

*Este documento ha sido traducido por el Área de Servicios de Información, Traducciones y Lenguas Originarias de la Biblioteca del Congreso de la República con fines meramente informativos para los usuarios de la institución. Se trata de una traducción no oficial del texto en inglés «Why democratic police reform mostly fails and sometimes succeeds: police reform and low state capacity, authoritarianism and neo-patrimonial politics (in the former Soviet Union)» del investigador Liam O'Shea, publicado por Policing and Society en el 2023, vol. 33, N°. 3, 245–263 y publicado en línea por Taylor & Francis Group el 25 de agosto del 2022. Esta versión en español no ha sido verificada por ninguna de las dos instituciones.**

Título del documento:

Inglés: «Why democratic police reform mostly fails and sometimes succeeds: police reform and low state capacity, authoritarianism and neo-patrimonial politics (in the former Soviet Union)»
N° de páginas: 25.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10439463.2022.2106983>
DOI: <https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2106983>

Fecha de publicación del documento: 25 de agosto del 2022.
Historia del artículo:
Recibido: 30 de noviembre del 2021
Aceptado: 22 de julio del 2022

Español: «Por qué la reforma policial democrática en su mayoría fracasa y a veces tiene éxito: reforma policial y baja capacidad del Estado, autoritarismo y política neopatrimonial (en la ex Unión Soviética)»
N° de páginas: 29
Fecha de documento: setiembre del 2025

Institución: *Policing & Society*

Derechos de autor: © 2022 The Author(s). Publicado por Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group
Se trata de un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la Licencia de Atribución Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite su uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se cite adecuadamente la obra original.

* N. de la T.: Documento traducido del inglés al español por el Área de Servicios de Información, Traducciones y Lenguas Originarias de la Biblioteca del Congreso de la República (MPZ).

**Sobre el emisor
o productor:**

Parliamentary Affairs Policing & Society es ampliamente reconocida como la principal revista académica internacional especializada en el estudio de las instituciones policiales y sus prácticas. Se ocupa de todos los aspectos relacionados con el modo en que la actividad policial articula y anima los contextos sociales en los que se sitúa. Esto incluye investigaciones científico-sociales de la política y la actividad policiales; análisis jurídicos y políticos de las competencias y la gobernanza policiales; investigación orientada a la gestión sobre aspectos de la organización policial. También dedica espacio a la relación entre lo que hace la policía y las decisiones y funciones policiales de las comunidades, las organizaciones del sector privado y otros organismos estatales. Por tanto, la revista es de vital interés para los académicos involucrados en el estudio académico de todas las variadas facetas de la policía contemporánea, así como para la policía y otros profesionales involucrados en la regulación y el control social.

Política de revisión por pares: Todos los artículos publicados en *Policing & Society* se someten a un proceso de selección editorial y de revisión anónima por pares.

Autor del texto: Liam O'Shea

liamo@rusi.org, www.linkedin.com/in/drliamoshea/
[@twitter.com/drliamoshea](https://twitter.com/drliamoshea)

*Dirección: Royal United Services Institute, London, UK.

**Citación del
artículo:**

Liam O'Shea (2023). Why democratic police reform mostly fails and sometimes succeeds: police reform and low state capacity, authoritarianism and neopatrimonial politics (in the former Soviet Union), *Policing and Society*, 33:3, 245-263,
DOI: 10.1080/10439463.2022.2106983

Por qué la reforma policial democrática en su mayoría fracasa y a veces tiene éxito: reforma policial y baja capacidad del Estado, autoritarismo y política neopatrimonial (en la ex Unión Soviética)

Liam O'Shea^{*}

Departamento de Relaciones Internacionales, London School of Economics, Londres

Para citar este artículo: Liam O'Shea (2023). Why democratic police reform mostly fails and sometimes succeeds: police reform and low state capacity, authoritarianism and neopatrimonial politics (in the former Soviet Union), *Policing and Society*, 33:3, 245-263, DOI: 10.1080/10439463.2022.2106983

