evidencia incluye los resultados de una evaluación forense.

FODA - Análisis de situación en el que se evalúan de cerca las fortalezas y debilidades internas de una organización y las oportunidades y amenazas externas que debe enfrentar a fin de elaborar una estrategia.

Fomento de capacidades - La capacidad de las personas, las organizaciones y las sociedades para llevar a cabo sus funciones, solucionar problemas, así como establecer y alcanzar objetivos de manera sustentable (definición del PNUD).

Gerente de ética - Un oficial capacitado en ética que se desempeña como intermediario con los expertos externos y que ayuda a la organización a implementar su infraestructura ética. El gerente de ética también coordina el trabajo de los catalizadores.

Gestión de cambios - Un enfoque estructurado para iniciar la transición de personas, equipos y organizaciones desde un estado actual a un estado futuro deseado como resultado de factores estratégicos determinados de manera interna o impuestos en forma externa. En resumen, es un proceso que lleva a cabo una organización, siguiendo una evaluación y una planificación estratégicas, para propiciar los cambios identificados como necesarios en las etapas de evaluación y planificación.

Gestión de proyecto - La disciplina de planificar, organizar y gestionar recursos para completar con éxito un proyecto específico.

Gestión ética - Un enfoque basado en el manejo de situaciones y en los valores que están en juego en las situaciones a enfrentar.

Infraestructura ética - Consta de la nominación de un gerente de ética y catalizadores de ética; el desarrollo de una carta de valores, un código de ética y un código de disciplina; y la implementación de comités de gestión de ética.

Inteligencia - La inteligencia es información y conocimiento analizados que permiten la toma de decisiones dentro del servicio policial. En otras palabras, la inteligencia es información puesta en un contexto. (La inteligencia generalmente no se presenta al tribunal y es solo para uso policial).

Intervención en el aprendizaje - Pasos planificados que se siguen para garantizar una mayor conciencia y desarrollo de capacidad dentro de una organización a fin de participar de manera eficaz en el cambio organizacional. En muchas instancias, constará de capacitación (consulte la definición arriba) dirigida al conocimiento, las habilidades y la adquisición actitudinal de los empleados. También puede haber otros modos de aprendizaje organizacional, es decir, mediante la introducción de sistemas de auditoría y monitoreo como “sistemas de advertencia temprana” para identificar a los oficiales de policía que están en riesgo.

Líneas de investigación - Líneas de indagación o hilos que posiblemente llevan a la identificación de agresores o de evidencia. Una línea de investigación es una línea en la indagación que se debe seguir ya que hay cierto indicio de que la persona o el bien relacionado con la investigación está involucrado en un delito. Lo más probable es que la línea de investigación derive del escenario que se está investigando.

Método - Los métodos o acciones de investigación son actividades legales simples que los investigadores implementan para reunir hechos o información. Por ejemplo, una entrevista a un sospechoso es un método de investigación, como lo es también la vigilancia secreta.

Muro azul del silencio - La regla no escrita entre los oficiales de policía de no presentar informes por errores, conductas inapropiadas o delitos de un colega. En caso de ser interrogados por un incidente de conducta inapropiada en el que participó otro oficial, el procedimiento estándar sería alegar desconocimiento.

Ombudsman - Un oficial designado para investigar denuncias individuales o problemas burocráticos especialmente relacionados con oficiales públicos.

Operaciones encubiertas²⁶³ - El propósito de las operaciones “encubiertas” es ingresar a grupos presuntamente corruptos o acercarse a personas corruptas, recopilar evidencias e identificar y arrestar a los agresores. Podrían describirse como un montaje que elabora la policía en la que se les ofrece a las personas oportunidades para cometer un delito (actividad corrupta) con el objetivo de atrapar al agresor “en el acto”.

Parlamento - El Parlamento desempeña dos de las principales funciones en la lucha contra la corrupción: la legislativa y la de supervisión. La contribución más evidente del Parlamento a la gobernanza de la policía, y en particular a encarar la corrupción policial, es la adopción de la legislación que establece el marco legal para frenar la corrupción policial. El segundo papel importante del Parlamento es su capacidad de supervisar al Gobierno, incluida la policía.

Pequeño comité de gestión - Se asegura de que los jefes de las unidades operativas participen de la toma de decisiones relacionadas con problemas operativos.

PESTL - Análisis de situación en el que se examinan factores político-legales (estabilidad del Gobierno, gasto, impuestos, etc.), económicos (inflación, tasas de interés, desempleo, etc.), socio-culturales (demográficos, educación, distribución de los ingresos, etc.) y tecnológicos (generación de conocimiento, conversión de descubrimientos en productos, tasas de obsolescencia, etc.) para hacer un gráfico de los planes a largo plazo de una organización.

Proceso de evaluación - El sistema McKinsey "7S" de evaluación de organizaciones es reconocido en todo el mundo. Observa a la organización desde las perspectivas de "7S" de lo técnico: strategy (estrategia), structures (estructuras) y systems (sistemas); así como de lo interpersonal: shared values (valores compartidos), style (estilo), staff (personal) y skills (habilidades).

Pruebas de integridad - Operaciones destinadas a identificar posibles actividades de corrupción. Las pruebas de integridad son eventos simulados que, sin saberlo, colocan a un oficial en una situación monitoreada con la oportunidad de tomar una decisión no ética. Las pruebas de integridad son un medio útil para prevenir y detectar corrupción policial. Pueden ser aleatorias o estar dirigidas, y pueden formar parte del sistema de control interno de la organización policial. Las pruebas de integridad dirigidas también pueden ser un método eficaz para investigar la corrupción policial.

Revisión judicial - En muchos Estados, los ciudadanos y las organizaciones pueden pedir que el Poder Judicial revise las decisiones de la legislación y del Ejecutivo para verificar que cumplan con otras leyes, y particularmente con la constitución y con las obligaciones legales internacionales del Estado. La revisión judicial representa un nexo importante entre el rol del Poder Judicial y las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión en sentido más amplio de la policía y el Gobierno. Generalmente son organizaciones de la sociedad civil las que solicitan la revisión judicial de la legislación o de las directivas del Ejecutivo.

Sistema de información - La recolección de datos para evaluar situaciones, tomar decisiones y diseminar información abarca dos sectores principales: primero, la función de los servicios de inteligencia es evaluar las oportunidades y amenazas del entorno, así como las necesidades y expectativas de las personas; segundo, debe ver el modo en que se maneja la organización en términos de eficiencia y eficacia.

Supervisión de la policía - Un mecanismo de gestión en el que se configura el aparato interno o externo para monitorear y evaluar el desempeño y las operaciones de la policía, y para ofrecer recomendaciones.

Supervisión externa - Se encarga de la revisión y la supervisión de la conducta policial mediante instituciones que están fuera de la policía. Está destinada a evitar e identificar malas conductas a fin de mejorar el servicio que la policía proporciona al público. En general, la supervisión consiste en una revisión a posteriori, pero también implica una supervisión continua.

Teorías de aprendizaje y enseñanza - Estas teorías consideran las diferencias del pensamiento a través del hemisferio derecho e izquierdo del cerebro y el estilo de aprendizaje preferido de los alumnos, que se puede usar para crear programas más eficaces de fomento de capacidades.

Toma de decisiones éticas - Evaluación de las decisiones siguiendo los criterios éticos. ¿Es legal? ¿Está equilibrado? ¿Cómo se sentirá el encargado de tomar la decisión luego de haber decidido?

Recursos adicionales

Hay recursos útiles en forma de sitios web, bibliografía, políticas y legislación. Estos incluyen guías, manuales, trabajos teóricos y organizaciones (asociaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales) que son relevantes para el control interno en general y para el control interno en los servicios policiales.

Sitios web útiles

Hay muchos sitios web para organismos anticorrupción y agencias dedicadas a la corrupción policial que proporcionan información útil en términos de reducción y prevención de la corrupción. Muchos de estos sitios permiten descargas de copias gratuitas de sus publicaciones.

Asociación Internacional de Jefes de Policía AICP “Toolkit de ética”: <http://www.theiacp.org/Ethics>.

Centro de Recursos Anticorrupción U4: www.u4.no.

Centro de Recursos de Gobernanza y Desarrollo Social:
www.gsdr.org/go/gateway-guides/anti-corruption.

Comisión para la Integridad Policial (Nueva Gales del Sur, Australia): <https://www.lecc.nsw.gov.au/>.

Global Integrity: www.globalintegrity.org.

Herramientas y técnicas de gestión de cambios: www.mindtools.com.

Instituto de Auditores Internos: www.theiia.org.

Instituto del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance>.

Interpol: www.interpol.int/Public/Corruption/default.asp.

La OCDE y corrupción: <http://www.oecd.org/corruption/>.

Oficina de Investigación de Prácticas Corruptas de Singapur: <https://www.cpib.gov.sg/>.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: www.intosai.org.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html?ref=menuseide.

TraCCC (Centro contra el Terrorismo, el Crimen Transnacional y la Corrupción - EE. UU.):
<http://traccc.gmu.edu/>.

USAID: <https://www.usaid.gov/democracy>.

Artículos e informes en línea

B. I. Spector, M. Johnston y S. Winbourne, 'Anticorruption Assessment Handbook', USAID (2009), disponible en https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00jp37.pdf.

J. Boda y K. Kakachia (eds.), 'The Current Status of Police Reform in Georgia', disponible en https://www.researchgate.net/publication/291698072_The_current_status_of_police_reform_in_Georgia.

R. Nield, 'USAID Program Brief: Anticorruption and Police Integrity - Security Sector Reform Program', USAID, 2007, disponible en www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/AC_and_Police_Integrity.pdf.

United States Institute of Peace, 'Governance, Corruption, and Conflict', Study Guide Series on Peace and Conflict (2010), disponible en https://www.usip.org/sites/default/files/NPEC1011_StudyGuide_combined.pdf.

US Department of State, Trafficking in Persons Report - informe anual (desde 2001), este análisis de la situación de trata de personas en la mayoría de los países del mundo incluye detalles sobre la participación de agentes de policía corruptos. Disponible en www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/.

Z. Krunic y G. Siradze, 'The Ministry of Internal Affairs of Georgia - Report on the Current Situation with Recommendations for Its Reform - Summary', 2005, disponible en <https://www.ferma.eu/about-ferma/>.

Libros y guías / manuales / folletos

A. Beckley, Examining human rights and ethical practice in Australian policing: A New South Wales Case Study (Worcester: Worcester University Graduate School, 2018), available at <https://researchdirect.westernsydney.edu.au/islandora/object/uws%3A49883/datastream/PDF/view>.

A. Beckley, Police Training in New South Wales Australia - A Unique Experience (2010).

A. J. Goldsmith, Policing's New Visibility (Oxford: Oxford University Press, 2010), disponible en https://www.researchgate.net/publication/277532302_Policing's_New_Visibility.

A. Lacroix (ed.), Éthique appliquée, éthique engagée (Montreal: Liber, 2006).

A. Maslow, Motivation and Personality (Nueva York: Harper & Row, 1954).

A. Mulcahy, Policing Northern Ireland: Conflict, Legitimacy and Reform (Cullompton: Willan, 2006).

A. Robertson, 'Police Reform in Russia', en M. Caparini and O. Marenin (eds), Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress (Munster: Lit Verlag, 2004).

B. F. Kingshott, 'Code Call', Police Review, 9 de junio de 2000: 526-528; 'Why Modern Policing Needs a Code of Ethics', Western Morning News, 6 de julio de 2000: 10; 'Police Ethics Revisited', Police Research & Management 4, no. 1 (2000): 27-40; y tesis doctoral 'Ethics of Policing: A Study of English Police Codes', University of Exeter (no publicado, 2001).

B. I. Spector, Negotiating Peace and Confronting Corruption: Challenges for Post-Conflict Societies (Potomac, MD: Center for Negotiation Analysis, 2008).

B. Russell, L'autorité et l'individu (Ciudad de Quebec: Presses de l'Université Laval, 2005).

- C. A. Kupchan, 'Introduction: Nationalism Resurgent', en C. A. Kupchan (ed.), *Nationalism and Nationalities in the New Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995).
- C. J. Friedrich, 'Corruption Concepts in Historical Perspective', en Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).
- C. Leite y J. Weidmann, 'Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth', IMF Working Paper WP/99/85 (Washington, DC: IMF, 1990).
- C. McNamara, 'Organizational Culture', Authenticity Consulting (2000), disponible en <https://managementhelp.org/organizations/culture.htm>.
- C. P. Kottak, *Cultural Anthropology*, 11va ed. (Boston, MA: McGraw-Hill, 2006).
- C. Sampford y J. G. Charles, 'Measuring Corruption'– Law, Ethics and Governance (Aldershot: Ashgate, 2006).
- Center for International Studies, 'Peace Support Operations', abril de 2001, disponible en <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/199/40939.html>.
- D. J. Gould, *Bureaucratic Corruption, Underdevelopment in the Third World: The Case of Zaire* (Nueva York: Pergamon Press, 1980).
- D. Koehn, 'Whistleblowing and Trust: Some Lessons from the ADM Scandal' (Chicago, IL: DePaul University, 1998).
- D. L. Carter, 'The Identification and Prevention of Police Corruption', documento técnico presentado en el Programa de Conferencias Públicas del Ministerio de Justicia de Japón, Tokio, 1997.
- D. M. Walker, *The New Oxford Companion to Law* (Oxford Companions) por Oxford University Press; 1ra ed. (Noviembre 15, 2008).
- D. McGregor, *The human side of enterprise in adventures in thought and action*. En *Proceedings of the fifth anniversary convocation of the School of Industrial Management*. (Cambridge, MA: MIT, 1957).
- D. S. Weiss y V. Molinaro, *The Leadership Gap* (Toronto, ON: John Wiley & Sons, 2005).
- DCAF y NATO, *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence* (Ginebra: IMF, 2010), disponible en https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Compendium_Building_Integrity_and_Reducing_Corruption_in_Defence.pdf.
- E. B. Tylor, *Primitive Culture* (Nueva York: Harper Torchbooks, 1958 [1871]).
- E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, 2da ed. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992).
- E. J. Delattre, *Character and Cops – Ethics in Policing*, 4ta ed. (Washington, DC: AEI Press, 2002).
- E. Lewis y R. Blum, 'Selection Standards: A Critical Approach', en R. Blum (ed.), *Police Selection* (Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1964).
- E. Schur, *Crimes Without Victims: Deviant Behavior and Public Policy* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965).

F. Herzberg, *Work and the Nature of Man* (Cleveland, OH: World Publishing, 1966).

Federation of European Risk Management, 'Standards for Risk Management' (2003), disponible en <https://www.ferma.eu/about-ferma/>.

G. A. Legault, *Professionnalisme et délibération éthique* (Ste-Foy: Presses de l'Université du Québec, 1999).

G. Bourdoux, A. Vandoren y M. Reiter, *Citizens and the Workings of Police Forces within the European Union* (Bruselas: Politeia, 2004).

G. E. Fitzgerald, 'Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council' (Brisbane: Government Printer, 1980).

G. E. Fitzgerald, 'Report of the Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct' (Sydney: Government Printer, 1989).

G. Ellison y J. Smyth, *The Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (Londres: Pluto, 2000).

G. Hofstede, *Culture's Consequences. International Differences in Work-related Values* (Londres: Sage, 1980).

G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations* (Nueva York: Sage, 2003).

G. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (Nueva York: McGraw-Hill, 1991).

G. L. Kelling y M. H. Moore, 'From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police' (Cambridge, MA: Harvard University, Kennedy School of Government, 1987).

G. M. Vaughan y M. A. Hogg, *Introduction to Social Psychology* (French Forest, NSW: Pearson Education, 2002).

H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).

H. Maine, *Ancient Law* (Londres: Dent, 1917).

H. Pepinsky, 'Introduction', en M. Braswell, B. R. McCarthy y B. J. McCarthy (eds), *Justice Crime & Ethics* (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1991).

H. W. Volberda, *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

IACP Ethics Toolkit: <https://www.theiacp.org/projects/iacp-ethics-toolkit>.

INTOSAI (Internal Control Standards Committee), 'Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government' (2001), disponible en <http://www.issai.org/issai-framework/intosai-gov.htm>.

J. A. Gardiner, *The Politics of Corruption* (Nueva York: Russell Sage Foundation, 1970).

- J. A. Winters, 'Criminal Debt', en J. R. Pincus y J. A. Winters (eds), *Reinventing the World Bank* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002).
- J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: McDonald & Evans, 1979); y *Principled Policing* (Winchester: Waterside Press, 1998).
- J. Broderick, *Police in Time of Change* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1987).
- J. Collins, *Good to Great: Why Some Companies Make the Leap and Others Don't* (Nueva York: Harper Business, 2001).
- J. G. March y H. A. Simon, *Organizations*, 2da ed. (Nueva York: Wiley, 1993).
- J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- J. M. Kouzes y B. Z. Posner, *The Leadership Challenge* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002).
- J. McGarry y B. O'Leary, *Policing Northern Ireland: Proposals for a New Start* (Belfast: Blackstaff Press, 1990).
- J. P. Kotter, *Leading Change* (Cambridge, MA: Harvard Business School, 1996), disponible en <https://www.kotterinc.com/8-steps-process-for-leading-change/>.
- J. Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969).
- J. R. Jones, *Reputable Conduct* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998).
- J. Roebuck y T. Barker, 'A Typology of Police Corruption', en R. Akers and E. Sagarin (eds), *Crime Prevention and Social Control* (Nueva York: Praeger, 1974).
- J. Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society* (Quid Pro, LLC; 4ta ed., Mayo 26, 2011).
- J. van Klaveren, 'The Concept of Corruption', en Arnold J Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds), *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1990).
- J. Wallace, J. Hunt y C. Richards, 'The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values', *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54-56.
- J. Wilson, *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).
- J.-P. Didier, *La déontologie de l'administration* (Paris: Presses Universitaires de France, 1999).
- L. Bégin (ed.), *L'éthique au travail* (Montreal: Liber, 2009).
- L. Shelley, 'Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change', en R. I. Mawby (ed.), *Policing Across the World: Issues for the Twenty-first Century* (Londres: University College of London Press, 1999).

L. W. Sherman, 'Three Models of Organizational Corruption in Agencies of Social Control', *Social Problems* 27, no. 4 (1980): 478-491; y *The Study of Ethics in Criminology and the Criminal Justice Curricula* (Chicago, IL: Joint Commission of Criminology and Criminal Justice Education and Standards, 1981).

L.W. Sherman, *Scandal and Reform: Controlling Police Corruption* (Los Angeles y Berkeley, CA: University of California Press, 1978).

M. Caparini y O. Marenin (eds), *Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress* (Munster: Lit Verlag, 2004).

M. J. Esman, *Ethnic Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994).

M. McAlary, *Good Cop, Bad Cop* (Nueva York: Pocket Books, 1996).

M. Palmer, 'Controlling Corruption', en P. Moir y H. Eijkman (eds.), *Policing Australia* (South Melbourne: Macmillan, 1992).

M. Punch, 'Rotten Barrels: Systemic Origins of Corruption', en E. W. Kalthoff (ed.), *Strategieen voor corruptie- beheersing bij de polite* (Arnhem: Gouda Quint, 1994).

M. Punch, *Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control* (Londres: Tavistock, 1985).

M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).

M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Traduc. por A. M. Henderson y T. Parsons (Nueva York: Free Press, 1947).

Ministry of Defence, 'The Military Contribution to Peace Support Operations', *Joint Warfare Publication 3-50*, 2da ed. (Swindon: MOD, 2004).

N. Flynn, *Public Sector Management*, 6ta ed. (Londres: Sage Publications, 2012).

P. Aepli, Olivier Ribaux and Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).

P. M. Blau y W. R. Scott, *Formal Organizations* (San Francisco, CA: Chandler, 1962).

P. Maas, *Serpico* (Nueva York: William Morrow Paperbacks; edición reimpressa, Enero 4, 2005).

P. Montana y B. Charnov, *Management: A Streamlined Course for Students and Business People* (Hauppauge, NY: Barron's, 1993), disponible en <https://ils.unc.edu/daniel/405/Montana11.pdf>.

P. Neyroud y A. Beckley, *Policing Ethics and Human Rights* (Cullompton: Willan Publishing, 2001).

P. Parienté, 'Les valeurs professionnelles: une ressource pour l'encadrement de l'activité policière?' (IHESI: Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 1994).

P. Ponsaers, C. Tange y L. Van Outrive (eds), *Regards sur la police/Insights on Police* (Bruselas: Bruylant - École des sciences criminologiques Léon Courvil, 2009).

- P. Quinton y J. Miller, *Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Policing Corruption* (Londres: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).
- P. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (Nueva York: Doubleday; edición revisada y actualizada (Marzo 21, 2006).
- P. W. Tappan, *Crime, Justice and Correction* (Nueva York: McGraw-Hill, 1960).
- R. Chu, 'Fighting Police Corruption: The ICAC Experience', en *Policing, Ethics and Corruption, proceedings of colloquium in Brussels, Septiembre/Octubre 2002* (Bruselas: Editions Politeia, 2004).
- R. Craven, *Kick-Start Your Business* (Londres: Virgin Books, 2001).
- R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Nueva York: Free Press, 1958).
- R. Reiner, *The Politics of the Police* (London: Oxford University Press; 4ta ed., Abril 29, 2010).
- R. W. Giuliani y W. J. Bratton, *Police Strategy No. 7: Rooting Out Corruption; Building Organizational Integrity in the New York Police Department* (Nueva York: New York Police Department, 1995).
- R. W. Revans, *The Origin and Growth of Action Learning* (Bromley: Chartwell-Bratt, 1982).
- R. Ward y R. McCormac (eds), *Managing Police Corruption: International Perspectives* (Chicago, IL: Office of International Criminal Justice, 1987).
- R. Wasserman y M. Moor, 'Values in Policing, Perspectives on Policing', 8 (Washington, DC: National Institute of Justice, 1988).
- R. Weitzer, *Policing under Fire: Ethnic Conflict and Police Community Relations in Northern Ireland* (Albany, NY: State University of New York, 1995).
- S. Bok, 'Whistleblowing and Professional Responsibility', en Tom L. Beauchamp and Norman E. Bowie (eds), *Ethical Theory and Business* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994).
- S. Kutnjak Ivković, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (Nueva York: Oxford University Press, 2005).
- S. P. Robbins, *Essentials of Organizational Behavior* 13va Ed. (Upper Saddle River, NJ: Pearson, 2015).
- T. Deal y A. Kennedy, *Corporate Cultures. The Rites and Rituals of Corporate Life* (Reading: Basic Books; edición revisada, 2000).
- T. Denham, 'Police Reform and Gender', en Megan Bastick y Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).
- T. Knoster, R. Villa y J. Thousand, 'A Framework for Thinking about Systems Change', en R. Villa and J. Thousand (eds), *Restructuring for Caring and Effective Education: Piecing the Puzzle Together* (Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing, 2000).
- T. Newburn (ed.), *Policing: Key Readings* (Cullompton: Willan, 2005).

- T. Newburn, 'Understanding and Preventing Police Corruption', 1999.
- T. Newburn, T. Williamson y A. Wright (eds), Handbook of Criminal Investigation (Cullompton: Willan Publishing, 2007).
- T. Newburn, Understanding and Controlling Police Corruption: Lessons from the Literature, Police Research Series Paper No. 10 (Londres: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 1999).
- T. Peters y R. Waterman, In Search of Excellence (Nueva York: Gardner Books; 2da edición, 2004).
- T. Prenzler y C. Bonken, Police Integrity Testing in Australia (Londres: Sage Publications, 2001).
- T. Prenzler, Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).
- Transparency International, 'People's Experience of Corruption: Global Corruption Barometer 2009' (Berlin: Transparency International, 2009).
- Transparency International, 'The Anti-corruption Plain Language Guide', 2009, disponible en www.transparency.am/misc_docs/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.
- Transparency International, Building Integrity and Countering Corruption (London: Transparency International, 2011).
- Transparency International, The TI Sourcebook, ed. J. Pope (Berlin: TI, 1996).
- UNDP, 'Corruption and Good Governance: Discussion Paper 3' (New York, UNDP, 1997). United Nations, 'UN Convention Against Corruption' (Nueva York: United Nations, 2003).
- US Department of Justice, 'Principles for Promoting Police Integrity' (2001), disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>.
- US General Accounting Office, 'Internal Control Management and Evaluation Tool' (Washington, DC: US GAO, 2001), disponible en <https://www.gao.gov/products/GAO-01-1008G/>.
- V. E. Kappeler y L. K. Gaines, Community Policing: A Contemporary Perspective (Routledge; 7ma edición, 2015).
- V. Tanzi, 'Corruption, Government Activities, and Markets', IMF Working Paper WP/94/99 (Washington, DC: IMF, 1994); y 'Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures', IMF Working Paper WP/98/63 (Washington, DC: IMF, 1998), disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.
- V. Vroom, Work and Motivation (John Wiley & Sons; 1ra edición, Noviembre 10, 1994).
- W. Bennis y J. Goldsmith, Learning to Lead (Basic Books; 4ta edición, Abril 27, 2010).
- W. Bennis, On Becoming a Leader (Basic Books; 4ta edición, Marzo 3, 2009).
- West's Encyclopedia of American Law, 2da ed. (Nueva York: Gale Group, 2008).