Enlace del artículo: <https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2106983>



© 2022 The Author(s). Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group



Publicado en línea: 25 de agosto del 2022

Resumen

Los modelos de reforma policial democrática dominan los debates sobre la reforma policial en contextos no occidentales. Investigadores y profesionales suelen atribuir las deficiencias de la reforma a deficiencias de personal e institucionales dentro de las organizaciones policiales, la debilidad de las instituciones externas formales de control y rendición de cuentas, la falta de inclusión o adaptación a formas híbridas de gobernanza, o la incapacidad de abordar la injusticia social de forma más amplia. Basándose en el análisis de la transformación política y policial en Georgia, Kirguistán y Rusia, este documento sugiere que la baja capacidad estatal y las políticas autoritarias y neopatrimoniales representan obstáculos más importantes para la reforma policial democrática (RPD). En los estados con baja capacidad, la remuneración policial es insuficiente y el control burocrático es débil. Las reformas formales tienen poca influencia sobre la policía, que se ve influenciada por el crimen organizado y líderes policiales y políticos corruptos. Las élites

Para contactar a Liam O'Shea: liamo@rusi.org www.linkedin.com/in/drliamoshea/
[@twitter.com/drliamoshea](https://twitter.com/drliamoshea)

^{*}Dirección actual: Royal United Services Institute, Londres, Reino Unido.

© 2022 Los autores. Publicado por Informa UK Limited, que opera como Taylor & Francis Group. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite el uso, la distribución y la reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se cite adecuadamente la obra original.

autoritarias y neopatrimoniales a menudo obstaculizan las iniciativas de reforma que socavan sus intereses políticos y económicos. Por lo tanto, es improbable que se logre una RPD plena sin aumentar la capacidad estatal, y la voluntad y capacidad de la élite política para democratizar el control de la policía. Sin embargo, contrario a que la democratización sea clave para el éxito de la reforma, la relación entre el tipo de régimen y los resultados de la reforma es más matizada. La reforma parcial es posible cuando un régimen parcialmente autoritario o neopatrimonial tiene la capacidad de mejorar la eficacia policial y reprimir la corrupción, y da prioridad a estos aspectos.

Palabras clave

Reforma policial democrática; policía del Sur Global; asistencia policial internacional; reforma policial; reforma del sector de la seguridad; policía de la ex Unión Soviética; corrupción policial

Manuscrito

A pesar de los miles de millones de dólares invertidos en la reforma policial democrática (RPD) en contextos no occidentales¹, muchas iniciativas no logran aliviar los problemas policiales, como la violencia excesiva, la corrupción y la represión policial. Los donantes internacionales promueven la RPD como medio para abordar estos problemas² mediante la reforma de las instituciones políticas y jurídicas formales que controlan a la policía y le exigen rendición de cuentas, así como las organizaciones policiales mediante cambios en el personal y en las políticas internas (Bayley 2005, Peacock 2021). Las principales críticas sostienen que la RPD fracasa porque es fragmentada y se centra en las organizaciones y la capacitación policial³, carece de adaptación a formas híbridas de gobernanza, o a su inclusión en estas⁴, y es un medio para que los donantes impongan formas neoliberales de gobernanza⁵. Este documento argumenta que la RPD a menudo fracasa debido a dos causas más inmediatas: la baja capacidad del Estado y el predominio de políticas autoritarias o neopatrimoniales. Cuando existe una baja capacidad estatal y un Estado paga inadecuadamente a sus policías y políticos corruptos, se resisten a la RPD porque perjudica las ganancias económicas obtenidas mediante la corrupción y la participación policial en el crimen organizado. Donde predominan el autoritarismo y el neopatrimonialismo, los líderes se resisten a la RPD, cuyo objetivo es distribuir el poder policial, porque dependen de ella para mantener su posición política y económica.