World Bank, 'The Origins of Corruption in Transition Countries', disponible en <http://web.worldbank.org/archive/website00504/WEB/PDF/CHAPT-31.PDF>.

Y. Boisvert et al., *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique* (Montreal: Liber, 2003).

Artículos académicos

A. Beck e Y. Chistyakova, 'Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide', *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123-137.

A. Lacroix, 'La dimension éthique de l'organisation du travail', *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 139-146.

B. Dumaine, 'Creating a New Company Culture', *Fortune*, 15 de enero de 1990: 127-131.

B. E. Ashforth y V. Anand, 'The Normalization of Corruption in Organizations', *Research in Organizational Behavior* 25 (2003): 1-52.

B. F. Kingshott y J. Prinsloo, 'Ethics in Policing', *Phronimon (Journal of the South African Society for Greek Philosophy and the Humanities)* 5, no. 1 (2004): 49-70; y 'The Universality of the Police Culture', *Acta Criminologica - South African Journal of Criminology* 17, no. 1 (2004): 1-16.

B. F. Kingshott, 'Cultural Ethics and Police Canteen Culture', *Police Research & Management* 3, no. 3 (1999): 27-43.

B. F. Kingshott, 'The Need for the Inter-agency Approach to Policing', *Police Journal* LXVII, no. 3 (1994): 198-208; 'Ethics: A Moral Dilemma', *Police Journal* April (1996): 163-166; 'Cultural Ethics and Police Canteen Culture', *Police Research & Management* 3 no. 3 (1999): 27-43; 'To a Higher Standard', *Ethics Roll Call* 6, no. 1 (1999): 2-4.

B. J. Ryan, 'What the Police Are Supposed to Do: Contrasting Expectations of Community Policing in Serbia', *Policing and Society* 17, no. 1 (2007): 1-20.

C. Alderfer, 'An Empirical Test of a New Theory of Human Needs', *Organizational Behavior and Human Performance* 4 (1969): 142-175.

C. Koch, 'The New Science of Change', *CIO Magazine*, 15 de septiembre de 2006: 54-56, disponible en www.cio.com/archive/091506/change.html.

C. Shearing, 'Transforming the Culture of Policing: Thoughts from South Africa', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Special Issue (1995): 54-61. J. Skinner, 'Legislating for Cultural Change', *International Journal of Public Sector Management* 13, no. 6 (2000): 540-548.

D. E. Warren, 'Constructive and Destructive Deviance in Organizations', *Academy of Management Review* 28, no. 4 (2003): 622-632.

D. H. Bayley, 'The Effects of Corruption in a Developing Nation', *Western Political Science Quarterly* 19, no. 4 (1966): 719-732; y *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2001).

D. J. Brass, K. D. Butterfield y B. C. Skaggs, 'Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective', *Academy of Management Review* 23 (1998): 14-31.

- D. Massey, 'Why Us and Why? Some Reflections on Teaching Ethics to Police', *Police Studies* 16, no. 3 (1993): 77-83.
- D. Monjardet, 'La culture professionnelle des policiers', *Revue Française de Sociologie* XXXV, no. 3 (1994): 393-411.
- D. Serra, 'Empirical Determinants of Corruption: A Sensitivity Analysis', *Journal of Public Choice* 126, nos 1/2 (2006): 225-256.
- Daily Telegraph, 'The Halford Inquiry', *Daily Telegraph*, 22 de julio de 1992: 1.
- E. H. Schein, 'Organizational Socialization and the Profession of Management', *Industrial Management Review* 9 (1968): 1-15.
- E. Harch, 'Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa', *Journal of Modern African Studies* 31, no. 1 (1993): 31-48.
- E. R. Stoddard, 'The "Informal Code" of Police Deviancy: A Group Approach to "Blue Coat Crime"', *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 59 (1968): 201-213.
- G. Ellison, 'A Blueprint for Democratic Policing Anywhere in the World? Police Reform, Political Transition, and Conflict Resolution in Northern Ireland', *Police Quarterly* 10, no. 3 (2007): 243-269.
- G. Mason, 'Whistleblowers Are Victims', *Police Review*, 3 de diciembre de 1993.
- G. R. Weaver, 'Virtues in Organizations: Moral Identity as a Foundation for Moral Agency', *Organizational Studies* 27, no. 3 (2006): 341-368.
- H. H. Werlin, 'The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience', *Political Science Quarterly* 88, no. 1 (1973): 71-85.
- J. A. Kechichian y T. W. Karasik, 'The Crisis in Azerbaijan: How Clans Influence the Politics of an Emerging Republic', *Middle East Policy* 4, nos 1/2 (1995): 57-71.
- J. B. Cunningham y T. Eberle, 'A Guide to Job Enrichment and Redesign', *Personnel* 67 (1990): 56-61.
- J. B. Roebuck y T. Barker, 'A Typology of Police Corruption', *Social Problems* 21 (1974): 423-437.
- J. Chan, 'Changing Police Culture', *British Journal of Criminology* 1 (1996): 109-134.
- J. M. Mbaku, 'Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior', *Konjunkturpolitik* 38, no. 4 (1992): 247-265.
- J. P. Near et al., 'Explaining the Whistle-Blowing Process - Suggestions from Power Theory and Justice Theory', *Organisation Science* 4, no. 3 (1993): 392-411.
- J. Pinto, C. R. Leana y F. K. Pil, 'Corrupt Organizations or Organizations of Corrupt Individuals? Two Types of Organizational-level Corruption', *Academy of Management Review* 33, no. 3 (2008): 685-709.
- J. Q. Wilson y G. Kelling, 'The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows', *Atlantic Monthly*, March 1982: 29-38.

- J. R. Hackman y G. R. Oldham, 'Development of the Job Diagnostic Survey', *Journal of Applied Psychology* 60 (1975): 159-170.
- J. Rothschild y T. D. Miethe, 'Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation', *Work and Occupations* 26, no. 1 (1999): 107-128.
- J. S. Nye, 'Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis', *American Political Science Review* 61, no. 2 (1967): 417-427.
- J. Tirole, 'A Theory of Collective Reputations (with Applications to Persistence of Corruption and to Firm Quality)', *Review of Economic Studies* 63 (1996): 1-22.
- J. Wallace, J. Hunt y C. Richards, 'The Relationship between Organisational Culture, Organisational Climate and Managerial Values', *International Journal of Public Sector Management* 12, no. 7 (1999): 54-56.
- L. Bégin y A. Lacroix (eds), 'Le travail en crise', *Éthique publique* 11, no. 2 (2009): 5-6.
- M. Davis, 'The Ethics Boom: What and Why', *Centennial Review* 34 (1990): 163-186; y 'Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession', *Philosophy & Public Affairs* 20, no. 2 (1991): 140-161.
- M. Davis, 'Thinking Like an Engineer: The Place of a Code of Ethics in the Practice of a Profession', *Philosophy & Public Affairs* 20, no. 2 (1991): 140-161.
- M. M. Helms, L. P. Ettkin y D. J. Morris, 'Viewpoint: The Risk of Information Compromise and Approaches to Prevention', *Journal of Strategic Information Systems* 9 (2000): 5-15.
- M. Marks, 'Transforming Police Organisations from Within: Police Dissident Groupings in South Africa', *British Journal of Criminology* 40 (2000): 557-573.
- M. S. Alam, 'Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of Underdevelopment', *American Journal of Economics and Sociology* 48, no. 4 (1989): 441-456.
- M. S. Baucus y J. P. Near, 'Can Illegal Corporate Behavior Be Predicted? An Event History Analysis', *Academy of Management Journal* 34 (1991): 9-36.
- N. H. Leff, 'Economic Development through Bureaucratic Corruption', *American Behavioral Scientist* 8, no. 3 (1964): 8-14.
- O. Marenin, 'Building a Global Police Studies Community', *Police Quarterly* 8 (2005): 99-136.
- P. R. Lane y A. Tornell, 'Power, Growth, and the Voracity Effect', *Journal of Economic Growth* 1 (1996): 213-241.
- R. Francis y A. Armstrong, 'Issues and Guidance in Research Ethics', *Journal of Business Systems, Governance and Ethics* 3, no. 3 (2006): 33-39.
- R. P. Nielsen, 'Corruption Networks and Implications for Ethical Corruption Reform', *Journal of Business Ethics* 42 (2003): 125-149.

R. Reiner, 'A Much Lower Pedestal', *Policing* 7 (1991): 225-245.

Revue éthique publique, 'Éthique policière, militaire et pénitentiaire', *Revue éthique publique* 2, no. 1 (2000).

S. A. Toke, 'Corruption, Institutions, and Economic Development', *Oxford Review of Economic Policy* 25, no. 2 (2009): 271-329.

S. Karstedt y G. LaFree, 'Democracy, Crime, and Justice', *Annals of American Academy of Political and Social Science* 605 (2006): 6-23.

T. M. Jones y L. V. Ryan, 'The Link between Ethical Judgement and Action in Organizations: A Moral Approbation Approach', *Organization Science* 8 (1997): 6-63.

T. Sayed y D. Bruce, 'Inside and Outside the Boundaries of Police Corruption', *African Security Review* 7, no. 2 (1998): 3-21.

T. Uys, 'The Politicisation of Whistleblowers: A Case Study', *Business Ethics: A European Review* 9, no. 4 (2000): 259-267.

W. Kaempffer, 'Report: Police Deaths Fall Across US', *New Haven Register*, 30 de diciembre de 2009: 1.

Organizaciones

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional: www.impactalliance.org.

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID - Agencia de Estados Unidos para la ayuda internacional): www.usaid.gov.

Amnistía Internacional (originariamente una organización británica, ahora es mundial): www.amnesty.org.

Banco Asiático de Desarrollo: www.adb.org/Integrity/links.asp.

Banco Mundial: <https://www.worldbank.org/>.

Centro de Recursos Anticorrupción: www.u4.no.

Comisión Australiana para la Integridad en la Aplicación de la Ley: www.aclei.gov.au/.

Comisión de Integridad Policial de Nueva Gales del Sur, Australia: <https://www.lecc.nsw.gov.au/>.

Comisión de Prevención del Delito y Conductas Indebidas, Queensland, Australia: www.cmc.qld.gov.au/asp/index.asp.

Comisión Independiente contra la Corrupción: www.icac.org.hk/en/home/index.html.

Comisión Independiente de Hong Kong contra la Corrupción: www.icac.org.hk/en/home/index.html.

Comisión Independiente para las Denuncias contra la Policía, Reino Unido: www.ipcc.gov.uk.

Comisión para Combatir la Corrupción Policial, Nueva York, EE. UU.:
<https://www1.nyc.gov/site/ccpc/index.page>.

Comisión para Denuncias Públicas contra la RCMP, Canadá:
<https://www.international.gc.ca/gac-amc/index.aspx?lang=eng>.

Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway: www.coso.org.

Comité Permanente de Supervisión de la Policía (Comité P), Bélgica: <https://comitep.be/?lang=en>.

Consejo Europeo (CoE): www.coe.org.

Dirección Independiente de Denuncias, Sudáfrica: <http://www.ipid.gov.za/>.

Human Rights Watch (sucursales en varios países): www.hrw.org.

Oficina de Integridad Policial (Victoria, Australia): <https://opi.sa.gov.au/police-complaints/>.

Ombudsman de la Policía para Irlanda del Norte, Reino Unido: www.policeombudsman.org.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): www.oecd.org.

Transparencia internacional (TI - organización anticorrupción internacional con sede en Alemania):
www.transparency.org

United States Government Accountability Office: <https://www.gao.gov/>.

Informes oficiales y legislación relevantes

CoE Commissioner for Human Rights, 'Opinion concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police' (2009), disponible en <https://rm.coe.int/16806daa54>.