Sin embargo, la relación entre el tipo de régimen y los resultados de las reformas presenta matices. Este trabajo compara la transformación policial y política en Georgia, Kirguistán y Rusia entre 1990 y el 2012. En los tres casos, la escasa capacidad del Estado impulsó la corrupción policial y su participación en el crimen organizado, especialmente en la década de 1990. Estos problemas persistieron en Kirguistán, donde el poder se dividió entre las élites autoritarias y neopatrimoniales. Los Gobiernos de Georgia y Rusia aumentaron la capacidad del Estado en la década del 2000, mantuvieron formas de gobierno autoritarias y neopatrimoniales, y utilizaron a la policía para promover sus propios intereses políticos y económicos. Ninguno de los dos Gobiernos democratizó el control de la policía. Pero en Georgia, después del 2003, el Gobierno inició reformas policiales anticorrupción muy exitosas al reafirmar su control económico y burocrático sobre la policía y al tomar medidas enérgicas contra el crimen organizado, un enfoque rápido y de arriba hacia abajo

que comparte similitudes con las reformas policiales anticorrupción en Singapur y Hong Kong (Manion, 2004; Quah, 2014). Por lo tanto, la reforma parcial, centrada en la anticorrupción y la eficacia policial, es posible, aunque inusual, en regímenes autoritarios o neopatrimoniales, pero requiere élites políticas con la voluntad y la capacidad de implementar estas reformas. El caso georgiano también indica que aumentar la capacidad del Estado y tomar medidas enérgicas contra la corrupción, donde limitan las oportunidades de bloquear la reforma, puede ser más eficaz para lograr resultados democráticos que la democratización de la policía o la reforma, un enfoque, sin embargo, no exento de limitaciones y riesgos.

Es bien sabido que los regímenes autoritarios producen policías autoritarias⁶ y, gracias al trabajo de antropólogos, académicos del área y criminólogos, comprendemos mejor cómo el neopatrimonialismo⁷ y la baja capacidad estatal⁸ impactan la actuación policial. Sin embargo, las principales investigaciones y políticas de la RPD, así como las críticas destacadas, no han conceptualizado debidamente el impacto de estos factores en tres aspectos clave. En primer lugar, es posible que los Estados no tengan un control directo significativo sobre la policía. En segundo lugar, las élites políticas y policiales pueden tener fuertes intereses en resistirse a las reformas. En tercer lugar, en determinadas circunstancias, las élites políticas pueden ser el principal impulsor de la reforma, pero tenemos un conocimiento limitado de cómo los diferentes tipos, formas o grados de voluntad, capacidad y condiciones políticas impactan en los distintos tipos de reforma (Shahnazarian y Light, 2018).

Este documento explica cómo la baja capacidad del Estado representa una barrera importante para la RPD y cómo los regímenes autoritarios y neopatrimoniales también presentan barreras para el control democrático de la policía, aunque las mejoras en la eficiencia policial y la anticorrupción pueden ser posibles si las élites políticas tienen la inclinación y la capacidad de implementar dichas reformas. El período 1990-2012 cubre los principales cambios en la transformación política y policial en todos los casos. Se utilizó un análisis político e histórico comparativo para estudiar las transformaciones políticas y los datos sobre las organizaciones policiales obtenidos a través del análisis histórico y más de dos años y medio en la región entre el 2009 y 2012, y más de 80 entrevistas en ruso e inglés con policías, políticos, trabajadores de ONG y otras personas que interactúan regularmente con la policía⁹. Los casos fueron elegidos debido a sus diferentes patrones de transformación política y policial. Abarcan tres partes distintas de la antigua Unión Soviética (Rusia, Asia Central y el Cáucaso Sur) y los hallazgos pueden ser relevantes para otros países de la antigua Unión Soviética, que comparten modelos policiales y patrones de transformación política similares. Concluyo el artículo con algunas implicaciones políticas para la reforma en contextos con formas similares de gobernanza.

Capacidad estatal, autoritarismo, neopatrimonialismo y policía

La capacidad estatal, el autoritarismo y el neopatrimonialismo pueden explicarse como se indica a continuación. Este enfoque se basa en el marco de Taylor, que clasifica a los Estados por su «capacidad» y «calidad», siendo esta última el grado en que el Estado y sus funcionarios sirven a los intereses de la población de manera justa y promoviendo el bienestar general (Taylor, 2011). Sustituyo «calidad» por el grado de democracia o autoritarismo.

La capacidad estatal es el «poder rutinario» de un Estado... para penetrar en la sociedad civil y para implementar logísticamente decisiones políticas en todo el reino». (Mann, 1986). Los Estados afirman su capacidad principalmente a través de sus capacidades administrativas, jurídicas, extractivas y coercitivas básicas (Skocpol, 1985). Baja capacidad estatal. Los Estados con baja capacidad estatal tienen poca penetración en la sociedad y están dominados por formas personalizadas de gobierno, un monopolio incompleto de la violencia y un control limitado sobre el territorio del Estado (Andersen, 2007). A diferencia del poder rutinario, la autoridad de estos Estados se mantiene gracias al poder excepcional¹⁰ de las organizaciones e individuos a cargo del Estado. Se trata del «conjunto de medidas que la élite está facultada para adoptar sin una negociación rutinaria e institucionalizada con los grupos de la sociedad civil». (Mann, 1986). En resumen, el poder excepcional es el poder que la élite estatal tiene sobre la sociedad civil, mientras que el poder rutinario es el poder del Estado para penetrar y coordinar centralmente las actividades de la sociedad civil a través de su propia infraestructura.

La forma en que un Estado ejerce su capacidad puede distinguirse por diferentes combinaciones de formas de dominación: patrimonial, neopatrimonial y jurídico-racional. Estas también nos dan diferentes tipos de régimen: democráticos, híbridos y autoritarios. Los regímenes neopatrimoniales son un subtipo de autoritarismo. El autoritarismo describe regímenes que no organizan elecciones libres y justas periódicamente, pero aquí lo defino de forma más amplia, también como una práctica política llevada a cabo por un actor político para sabotear cualquier responsabilidad que tenga ante la ciudadanía al inhabilitar su acceso a la información o su capacidad de expresar sus opiniones políticas (Glasius, 2018). El neopatrimonialismo es una mezcla de dominación burocrática patrimonial y jurídico-racional. Bajo el patrimonialismo, todas las relaciones entre el gobernante y el gobernado son personales y no hay división entre lo público y lo privado. Bajo el neopatrimonialismo existe esta distinción, al menos formalmente, incluso si, en la práctica, esto no se observa (Erdmann y Engel, 2007). Para mantener el control del poder, el gobernante neopatrimonialista se apoya en el patrimonialismo para controlar las principales fuentes de poder del país, incluyendo los recursos económicos y el control del aparato coercitivo del Estado. La legitimidad y la supervivencia del Estado descansan en el uso del poder excepcional para distribuir recursos vía redes verticales y personalizadas de patrón-cliente (Mann, 1986; Andersen, 2007).

Los regímenes también se distinguen por el tipo de dominación prevalente a nivel político (es decir, el gobierno) y el nivel de la burocracia estatal. Los políticos siempre gobiernan a través de un elemento de dominación patrimonial, incluso en las democracias. En una democracia, los políticos están sujetos a normas legales. (es decir, el Estado de derecho) y deben ser elegidos, pero ninguna de las dos cosas es cierta en un régimen autoritario. Un régimen híbrido contiene algunas características democráticas (por ejemplo, elecciones regulares), pero también elementos autoritarios. (p. ej., eliminación de la oposición política; manipulación de elecciones). Es posible tener un régimen autoritario con un gobierno legalmente constituido, y una burocracia jurídico-racional, pero es más común que ambos estén dominados por formas de gobernanza neopatrimonial. En conjunto, el marco mencionado nos permite la siguiente tipología (Tabla 1):