CoE Committee of Ministers, European Code of Police Ethics (Recommendation (2001) 10 and explanatory memorandum), 19 de septiembre de 2001, disponible en <https://polis.osce.org/node/4711>.

CoE Criminal and Civil Law Conventions on Corruption: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173> y <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>.

CoE, Codes of Conduct for Public Officials (Recommendation (2000) 10 and explanatory memorandum), disponible en <http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/LegalResources/Philippines/Laws/Philippines%20Code%20of%20Conduct%20and%20Ethical%20Standards%20for%20Public%20Officials%201989.pdf>.

Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct 1987-89, Queensland, Australia, disponible en <http://www.ccc.qld.gov.au/research-and-publications/publications/police/the-fitzgerald-inquiry-report-1987201389.pdf>.

Droits de l'homme et éthique professionnelle, Manuel de formation de l'Institut suisse de police (Neuchâtel: Institut Suisse de Police, 2009).

G. Fitzgerald, Report of a Commission of Inquiry Pursuant to Orders in Council: Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct (Brisbane: Government of Queensland, 1989).

G. Kennedy, Royal Commission into Whether There Has Been Corrupt or Criminal Conduct by Any Western Australian Police Officer - Final Report, 2 vols (Perth: Government of Western Australia, 2004).

Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 'A New Beginning: Policing in Northern Ireland - The Report of the Independent Commission on Policing in Northern Ireland' (Patten Report) (Belfast: Independent Commission on Policing in Northern Ireland, 1999).

Inter-American Convention against Corruption, Organization of American States, 29 de marzo de 1996, disponible en http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp.

Interpol Group of Experts on Corruption, 'Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/ Services', 70th General Assembly, Budapest, 2001, disponible en <http://policehumanrightsresources.org/?p=1287>.

J. A. Winters, 'Criminal Debt', written statement by Jeffrey A. Winters, Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 108th Congress, Second Session, 13 de mayo de 2004.

J. Miller, 'Police Corruption in England and Wales: An Assessment of Current Evidence', Home Office Online Report No. 11/03 (Londres: Home Office, 2003).

J. R. T. Wood, 'Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform' (Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).

J. Wood, 'Royal Commission into the NSW Police Service: Interim Report (1)' (Sydney: Government Printer, 1997), disponible en [at http://www.lib.latrobe.edu.au/research/ageofinquiry/biogs/E000002b.htm](http://www.lib.latrobe.edu.au/research/ageofinquiry/biogs/E000002b.htm).

L. W. Sherman, 'Controlling Police Corruption: The Effects of Reform Policies. Summary Report' (Washington, DC: US Department of Justice, 1978).

Lord Nolan, 'First Report of the Committee on Standards in Public Life' (Londres: The Stationery Office, 1998), disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336840/1stInquiry_Summary.pdf.

M. Mollen, 'Report of the Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department' (Nueva York: The Commission, 1994).

NSW Police Integrity Commission, 'Annual Report 1996-7' (Sydney: Police Integrity Commission, 1997), disponible en <https://www.lecc.nsw.gov.au/news-and-publications/publications/>.

OCDE, 'Convention Against Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions' (Paris: OECD, 1999), disponible en <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>.

OCDE, Recommendation of the Council on enhancing integrity in public procurement, Annex: Principles for enhancing integrity in public procurement, C (2008) 105, disponible en <https://www.oecd.org/publications/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service-9789264104938-en.htm>.

P. Quinton y J. Miller, 'Promoting Ethical Policing: Summary Findings of Research on New Misconduct Procedures and Police Corruption' (Londres: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 2003).

P. Ryan, 'New South Wales Police Gender Based and Sexual Harassment Policy' (Sydney: Government Printer, 1998).

Resolución de la Asamblea General de la ONU 58/4: Convención de la ONU contra la Corrupción, 31 de diciembre de 2003; Código de Conducta Internacional para Funcionarios Públicos (Anexo de la Resolución de la Asamblea General 51/59: Acción contra la Corrupción, 28 de enero de 1997), disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.

UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Resolución 34/169, 17 de diciembre de 1979, Asamblea Parlamentaria), disponible en <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>.

Encuestas, seminarios y otros medios de comunicación

'Inquisition', película (Avalon Beach: Pony Films, 2010).

A. Beck y R. Lee, 'Attitudes to Corruption amongst Russian Police Officers and Trainees', *Crime, Law and Social Change* 38, no. 4 (2002): 357-372.

A. Beck y Y. Chistyakova, 'Crime and Policing in Post-Soviet Societies: Bridging the Police/Public Divide', *Policing and Society* 12, no. 2 (2002): 123-137.

Australian Institute of Criminology, varias publicaciones en relaciones entre la policía y la comunidad, disponibles en <https://aic.gov.au/publications>.

C. Klockars et al., *The Measurement of Police Integrity* (Washington, DC: National Institute of Justice, 2000), disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/181465.pdf>.

G. Huon et al., *Perceptions of Ethical Dilemmas* (Payneham: National Police Research Unit, 1995).

J. Fishman, *Measuring Police Corruption* (Nueva York: John Jay College of Criminal Justice, 1978).

J. Morton, *Bent Coppers: A Survey of Police Corruption* (Londres: Little, Brown, 1993).

M. Mogachev, 'Rezultaty sotsiologicheskikh issledovaniy korruptsii v sisteme Ministerstva vnutrennykh del Rossiiskoi Federatsii' in V. Gerasimov and A. Shchegortsov (eds), *Nauchno-prakticheskaya konferentsiya 'Sotsiologiya korruptsii'* (Moscow: Russko-Nemetskoe Obshchestvo Prava i Ekonomiki, 2003).

Resultados del seminario 'La déontologie policière, instrument de consolidation des droits de l'homme' (Paris: Ministry of Interior, General Directorate of National Police, Police International Technical Cooperation Service, 1999).

Resultados del seminario 'Policing, Ethics and Corruption', Octubre de 2002 (Bruselas: Editions Politeia, 2004).

R. Mischkowitz et al., *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll: Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie* (Cologne: Luchterhand/Wolters Kluwer, 2003).

S. Rose-Ackerman y A. Stone, *The Cost of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys* (Washington, DC: World Bank, 1996).

Artículos en línea y publicaciones sobre género y seguridad

'A Women's Guide to Security Sector Reform: Training Curriculum | DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance' (2017), disponible en <https://www.dcaf.ch/womens-guide-security-sector-reform-training-curriculum>

A. Tomić, "Gender Mainstreaming of the Security Sector in Bosnia and Herzegovina: From the Policy Papers to Reality." *Connections*, vol. 14, no. 3, (2015), pp. 87-102, disponible en www.jstor.org/stable/26326410.

C. Watson, *Preventing and Responding to Sexual and Domestic Violence Against Men: A Guidance Note for Security Sector Institutions* (Ginebra: DCAF, 2014).

G. Odanović, *Gender Advisors In The Serbian Security Sector*. Belgrade Centre for Security Policy, (2011), disponible en www.jstor.org/stable/resrep04784.

M. Bastick, *Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces* (Ginebra: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014).

M. Bastick, *Integrating Gender into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & national Human Rights Institutions* (Ginebra: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014).

M. Bastick, *Integrating Gender into Internal Police Oversight*, (Ginebra: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014).

M. Bastick, *Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector* (Ginebra: DCAF, 2011).

J. M. Prescott, E. Iwata, y B. H. Pincus, *Gender, Law and Policy: Japan's National Action Plan on Women, Peace and Security*, (2016), disponible en http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2016/04/APLPJ_Prescott-Iwata-Pincus-FINAL.pdf.

J. True, Explaining the global diffusion of the Women, Peace and Security agenda. *International Political Science Review*, (2016). 37(3), 307-323. <https://doi.org/10.1177/0192512116632372>.

L. Huber y S. Karim, The internationalization of security sector gender reforms in post-conflict countries. *Conflict Management and Peace Science*, 35(3), 263-279. (2018). <https://doi.org/10.1177/0738894217696228>.

National Center for Women and Policing, *Recruiting & Retaining Women: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement*, (Los Angeles, CA, sin fecha), disponible en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/185235.pdf>.

N. Ansorg, y T. Haastруп, 'Gender and the EU's Support for Security Sector Reform in Fragile Contexts', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56 (2018), 1127-43, disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.12716>.

N. Mushonga, 'A Case Study of Gender and Security Sector Reform in Zimbabwe: African Security Review: Vol 24, No 4', (2015), disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10246029.2015.1088655>.

Organisation for Security and Cooperation in Europe, *Bringing Security Home: Combating Violence Against Women in the OSEC Region. A compilation of good practices*, (Vienna, 2009), disponible en <https://www.osce.org/gender/37438>.

P. Roe, Gender and 'positive' security. *International Relations*, 28(1), 116-138. (2014). <https://doi.org/10.1177/0047117813502503>.

R. Tiessen, Gender essentialism in Canadian foreign aid commitments to women, peace, and security. *International Journal*, 70(1), 84-100. (2015). <https://doi.org/10.1177/0020702014564799>.

S. Singh, Gender, Conflict and Security: Perspectives from South Asia. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 4(2), 149-157. (2017). <https://doi.org/10.1177/2347797017710560>.

UN DPKO, *Manual: Community-Oriented Policing in United Nations Peace Operations* (2018), disponible en <https://police.un.org/en/manual-community-oriented-policing-in-peace-operations>.

UN DPKO/DFS, *United Nations Police Gender Toolkit*, 2015, disponible en <http://repository.un.org/handle/11176/387374>.

UNODC, *Handbook on Effective Police Responses to Violence Against Women*, Criminal Justice Handbook Series, (Vienna, 2010), disponible en https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/hb_eff_police_responses.pdf.

UNODC, *Training Curriculum on Effective Police Responses to Violence Against Women*, Criminal Justice Handbook Series, (Vienna, 2010), disponible en <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/newtrainingcurr.pdf>.

Women Police Officers Network in South East Europe, *Guidelines for Gender Sensitive Policing: With an Emphasis on Recruitment, Selection and Professional Development of Women in Police Service* (Belgrade: UNDP/SEESAC, 2012), disponible en <http://www.seesac.org/f/tmp/files/publication/812.pdf>.

S. Srinivas y A. Siddiqui, *Your Guide to Using Police Complaints Authorities*, Better Policing Series, (India, New Delhi: Commonwealth Human Rights Initiative, 2009), disponible en http://www.humanrightsinitiative.org/publications/police/police_complaints_authorities_user_guide.pdf.

UN Women, *Handbook for National Action Plans on Violence Against Women* (2012), disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook-for-nap-on-vaw.pdf>.

UN Women, WHO, UNDP y UNODC, *Essential Services Package for Women and Girls Subject to Violence Core Elements and Quality Guidelines* (2015), disponible en <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/12/essential-services-package-for-women-and-girls-subject-to-violence>.

Acerca de los autores

Pierre Aepli trabajó durante 16 años para una empresa privada como director ejecutivo a cargo de varias subsidiarias extranjeras. Después, dirigió la fuerza policial de 1000 miembros del Cantón de Vaud desde 1982 hasta 2002 y, durante varios años, presidió la Conferencia de Jefes Policiales de Suiza. Desde que se retiró en 2003, ha presidido el Comité Directivo de Suiza responsable de la organización de la cumbre del G8 y ha realizado distintas misiones internacionales para Suiza, el Consejo Europeo y el DCAF en los países balcánicos, las antiguas repúblicas Soviéticas del Sur, Indonesia y Palestina. Publicó varios artículos sobre temas de seguridad. Pierre finalizó una licenciatura en ciencias políticas, tiene un título de IMD y se graduó de la Academia Nacional del FBI en Quantico, Virginia. Ha impartido un curso sobre gestión policial para la Universidad de Lausana en la Ecole des Sciences Criminelles.

Lena Andersson cuenta con una licenciatura en gestión financiera de la Universidad de Estocolmo y tiene aproximadamente treinta años de experiencia profesional en la materia. Durante más de veinte años, trabajó en tareas relacionadas con el desarrollo, la evaluación y la capacitación en áreas de gestión financiera, gestión interna y control tanto en el Gobierno central de Suecia como en programas de fomento de capacidades en el ámbito de la asistencia internacional para el desarrollo. La mayor parte de su trabajo la llevó a cabo en países en transición, en situación de conflicto y en situación de posconflicto, principalmente en los países balcánicos, Sudáfrica y el Medio Oriente. Ha desarrollado y dirigido numerosos talleres y sesiones de capacitación sobre anticorrupción y fomento de la integridad, y ha desarrollado e implementado los conceptos “train the trainers” (capacitación de capacitadores) en temas relacionados con la anticorrupción. Ella cumple funciones de supervisión financiera del sector de seguridad y trabaja de cerca con el Parlamento y con organismos de supervisión, como las entidades fiscalizadoras superiores. Lena es profesora invitada de la Universidad de Malmö en el Instituto Superior de Defensa Nacional Sueco.

Alan Beckley es director interino de la Oficina de Ampliación de la Participación en la Universidad de Western Sydney y también ocupa el cargo de investigador en la Facultad de Ciencias Sociales y Psicología. Anteriormente trabajó durante 30 años como oficial de policía en el Reino Unido, donde publicó muchos artículos y libros sobre asuntos policiales. Es graduado de la Academia Nacional del FBI de la sesión 160 (1990) y actualmente estudia un doctorado en la Universidad de Western Sydney sobre vigilancia policial, ética y derechos humanos. Antes de esto, Alan se desempeñó como consultor de gestión durante nueve años, trabajó en el sector público del Reino Unido y con los servicios de la policía nacional del Reino Unido y Europa, e impartió cursos sobre: liderazgo ejecutivo, administración eficaz del personal, mejores prácticas en el servicio policial y en la industria de la seguridad, gestión de incidentes críticos y ética profesional de la policía. La mayor parte de su trabajo se centró en el nivel del Gobierno central (principalmente en la gestión de programas y proyectos) y en el desarrollo organizacional, con la mayoría de sus cargos en el campo de la educación.

Dr. Hans Born es director adjunto y jefe de la División de Políticas e Investigación en el DCAF, el Centro de Ginebra para la Gobernanza en el Sector de Seguridad. Actualmente se centra en la gobernanza inteligente de Estados en transición, así como en el rol del Parlamento y de las instituciones de defensoría del pueblo en la gobernanza del sector de seguridad. Ha realizado estudios de investigación sobre políticas en las áreas de derechos humanos, rendición de cuentas y gobernanza del sector de seguridad para las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo. También co-creó el Foro Interparlamentario para la Gobernanza del Sector de Seguridad en el Sudeste Asiático (IPF-SSG) y la Conferencia Internacional de Instituciones de Defensoría del Pueblo para las Fuerzas Armadas (ICOAF). Ha publicado muchos artículos sobre reforma y gobernanza del sector de seguridad. Sus últimas publicaciones incluyen *Governing the Bomb: Democratic accountability and civilian control of nuclear weapons* (Oxford University Press, 2011), *Accountability of International Intelligence Cooperation* (Routledge 2010) y *Parliamentary Oversight of*

the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians (ECOWAS, 2011). Tiene una maestría en administración pública de la Universidad de Twente y un doctorado en ciencias sociales de la Universidad de Tilburg.

Eric Cobut es *commissaire divisionnaire* y director de comunicaciones internas de la Policía Federal Belga. Co-escribió el código profesional de la policía en Bélgica. También supervisó el proceso de cambio que acompañó la fusión de los servicios policiales belgas en el año 2001. En este marco, se encargó de desarrollar una política ética para la Policía Federal Belga. Trabajó varios años como experto del Consejo Europeo, ayudando a distintos servicios policiales de Europa del Este a redactar sus códigos de conducta. También participó de varios proyectos de la UE relacionados con la prevención de la corrupción en Bulgaria y la profesionalización de la Policía Nacional de Burundi. Cobut enseña comunicación y ética en distintas academias de la policía y en universidades.

Matthias Erny es auxiliar de investigación en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Zúrich (ZHAW). Su trabajo se centra en política y economía con especial énfasis en los riesgos emergentes en el sector comercial. Actualmente está escribiendo su tesis doctoral sobre democratización en países en situación de posconflicto en la Universidad de San Galo. Durante sus estudios, Matthias trabajó como becario en la División de Investigación del DCAF.

Gabriel Geisler trabajó como asistente de investigación de la División de Investigación del DCAF. Actualmente es investigador postdoctoral en el Instituto de Estudios Avanzados en Toulouse. Anteriormente fue seleccionado como becario de investigación Marie-Curie en el Departamento de Economía de la Universidad de Oxford. En 2016 completó un doctorado (PhD) en historia, con especialización en economía, en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y Desarrollo en Ginebra.

Andrew Goldsmith es profesor en la Universidad de Flinders. Se unió a la Universidad de Flinders por primera vez en 1997 como profesor fundador de estudios legales. Entre 2009 y 2012, ocupó el cargo de director ejecutivo en el Centro para la Prevención del Delito Transnacional, Universidad de Wollongong. A fines de 2012, se reincorporó a Flinders para asumir su cargo actual. Siempre se ha interesado en las investigaciones sobre corrupción policial, rendición de cuentas y temas de gobernanza y en los servicios policiales transnacionales y el contraterrorismo. Ha realizado consultorías y ha brindado asesoramiento sobre una gran cantidad de temas en estas áreas para agencias como Open Society Justice Initiative, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth, la Policía Federal Australiana, la Defensoría del Pueblo de Victoria y la Comisión de Prevención del Delito y Conductas Indebidas de Queensland, Australia. También trabajó en proyectos de reforma policial para el Ministerio del Interior de Turquía y para la Oficina del Asesor de Seguridad Nacional de Colombia. El Profesor Goldsmith finalizó varias licenciaturas en derecho, criminología y sociología y se graduó en la Universidad de Adelaide, la Universidad Monash en Australia, la Universidad de Toronto, Canadá y la Escuela de Economía de Londres, Inglaterra.

Leslie Holmes es profesor de ciencias políticas en la Universidad de Melbourne, Australia; profesor invitado en la Escuela de Posgrado de Investigación Social en Varsovia, Polonia, y en la Universidad de Bolonia, Italia. Es miembro de la Academia de Ciencias Sociales de Australia. El profesor Holmes es autor de varios libros, como *Corrupción Policial: Lecturas Esenciales, ¿Estados podridos?: Corrupción, Postcomunismo, y Neoliberalismo; Corrupción: Una Muy Breve Introducción (Muy Breves Introducciones), Comunismo: Una Muy Breve Introducción (Muy Breves Introducciones); Postcomunismo: Una Introducción, Introducción Avanzada sobre Crimen Organizado, Terrorismo, y Corrupción: Redes y Enlaces, Tráfico y Derechos Humanos: Perspectivas Europeas y de Asia-Pacífico, Política en el Mundo Europeo.*

Brian Kingshott es del Reino Unido. Se graduó como detective y negociador de secuestros en el Metropolitan Police Detective Training School (Londres, Inglaterra). En una carrera de 32 años, trabajó en investigaciones criminales, tránsito, soporte aéreo, custodia, comunicaciones, unidad especial,

equipo de catástrofes, guardia, capacitación y como miembro de los servicios policiales comunitarios. Se desempeñó como auditor de derechos humanos para el servicio policial británico. Se capacitó como agente de MODACE (Administración de Desastres y Emergencia Civil) y como asesor de medios y capacitador de la policía. Es exmiembro del Cadre of International Hostage Negotiators del Reino Unido. En la actualidad es profesor adjunto en Grand Valley State University, Michigan, EE. UU. Kingshott es autor de publicaciones sobre temas del servicio policial, cultura personal y organizacional, ética y terrorismo.

André Lacroix es profesor del Departamento de Filosofía y Ética Aplicada y jefe de la cátedra de ética aplicada en la Universidad de Sherbrooke en Quebec, Canadá. El tema principal de sus intereses y de su trabajo es la ética de las interacciones entre las personas y los grupos. En específico, identifica y analiza varios modelos de intervenciones éticas y sugiere distintos patrones de respuesta y toma de decisiones dentro de las instituciones y de las sociedades. Esto lo llevó a un interés por la capacitación en el lugar de trabajo. Además, ha trabajado estrechamente con muchos departamentos de policía para incorporar la capacitación sobre ética en el trabajo policial. Obtuvo una licenciatura en derecho en la Universidad de Montreal, una licenciatura en filosofía de la Universidad de Quebec en Montreal, dos licenciaturas en La Sorbona en París, y un doctorado en la Universidad de Quebec en Montreal. André ha brindado conferencias para varias organizaciones y ha publicado muchos artículos y monografías.

Gerard Snel EMTP es superintendente de la policía holandesa. Comenzó su carrera en el año 1981 como agente de patrulla y más tarde se convirtió en detective-inspector en la policía de Ámsterdam. Después de 16 años de servicio activo en la policía, en el año 1998, cambió su foco de atención a la educación de la policía. Enseñó gestión de investigación criminal y liderazgo en la Facultad de Liderazgo de la Academia de Policía de los Países Bajos. Desarrolló varios programas para planes de estudios de licenciaturas y maestrías y fue responsable del desarrollo del plan de estudios de la maestría en gestión de investigación criminal. Actualmente es el administrador del programa de la cátedra de ciencias de la investigación en la Academia de Policía de los Países Bajos. Gerard tiene una maestría en administración policial y es graduado de la Academia Nacional del FBI. Su libro sobre control eficaz del delito (*Effectieve Crimnaliteitsbeheersing*) se ha convertido en un material estándar para la educación de la policía holandesa.

Aidan Wills actualmente trabaja en Matrix. Desde que completó su entrenamiento, se encuentra desarrollando una práctica jurídica que cubre derecho laboral, público y de información. Ha participado en casos de la Corte Europea de Derechos Humanos, el Tribunal de Apelaciones, el Tribunal Superior, el Upper Tribunal (ACC), la Corte del Condado, Tribunales Laborales, el Tribunal de Primer nivel, y la Corte de Magistrados. Anteriormente fue coordinador de proyecto en la División de Investigación en el DCAF, donde coordinó proyectos del DCAF en supervisión de agencias de seguridad e inteligencia. Es coeditor del volumen publicado recientemente, *International Intelligence Cooperation and Accountability*, y ha trabajado en varios aspectos de la gobernanza del sector de seguridad, incluidos la defensoría del pueblo para las fuerzas armadas, las investigaciones especiales, el acceso a la información y la protección de denunciantes. Tiene una maestría del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo, Ginebra, Suiza.

Notas finales

Capítulo 1:

- 1 M. Punch, 'Rotten Orchards: "Pestilence", Police Misconduct and System Failure', *Policing and Society* 13, no. 2 (2003): 171-196.
- 2 A. Zwaniecki, 'United States Focuses on Corruption-Terrorism Connection', US Department of State, Octubre 2008, disponible en <https://www.apostille.us/news/22-october-2008-united-states-focuses-on-corruption-terrorism-connection--integrated-ap-proach-sought-to.shtml>, consulted 11.06.2018.
- 3 Consulte www.interpol.int/public/corruption/igec/default.asp.
- 4 Ideada por la Comisión Knapp que examinó la corrupción en el Departamento de Policía de Nueva York a principios de la década de 1970.
- 5 Según lo define, entre otras cosas, la Comisión IGEC
- 6 A. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption* (Nueva York: Holt, Rinehart & Winston, 1970): 24, 26-27.
- 7 En consonancia con la definición del diccionario Oxford English Dictionary.
- 8 M. Easton y D. Van Ryckeghem, 'Conceptualising the Role of Police Culture in Change Strategies', en M. Cools et al. (eds.), *Safety, Societal Problems and Citizens' Perceptions* (Antwerp: Maklu, 2010).
- 9 Consulte www.interpol.int/Public/corruption/standard/Default.asp.
- 10 M. Nuijten y G. Anders, *Corruption and the Secret Law: A Legal Anthropological Perspective* (Aldershot: Ashgate, 2009): 53-54.
- 11 Amnesty International USA, *Stonewalled: Police Abuse and Misconduct against Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender People in the U.S.* (Nueva York: Amnesty International USA, 2005).
- 12 Debido a la ausencia de evidencia firme de ambos lados, vale la pena destacar que el efectivo encontrado en Newforge Country Club, que fue la base de los rumores de que la policía había conspirado con IRA, posiblemente se haya plantado para arrojar sospechas sobre la policía - L. Donohue, 'Anti-Terrorist Finance in the United Kingdom and United States', *Michigan Journal of International Law* 27, no. 2 (2006): 314.
- 13 R. Pearce, 'Operation Capri', ponencia presentada en la Conferencia Australiana sobre Anticorrupción del Sector Público, Brisbane, 29 de julio de 2009,
- 14 F. Galtung, F. Smith y R. Homel, *The Transparency International Global Corruption Barometer: A 2002 Pilot Study of International Attitudes, Expectations and Priorities on Corruption* (Berlin: Transparency International, 2003).
- 15 J. Riaño con R. Hodess y A. Evans, *Global Corruption Barometer* (Berlin: Transparency International, 2009): 9.
- 16 Eurobarometer, *Attitudes of Europeans towards Corruption - Full Report* (Brussels: TNS Opinion and Social, 2009): 20.
- 17 Eurobarometer, consulte la nota 16.

- 18 Eurobarometer, consulte la nota 16: 23.
- 19 Karen Beck, Nadia Boni y Jeanette Packer, 'The Use of Public Attitude Surveys: What Can They Tell Police Managers?', *Policing: International Journal of Police Strategies & Management* 22, no. 2 (1999): 191-216.
- 20 David Bayley, citado en D. Harris, *Good Cops: The Case for Preventive Policing* (Nueva York: New Press, 2005): 20-21.
- 21 F. de Zwart, 'Personnel Transfer in Indian State Bureaucracy: Corruption and Anti-Corruption', en H. Bakker y N. Schulte Nordholt (eds), *Corruption and Legitimacy* (Amsterdam: SISWO, 1996).
- 22 T. Denham, *Police Reform and Gender* (Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008).
- 23 R. Mukherjee y O. Gokcekus, 'Gender and Corruption in the Public Service', en R. Hodess et al. (eds), *Global Corruption Report 2004* (Londres: Pluto, 2004): 337-339.
- 24 Focus, 'Polizei-Korruption: Der Sumpf wird größer', Focus no. 1, 2 enero de 1995.
- 25 P. Grabosky, 'Private Sponsorship of Public Policing', *Police Practice and Research* 8, no. 1 (2007): 5-16.
- 26 M. Mollen, *Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department* (Nueva York: The Commission, 1994).
- 27 La definición de buena gobernanza en el contexto de esta Guía práctica se refiere a las medidas adoptadas o consideradas necesarias para garantizar que las condiciones sean óptimas para que los agentes de policía puedan demostrar la integridad que se espera de ellos y que los agentes corruptos se detecten y se sancionen según corresponda.
- 28 Amnesty International, *Above the Law: Police Accountability in Angola* (London: Amnesty International, 2007).
- 29 P. Grabosky, 'Police as International Peacekeepers', *Policing and Society* 19, no. 2 (2009): 101-105.
- 30 S. Mendelson, *Barracks and Brothels: Peacekeepers and Human Trafficking in the Balkans* (Washington DC: CSIS Press, 2005).
- 31 T. Leggett, *Crime and Development in Central America* (Vienna: UN Office on Drugs and Crime, 2007).
- 32 W. Knapp et al., *The Knapp Commission Report on Police Corruption* (Nueva York: Braziller, 1973).
- 33 J. Quah, 'Preventing Police Corruption in Singapore: The Role of Recruitment, Training and Socialisation', *Asia Pacific Journal of Public Administration* 28, no. 1 (2006): 59-75.
- 34 R. Roberg y J. Kuykendall, *Police and Society* (Belmont, CA: Wadsworth, 1993).
- 35 B. de Speville, *Hong Kong: Policy Initiatives against Corruption* (Paris: OECD, 1997).

Capítulo 2:

- 36 E. H. Schein, *Organizational Culture and Leadership* (San Francisco, CA: Jossey Bass, 2004).
- 37 E. Cobut y G. Bomal, *Motiver, être motivé et réussir ensemble* (Liège: Edipro-Editions des CCI de Wallonie, 2009).
- 38 G. Bourdoux, 'Déontologie, éthique... Police: quelques notions', in *Policing, Ethics and Corruption*, actas del coloquio en Bruselas, septiembre/octubre (Bruselas: Editions Politeia, 2004).

- 39 US Institute of Peace, 'Fighting Corruption in Security Sector Reform', Peace Brief No. 32 (Washington, DC: USIP, 2010).
- 40 E. Reuss-Ianni y F. Ianni, *Two Cultures of Policing* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983).
- 41 H. Goldstein, *Police Corruption: A Perspective on Its Nature and Control* (Washington, DC: Police Foundation, 1975).
- 42 J. H. Skolnick, *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (Nueva York: Wiley, 1966).
- 43 J. Crank, *Understanding Police Culture*, 2da ed. (Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 2004).
- 44 B. F. Kingshott, 'Ethics of Policing: A Study of English Police Codes', tesis doctoral no publicada, University of Exeter (2001).
- 45 Consulte <http://pachome1.pacific.net.sg/~thk/risk.html>.
- 46 La mayoría de estos puntos se tomaron de las normas de conducta del Grupo de Expertos en Corrupción de la INTERPOL sobre corrupción, la Recomendación (2000) 10 del Consejo Europeo, la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, el Anexo a la recomendación del Consejo sobre las pautas de la OCDE para la gestión de conflictos de intereses en el servicio público y el Código de Conducta Internacional para Funcionarios Públicos (Anexo de la Resolución 51/59 de la Asamblea General: Acción contra la Corrupción).
- 47 M. Girodo, 'BRASS: Strategies for Strengthening Police Integrity', en *Policing, Ethics and Corruption*, actas del coloquio en Bruselas, septiembre/octubre 2002 (Brussels: Editions Politeia, 2004).
- 48 48 T. Denham, 'Police Reform and Gender', en Megan Bastick y Kristin Valasek (eds.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit* (Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008): 16.
- 49 Denham, consulte la nota 48: 19.
- 50 Denham, consulte la nota 48: 19.
- 51 Denham, consulte la nota 48: 19.

Capítulo 3:

- 52 Se puede encontrar información complementaria en Pierre Aepli, Olivier Ribaux y Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
- 53 Se puede encontrar información sobre este tema en Aepli, Ribaux y Summerfield, consulte la nota 1.
- 54 J. Hudzik y G. Cordner, *Planning in Criminal Justice Organizations and Systems* (New York and London: Macmillan, 1983).
- 55 Adaptado de M. Sparrow, *Implementing Community Policing. Perspectives on Policing* (Washington, DC: National Institute of Justice and Harvard University, 1988).
- 56 E. A. Lusher, 'Report of the Commission of Inquiry into the New South Wales Police Administration' (Sydney: NSW Government Printer, 1981).
- 57 E. R. Maguire, *Organization Structure in American Police Agencies: Context, Complexity, and Control* (Albany, NY: SUNY Press, 2003): 11.

- 58 Willard M. Oliver, *Community-oriented Policing* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2008).
- 59 Peter Drucker, *Management, Tasks, Responsibilities, Practices* (Ginebra: Management Editions (Europa) Dirmas, 1974): 517-599.
- 60 Esta sección está inspirada en gran medida por Aepli, Ribaux y Summerfield, consulte la nota 52.
- 61 Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith y Richard Beckhard (eds), *The Leader of the Future*, Drucker Foundation series (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1996).
- 62 W. Bennis, *On Becoming a Leader: The Leadership Classic* (Reading, MA: Perseus Books, 1989).
- 63 J. Maxwell, *The 21 Irrefutable Laws of Leadership* (Nashville, TN: Thomas Nelson, 1998).
- 64 G. Newham, 'Tackling Police Corruption in South Africa', informe de investigación, Centre for Study of Violence and Reconciliation, julio de 2002, disponible en www.csvr.org.za/jwits/papers/papoli14.htm.
- 65 Newham, consulte la nota 64.
- 66 Los detalles completos del caso se pueden encontrar en el sitio web del FBI en www.fbi.gov/baltimore/press-releases/2011/ten-baltimore-police-officers-auto-repair-shop-owner-and-employee-previously-charged-in-extortion-scheme-are-indicted.
- 67 J. Chan y D. Dixon, 'The Politics of Police Reform', *Criminology and Criminal Justice* 7, no. 4 (2007): 443-468.
- 68 T. Newburn, 'Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons from the Literature', *Police Research Series Paper 110* (Londres: Home Office Research Development and Statistics Directorate, 1999).
- 69 J. Kleinig, *The Ethics of Policing* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- 70 Lord Nolan, 'First Report of the Committee on Standards in Public Life' (Londres: The Stationery Office, 1998).
- 71 T. Jones, T. Newburn and D. J. Smith, *Democracy and Policing* (Londres: Policy Studies Institute, 1994).

Capítulo 5:

- 72 Se puede encontrar más información en Pierre Aepli, Olivier Ribaux y Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
- 73 Willard M. Oliver, *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing* (Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2008): 304-305.
- 74 BBC News, 18 de octubre de 2005; *The Sunday Mirror*, 17 de agosto de 2003; www.theindychannel.com, 2 julio de 2008.
- 75 P. Burns y D. K. Sechrest, 'Police Corruption: The Miami Case', *Journal of Criminal Justice and Behavior* 19, no. 3 (1992): 294-313.
- 76 Esta operación se llevó a cabo con la ayuda de la Misión Policial de la UE en Bosnia-Herzegovina.
- 77 Basado en las experiencias en fomento de capacidades del Consejo Nacional Sueco de la Policía en Sudáfrica y Ruanda.

Capítulo 6:

- 78 Consulte James Harrison y Mary Cunneen, *An Independent Police Complaints Commission* (London: Liberty, 2000): 2-3; G. E. Fitzgerald, *Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct* (Brisbane: Queensland Commission of Inquiry, 1987); J. R. T. Wood, *Royal Commission into the New South Wales Police Service, Vols. 1 & 2* (Sydney: Government of State of New South Wales, 1997).
- 79 Christopher Murphy y Paul McKenna, 'Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature', Commission for Public Complaints against the RCMP, Agosto 2010, disponible en www.cpc-cpp.gc.ca/prr/inv/police/projet-pip-pep-eng.aspx.
- 80 Consulte, por ejemplo, la Asamblea General de Naciones Unidas, 'International Covenant on Civil and Political Rights', 16 de diciembre de 1966, UN Treaty Series Vol. 999, disponible en www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html, artículo 2(3); Asamblea General de Naciones Unidas, 'Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment', 10 de diciembre de 1984, UN Treaty Series Vol. 1465, disponible en www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a94.html, artículo 12.
- 81 Asamblea General de Naciones Unidas, 'United Nations Convention against Corruption', 31 de octubre de 2003, A/58/422, disponible en www.unhcr.org/refworld/docid/4374b9524.html; CoE Committee of Ministers, 'Recommendation Rec (2001) 10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics', adoptado el 19 de septiembre de 2001.
- 82 Para conocer la diferencia entre la supervisión "prospectiva" y "retrospectiva", consulte Robert Schwartz, 'Oversight/Regulatory Ethics in Theory and Practice', documento técnico presentado en la conferencia sobre Ética e Integridad de Gobernanza: A Transatlantic Dialogue, Leuven, junio de 2005.
- 83 J. Miller, 'Civilian Oversight of Policing. Lessons from the Literature', disponible en https://storage.googleapis.com/vera-web-assets/downloads/Publications/civilian-over-sight-of-policing-lessons-from-the-literature/legacy_downloads/Civilian_oversight.pdf.
- 84 Sanja Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (New York: Oxford University Press, 2005): 100-101.
- 85 Commonwealth Human Rights Initiative, 'Police Accountability: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay' (New Delhi: CHRI, 2005), disponible en http://www.humanright-sinitiative.org/publications/chogm/chogm_2005/chogm_2005_full_report.pdf.
- 86 Second Chamber of the States-General, 'Corruption Prevention', 2005-2006, nr. 30374, The Hague, 2005 (en holandés).
- 87 En algunos países, los servicios especializados de la policía reportan a otros ministros, por ejemplo, la policía militar reporta al ministro de Defensa y la policía de aduanas reporta al ministerio de Finanzas.
- 88 Consulte www.hmic.gov.uk/Pages/home.aspx.
- 89 Consulte www.interieur.gouv.fr.
- 90 Consulte www.igai.pt.
- 91 Consulte <https://www.rijksrecherche.nl/>
- 92 'Bribes Paid to Join Kenya Police', BBC News, 16 de diciembre de 2005, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4534150.stm>.

- 93 Otwin Marenin, 'The Futures of Policing African States', *Police Practice and Research* 10, no. 4 (2009): 349-363.
- 94 Annike Osse, *Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists* (Amsterdam: Amnesty, 2006).
- 95 Ipperwash Inquiry, *Executive Summary, Vol. 2* (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 92.
- 96 Ipperwash Inquiry, *Report of the Ipperwash Inquiry - Volume 2, Police/Government Relations* (Forest, ON: Government of Ontario, 2007): 304.
- 97 Ipperwash Inquiry, consulte la nota 96: 308.
- 98 Rick Staphenurst, Niall Johnston y Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006): 1-10.
- 99 Jeremy Pope, 'Parliament and Anti-corruption Legislation', en Rick Staphenurst, Niall Johnston y Riccardo Pelizzio (eds.), *Role of Parliament in Curbing Corruption* (Washington, DC: World Bank Institute, 2006).
- 100 Born, Fluri y Johnson (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva: IPU/DCAF, 2003): 76.
- 101 Staphenurst, Johnston and Pelizzio, consulte la nota 98.
- 102 Human Rights Watch, 'Everyone's in on the Game': *Corruption and Human Rights Abuses by the Nigeria Police Force* (Nueva York: Human Rights Watch, 2010): 67-86.
- 103 Human Rights Watch, consulte la nota 102: 82, sobre financiación de la policía nigeriana.
- 104 Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 'Inquiry into Law Enforcement Integrity Models' (Canberra: Parliament of the Commonwealth of Australia, 2009).
- 105 Adam Shinar, 'Accountability for the Indian Police: Creating an External Complaints Agency', *Human Rights Law Network*, agosto (2009): 21.
- 106 Global Organization of Parliamentarians Against Corruption, 'Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook', disponible en http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH_Final_EN.pdf.
- 107 Racheld Neild, *Themes and Debates in Public Security Reform: A Manual for Civil Society: External Controls* (Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2000).
- 108 *City of Canton, Ohio v. Harris*, 489 U.S. 378: Volume 489.
- 109 Neild, consulte la nota 107.
- 110 J. Schultz, 'The UNCAC and Judicial Corruption: Requirements and Avenues for Reform', U4 Brief No. 18, septiembre de 2009, disponible en www.cmi.no/publications/file/3457-the-uncac-and-judicial-corruption.pdf.
- 111 Kutnjak Ivkovic, consulte la nota 84: 56.
- 112 John D. Neily, 'Professional Standards Special Task Force "Investigation Overview"', 2001.
- 113 Neily, consulte la nota 112.
- 114 Heidemarie Paulitsch, 'Austria', en *The International Comparative Legal Guide to Business Crime 2011*, Global Legal Group (2011), disponible en http://www.zeenatalmansoori.com/articles/ARTICLE-Business_Crime_2011_Chapter-5-Bahrain.pdf.

- 115 Royal Commission on Police Powers, UK (Londres: H.M. Stationary Office, 1929).
- 116 Asamblea General de Naciones Unidas, consulte la nota 81: 10, artículo 6.
- 117 OECD, 'Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models', disponible en www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf.
- 118 Jon S. T. Quah, 'Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries', *Crime Law and Social Change* 53 (2010): 25.
- 119 Quah, consulte la nota 118.
- 120 Quah, consulte la nota 118: 30-33.
- 121 Consulte el sitio web de ICAC, www.icac.org.hk/en/about_icac/os/index.html.
- 122 OECDE, consulte la nota 117: 22.
- 123 Australian Government, 'Who We Are. Integrity in Law Enforcement'.
- 124 Law Enforcement Integrity Act 2006, parte 13.
- 125 Australian Government, 'Information about the Australian Commission for Law Enforcement Integrity', disponible en www.isrcl.org/Papers/2007/Bugg.pdf; ACLEI, 'ACLEI Budget Statements 2010-11', disponible en www.aclei.gov.au/www/aclei/aclei.nsf/Page/Accountability_and_Reporting.
- 126 William Macpherson, *The Stephen Lawrence Inquiry* (Londres: The Stationary Office, 1999).
- 127 Loi organique du contrôle, Arts 9, 12.
- 128 Comité permanent de contrôle des services de police, 'Observatoire de la fonction de police' (2007); Loi organique du contrôle.
- 129 L. De Sousa, 'Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance', *Crime Law and Social Change* 53, no. 1 (2010): 5.
- 130 UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Addendum. Study on Police Oversight Mechanisms', 28 May 2010, disponible en www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.24.Add8.pdf.
- 131 UN Human Rights Council, consulte la nota 130: 23-24.
- 132 UN Human Rights Council, consulte la nota 130: 14.
- 133 Commonwealth Human Rights Initiative, consulte la nota 85: 64-65.
- 134 UN Human Rights Council, consulte la nota 130: 24-25.
- 135 UN Human Rights Council, consulte la nota 130: 24-25.
- 136 Para obtener una encuesta de los temas metodológicos al evaluar el alcance de la corrupción y un intento por medirla, consulte Sanja Kutnjak Ivkovic, 'To Serve and Collect: Measuring Police Corruption', *Journal of Criminal Law and Criminology* 93, no. 2/3 (2003).
- 137 R. Stapenhurst, 'The Media's Role in Curbing Corruption', World Bank Institute (2000), disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/media.pdf>: 2.
- 138 V. Bhargava y E. Bolongaita, *Challenging Corruption in Asia: Case Studies and a Framework for Action* (Washington, DC: World Bank, 2004): 42.

- 139 Transparencia Internacional, disponible en <https://www.transparency.org/>.
- 140 Por ejemplo, Anneke Osse, 'Handbook on Police Accountability, Integrity and Oversight', UNODC borrador de la UNODC disponible 2011; Organization for Security and Co-operation in Europe, Guidebook on Democratic Policing (Vienna: OSCE, 2008).
- 141 Commonwealth Human Rights Initiative, consulte la nota 85: 72.
- 142 OECD, 'NGO Anti-Corruption Initiatives', disponible en www.oecd.org/document/36/0,3343,en_2649_34857_2751268_1_1_1_1,00.html.
- 143 B. Peters, 'The Media's Role: Covering or Covering up Corruption?', Global Corruption Report 2003, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008437.pdf>
- 144 Selwyn Raab, 'New York's Police Allow Corruption, Mollen Panel Says', New York Times, 29 de diciembre de 1993, disponible en www.nytimes.com/1993/12/29/nyregion/new-york-s-police-allow-corruption-mollen-panel-says.html.
- 145 National Democratic Institute, 'Democratic Oversight of Police Forces. Mechanisms for Accountability and Community Policing', disponible en <https://www.ndi.org/publications/democratic-oversight-police-forces-mechanisms-accountability-and-community-policing>.
- 146 Commonwealth Human Rights Initiative, consulte la nota 85: 71.
- 147 Commonwealth Human Rights Initiative, consulte la nota 85: 71.
- 148 Commonwealth Human Rights Initiative, consulte la nota 85: 73
- 149 Reporters Sans Frontières, 'Mexico', disponible en <http://en.rsf.org/report-mexico,184.html>.
- 150 Stapenhurst, consulte la nota 137: 7.
- 151 John McMillan y Pablo Zoido, 'How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru', Journal of Economic Perspectives 18, no. 4 (2004), p 69-92.
- 152 Wesley G. Skogan, 'Community Participation and Community Policing', en Jean-Paul Brodeur (ed.) How to Recognize Good Policing: Problems and Issues (London: Sage Publications, 1998): 106.
- 153 Stapenhurst, consulte la nota 137: puntos 1 - 4.
- 154 Para obtener una descripción general consulte, por ejemplo, David A. Brown, Rebuilding the Trust: Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP (Canada: Her Majesty the Queen of Canada, 2007); Milton Mollen, Commission Report: Commission to Investigate Allegations of Police Corruption and the Anti-Corruption Procedures of the Police Department (Nueva York: The Commission, 1994; Fitzgerald, consulte la nota 1; Wood, consulte la nota 1.
- 155 Kutnjak Ivkovic, consulte la nota 84: 116-117.
- 156 Lawrence W. Sherman, Scandal and Reform: Controlling Police Corruption (Berkeley, CA: University of California Press, 1978).
- 157 Brown, consulte la nota 154: 12.
- 158 Mollen, consulte la nota 154: 13.

Capítulo 7:

- 159 K. Snijders, 'Hoe Temmen We Het Zevenkoppig Monster? Besluitvorming En Strategieopbouw Binnen Rechercheonderzoeken', research paper, Police Academy of the Netherlands, 2005.
- 160 O.-D. Fjeldstad y J. C. Andvig, 'Crime, Poverty and Police Corruption in Developing Countries', CMI Working Paper 2008:7 (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2008).
- 161 Fjeldstad y Andvig, consulte la nota 160: 24.
- 162 Fjeldstad y Andvig, consulte la nota 160; T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Boca Raton, FL: CRC Press, 2009).
- 163 Lawrence W. Sherman, *Police Corruption: A Sociological Perspective* (Garden City, NY: Anchor Press, 1974).
- 164 Entrevista con Henk Hummel y Han van Duren, Rijksrecherche, los Países Bajos.
- 165 Basada en el registro de decisiones de la Policía Metropolitana de Londres, con algunas adiciones del autor.
- 166 G. R. Newman, *Sting Operations, Problem-Oriented Guides for Police (Cops)* (Washington, DC: US Department of Justice, 2007).
- 167 S. Kutnjak Ivkovic, *Fallen Blue Knights: Controlling Police Corruption* (Nueva York: Oxford University Press, 2005).
- 168 USAID/NEPAL, 'Anti-corruption Investigation and Trial Guide', 2005, disponible en http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADE146.pdf.
- 169 Snijders, consulte la nota 159.
- 170 Consulte el capítulo sobre el rol de la información en P. Aepli, O. Ribaux y E. Summerfield, *Decision-Making in Policing* (Lausanne: PPUR, 2011).
- 171 En algunos países o sistemas judiciales, el fiscal es independiente y no está vinculado con la policía. En otros sistemas judiciales, el fiscal es responsable de todo el proceso de investigación.
- 172 P. Stelfox y K. Pease, 'Cognition and Detection: Reluctant Bedfellows', en M. J. Smith y N. Tilley (eds), *Crime Science: New Approaches to Preventing and Detecting Crime* (Cullompton: Willan Publishing, 2005).
- 173 J. Osterburg y R. Ward, *Criminal Investigation: A Method for Reconstructing the Past*, 4ta ed. (Londres: LexisNexis, 2004): 123.
- 174 Gracias al superintendente Tom de Wit, Academia de Policía de los Países Bajos.
- 175 G. Klemencic y J. Stusek, 'Anti-Corruption Institutions: Review of Models', OECD, 2007, disponible en <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>.
- 176 Este estudio de caso se adaptó del informe de la ODCE: Klemencic y Stusek, consulte la nota 175.
- 177 Klemencic y Stusek, consulte la nota 175; W. Bruggeman, 'Legitimacy, Ethics and Integrity Systems in Police Organisations', en *Pearls in Policing 2010: Navigating the Way Ahead*, disponible en <http://spl.politieacademie.nl/Portals/0/docs/Internationaal/Pearls-in-Policing-2010-Navigating.pdf>.

- 178 El programa anticorrupción croata USKOK se estableció con la ayuda de la policía holandesa, que impartió una serie de 15 seminarios sobre problemas relevantes como los servicios policiales guiados por los servicios de inteligencia, las estrategias de investigación, la cooperación internacional, la investigación digital y forense, la vigilancia, la cooperación multiagencia, etc. Puede encontrar más información sobre este programa publicada por el autor de este capítulo.
- 179 A. Osse, 'Understanding Policing: A Resource for Human Rights Activists', 2007, disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/HRELibrary/se-c010112007eng.pdf>.

Capítulo 8:

- 180 M.S. Grindle, *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries* (Boston: Harvard University Press, 2007).
- 181 Consulte: <http://www.caricomict4d.org/ict-for-development-topics-mainmenu-132/capacity-building-mainmenu-174/75-definition-of-capacity-building.html>.
- 182 Consulte: R. Spoth, M. Greenberg, K. Bireman, C. Redmond, (2004) "PROSPER Community-University Partnership Model for Public Education Systems: Capacity-Building for Evidenced-Based, Competence-Building Prevention," *Prevention Science*, 5, No. 1 (2004): 31-39.
- 183 Si bien en este libro no se asegura que el contenido sea "fomento de capacidades" per se, cuando se considera el contenido general del libro, parece que el autor logra ese objetivo. Consulte: P. Aepli, O. Ribeaux, E. Summerfield, *Decision Making in Policing Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
- 184 C. Potter, R. Brough, "Systemic building: a hierarchy of needs," *Health Policy Planning*, 19, no. 5 (2004): 336-345.
- 185 J. R. T. Wood, 'Final Report of the Royal Commission into the New South Wales Police Service: Vol. 1: Corruption and Vol. 2: Reform'(Sydney: Government of the State of New South Wales, 1997).
- 186 Se puede encontrar más información en Pierre Aepli, Olivier Ribaux y Everett Summerfield, *Decision Making in Policing: Operations and Management* (Lausanne: EPFL Press, 2011).
- 187 Office of the UN High Commissioner for Human Rights, 'Code of Conduct for Law Enforcement Officials' (Ginebra: United Nations, 1979).
- 188 Basado en la declaración de valores de la Fuerza Policial de Nueva Gales del Sur.
- 189 Consulte: J. Alderson, *Policing Freedom* (Plymouth: MacDonald and Evans Ltd., 1979).
- 190 John Cottingham Alderson, CBE, QPM: 28 de mayo de 1922 - 7 de octubre de 2011.
- 191 Para obtener más detalles sobre este tema, consulte: D.H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. (New York: Oxford University Press, 2006).
- 192 West Midlands Police, 'Recruit Selection Procedure'(2011), disponible en www.west-midlands.police.uk.
- 193 M. Pedler, J. Burgoyne y T. Boydell, *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*, 2nd ed. (Nueva York: McGraw-Hill, 1996); P. Honey y A. Mumford, *A Manual of Learning Styles* (Maidenhead: Honey, 1992).
- 194 Public Interest Disclosure Act 1998, ley creada en el Reino unido el 2 de julio de 1998.
- 195 D. Goleman, R. Boyatzis y A. McKee, *The New Leaders* (Londres: Little, Brown, 2001).

- 196 S. Burtonshaw-Gunn, *Essential Tools for Management Consultancy* (Chichester: John Wiley & Sons, 2010).
- 197 N. Stanford, *Organization Design: The Collaborative Approach* (Oxford: Elsevier Publishing, 2004).
- 198 Un sistema de este tipo se desarrolla para designar “catalizadores” o agentes especialmente capacitados en ética, que luego serán capaces de asesorar o aconsejar a sus compañeros que enfrentan problemas éticos dentro de la organización.
- 199 R. Speculand, *Bricks to Bridges: Make Your Strategy Come Alive* (Singapore: Bridges Consultancy, 2005).
- 200 Consulte: A. Beckley, *Is there a training and development link between emotional intelligence, reflective practice and management competency?* Disertación no publicada (University College, Worcester, 2003).
- 201 Por ejemplo, consulte: Australian Federal Police, “International Policing Toward 2020. The Outcomes,” (reporte de la conferencia que se llevo a cabo del 19 al 21 de noviembre de 2008 en Canberra), 2007, disponible en <http://www.austlii.edu.au/au/journals/AUFPPlatypus/2007/50.html>; T. Newburn, “The future of policing,” en *Handbook of policing* (2da ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008); Y. Jekes, M. Yar, “Policing Cybercrime: Emerging trends & future challenges,” en *Handbook of policing* (2da ed.) (Devon: Willan Publishing, 2008); T.J. Cowper, M.E. Buerger, (u/d.), “Improving Our View of the World: Police and Augmented Reality Technology,” *Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice*; P. Dick, “Bending over Backwards? Using a Pluralistic Framework to Explore the Management of Flexible Working in the UK Police Service,” *British Journal of Management*, 20 (2009):S182-S193; T. Finnie, T. Petee, J. Jarvis, (Eds) (n/d), “Future Challenges of Cybercrime. Volume 5: Proceedings of the Futures Working Group,” *Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice*; G. Hansen, B.H. Levin, “Where Traffic is Going,” *Futures Working Group White Paper Series: Vol.1 No.3* (2010), *Futures Working Group, USA, FBI / Department of Justice*; M. Keelty, (2008) “Terrorism: Policing’s New Paradigm,” *The Sydney Papers* (Summer 2008): 95-105.
- 202 Consulte: A. Beckley, “Learning for Life: the path to job satisfaction?” *Police Research and Management*, 3, no.1 (1998).
- 203 Por ejemplo, consulte: P. Neyroud, A. Beckley, (2001) *Policing, Ethics and Human Rights* (Cullompton: Willan Publishing, 2001), Capítulo 9: Human resource solutions, 169-188.
- 204 D. Goleman, R. Boyatzis, A. McKee, *The New Leaders: Transforming the art of leadership into the science of results* (Londres: Little, Brown, 2002).
- 205 P. Ryan, ‘Reform of the New South Wales Police Service - Phase 1’ (Sydney: Government Printer, 1996).
- 206 P. Ryan, ‘Future Directions 2001-2005’ (Sydney: NSW Police Service, 2000).
- 207 ABS Population Survey Monitor (2000).
- 208 P. Larmour, ‘Developing a Masters Unit in Corruption and Anti-Corruption’, disertación de la maestría (National Centre for Development Studies, Australian National University, 1999, no publicado).
- 209 Police Ethics Course for Recruits PPP123 - Professional Ethics, Charles Sturt University, Australia.
- 210 J. M. Van Slyke, ‘Police Ethics Training: Preferred Modes of Teaching in Higher Education Law Enforcement’ (disertación doctoral, University of Texas at Austin, USA, 2007, no publicado).
- 211 Larmour, consulte la nota 208.

- 212 F. Beohm, 'Anti-Corruption Training and Education', U4 Brief No. 13, Octubre de 2007, disponible en www.U4.no/themes/private-sector.
- 213 OECD Development Cooperation Directorate, Development Assistance Committee, 'Draft Final Report of the Working Group on Participatory Development of Good Governance to the DAC', DCD/DAC/PDGG (96) 4 (Paris: OECD, 1996).
- 214 Beohm, consulte la nota 212.
- 215 D. L. Kirkpatrick, *Evaluating Training Programs*, 3ra ed. (San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 1994).
- 216 La metodología propuesta está respaldada en principio por distintas fuentes, incluidos S. Miller, J. Blackler y A. Alexandra, *Police Ethics*, 2da Ed. (Sydney: Allen & Unwin, 2006): 140-145
- 217 T. Prenzler, 'Reform in Politics, Criminal Justice and the Police in Post-Fitzgerald Queensland', *Griffith Law Review* 18, no. 3 (2009): 577-595.
- 218 M. Mitchell y J. Casey, *Police Leadership and Management* (Annandale: Federation Press, 2007).
- 219 J. Wood, 'Royal Commission into the NSW Police Service: Final Report', Vols. I-III (Sydney: Government Printer, 1997).
- 220 Ryan, consulte la nota 205; Ryan, consulte la nota 206.
- 221 QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 1 (March 1999-March 2000)' (Sydney: Hay Company, 2000); QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 2 (2000-2001)' (Sydney: Hay Company, 2001); QSARP, 'The Qualitative Strategic Audit of the Reform Process Report, Report for Year 3 (julio de 2001 - junio de 2002)' (Sydney: Hay Company, 2002).

Capítulo 9:

- 222 M. Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Cullompton: Willan, 2009).
- 223 D. H. Bayley, 'Police Reform as Foreign Policy', *Australia and New Zealand Journal of Criminology* 38, no. 2 (2005): 206-215.
- 224 New South Wales Government, 'Project Manta: Report 1: Identification and Communication of Command Misconduct Risks' (Sydney: PIC, 2009).
- 225 T. Prenzler, *Police Corruption: Preventing Misconduct and Maintaining Integrity* (Londres: CRC Press, 2009): 126.
- 226 M. Downes, *Police Reform in Serbia: Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Force* (Bruselas: OSCE, 2004): 39.
- 227 New South Wales Government, consulte la nota 224: 132.
- 228 Usado por la Comisión de Crimen y Mala Conducta de Queensland, citado por el Gobierno de Nueva Gales del Sur, consulte la nota 224: 133.
- 229 H. Whitton, 'Teaching Ethics in Highly Corrupt Societies: Concerns and Opportunities', U4 Brief 5, Norway, Abril de 2009: 2.
- 230 J. Brown, 'Training Needs Assessment: A Must for Developing an Effective Training Program', *Public Personnel Management* 34, no. 4 (2002): 569-578.

- 231 Brown, consulte la nota 230: 577.
- 232 Interpol, *The Interpol Guide to Effective Training: A Collective Responsibility* (Lyons: Interpol Police Training & Development Directorate, 2009): 89.
- 233 Adaptado de C. Fair y S. Jones, *Securing Afghanistan: Getting on Track* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2009): 23.
- 234 B. Burnes, *Managing Change: A Strategic Approach to Organizational Dynamics* (Harlow: Prentice-Hall, 2004).
- 235 M. Crichton, R. Flin y W. Rattray, 'Training Decision Makers - Tactical Decision Games', *Journal of Contingencies and Crisis Management* 8, no. 4 (2000): 208-217, at 209-210.
- 236 R. Miller, 'Applications of Cognitive Flexibility Theory in Cross-cultural Training', tesis doctoral, University of New Mexico, US, 2010.
- 237 K. Lauche, M. Crichton y P. Bayeri, 'Tactical Decision Games: Developing Scenario-based Training for Decision-Making in Distributed Teams', documento técnico presentado en NDM9, Ninth International Conference on Naturalistic Decision Making, Londres, junio de 2009.
- 238 Esta sección se extrajo en parte de US Government, 'A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis', CIA, 2009, disponible en <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/Tradecraft%20Primer-apr09.pdf>.
- 239 USAID, *Training of Trainers Manual: Conflict Transformation and Peacebuilding in Rwanda* (Washington, DC: USAID, 2008).
- 240 Adaptado de USAID, consulte la nota 239: 26
- 241 N. Blanchard y J. Thacker, *Effective Training: Systems, Strategies, and Practices* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2007).
- 242 A. Goldsmith, 'The Pursuit of Police Integrity: Leadership and Governance Dimensions', *Current Issues in Criminal Justice* 13, no. 2 (2001): 185-202.
- 243 Burnes, consulte la nota 234.
- 244 J. Randall, *Managing Change/Changing Managers* (London: Routledge, 2004): 60.
- 245 Burnes, consulte la nota 234r: 274
- 246 Burnes, consulte la nota 234: 275.
- 247 J. Chan, *Changing Police Culture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- 248 Burnes, consulte la nota 234: 597.
- 249 USAID, consulte la nota 239.
- 250 Randall, consulte la nota 244: 144.
- 251 R. Degnegaard, 'Change Management in Public Reforms: Lessons from the Danish Police Reform', Research Paper, Copenhagen Business School, 2006, disponible en www.det-danske-ledelsesakademi.dk/Download/papers_11122006/Rex_Degnegaard.pdf.
- 252 A. Doig y S. Riley, 'Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries', en G. S. Cheema and J. Bonvin (eds), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries* (Paris: OECD, 1998): 50.

- 253 M. Girodo, 'Making Anti-Corruption Strategies More Sustainable: Merits of a "Kind Word and a Gun" Approach', en Martin Kreutner (ed.), *Practice Meets Science: Contemporary Anti-Corruption Dialogue* (Vienna: Manzche Verlags, 2010).
- 254 Challenges Project, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination* (Stocolmo: Elanders Gotab, 2005): 132.
- 255 M. O'Rawe, 'Human Rights, Transitional Societies and Police Training: Legitimizing Strategies and Delegitimizing Legacies', *St. John's Journal of Legal Commentary* 22 (2007): 199-260.
- 256 El Banco Mundial, 'Anti-corruption - Steps Towards an Anti-Corruption Strategy', El Banco Mundial, 2010, disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/>.
- 257 Direktori Perdamaian Indonesia, 'Indonesia Peacebuilding Directory', Indonesia Police Watch, Jakarta, 2003- 2009, disponible en www.direktori-perdamaian.org/english/org_detail.php?id=397.
- 258 T. Murray, 'A Needs Assessment for Literacy, Social Benefits and a Police Academy Alumni Association in the National Police', GTZ/Afghan Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2008, no publicado, en posesión del autor.
- 259 Girodo, consulte la nota 253: 10.
- 260 L. Burke y H. Hutchins, 'Training Transfer: An Integrative Literature Review', *Human Resource Development Review* 6, no. 3 (2007): 263-296.
- 261 Osterburg y Ward, consulte la nota 173.
- 262 Extraído de www.businessdictionary.com.
- 263 Newman, consulte la nota 166.
- 264 Consulte www.businessdictionary.com.

**DCAF - El Centro de Ginebra para la
Gobernanza del Sector de Seguridad**
Chemin Eugène-Rigot 2E
P.O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1