Lo anterior brinda un marco para examinar el contexto político en el que ocurre la RPD clasificando los regímenes por capacidad estatal (alta a baja) y grado de democracia o autoritarismo (democrático a autoritario). Las clasificaciones, basadas en tipos ideales, han sido criticadas por simplificar demasiado las condiciones políticas complejas, conceptualización inadecuada de

términos clave y problemas de precisión y medición (Saeed, 2020). Sin embargo, la comparación requiere simplificación y dichos modelos pueden proporcionar una descripción general que puede complementarse con información adicional para explicar mejor los tipos de gobernanza y su impacto en la policía. El marco aquí separa a los gobiernos y las burocracias, y la capacidad del Estado desde el grado de democracia o autoritarismo para evitar el exceso de categorización simplista (por ejemplo, suponer que una alta capacidad estatal se correlaciona necesariamente con la democracia o viceversa). También permite un medio para medir los dos últimos, según Taylor, utilizando los Indicadores de Gobernanza Mundial (IGM) del Banco Mundial. La combinación y el promedio de los indicadores de estabilidad política, ausencia de violencia y eficacia gubernamental proporcionan una aproximación de la capacidad del Estado, y la combinación y el promedio de los indicadores de voz y rendición de cuentas, Estado de derecho y control de la corrupción proporcionan una aproximación del grado de democracia o autoritarismo (Taylor 2011).

Tabla 1: Tipos de regímenes

Tipo de régimen	Democrático		Híbrido		Autoritario
<i>Gobierno</i>	Jurídico	Jurídico	Jurídico (personal)	Personal	Personal
<i>Burocracia</i>	Jurídico-racional	Neopatrimonial	Neopatrimonial	Neopatrimonial	Jurídico-racional

El marco ayuda a delimitar los factores que influyen en el éxito o el fracaso de la RPD. Centra la atención en el Estado, que tiene una importante influencia en la reforma policial debido a los mecanismos clave que posee para influir en el comportamiento policial. El Estado autoriza a la policía; tiene un papel sustancial en decidir la estrategia policial y, a menudo, las opciones operativas y tácticas; puede reclutar y promover personal clave, y tiene una influencia económica sustancial sobre la policía (es decir, les paga). En una democracia ideal, el Estado puede dotar de recursos suficientes y controlar a la policía mediante normas y regulaciones formales que favorecen a la polis democrática. Sin embargo, cuando la capacidad del Estado es baja, el comportamiento policial está influenciado por recursos económicos fuera de la estructura formal y la policía está muy involucrada en la corrupción y el crimen organizado. Donde predominan las formas autoritarias de gobierno, los líderes políticos y policiales utilizan reglas y relaciones formales para controlar el reclutamiento, los ascensos y la estrategia, a menudo en beneficio del Gobierno, más que de la polis en su conjunto. En un régimen neopatrimonial, los líderes políticos y policiales también utilizan las instituciones informales para el mismo propósito y en interés de su red clientelar.

Reforma policial democrática

Sin embargo, el vínculo entre la baja capacidad del Estado y las políticas y reformas autoritarias o neopatrimoniales no se ha conceptualizado lo suficiente en las políticas y la investigación. La RPD es un conjunto de medidas que tiene como objetivo crear una policía que sea eficaz, defienda el Estado de derecho por igual (es decir, sin importar la raza, el género, etc.), legítimo, responsable, que respete los derechos humanos y pueda mantenerse de manera sostenible¹¹. En este artículo utilizo RPD y reforma policial indistintamente, aunque también me refiero a la reforma parcial que solo

logra algunos de estos objetivos. Agrupo la literatura en cuatro escuelas que varían según lo que profesionales y académicos identifican como las principales razones del fracaso de la RPD y la oferta de alternativas.

Los enfoques convencionales de la RPD dominan los enfoques de los profesionales y están estrechamente relacionados con la literatura más amplia sobre la reforma del sector de seguridad (RSS) (Bayley y Perito, 2010; DCAF, 2019; Peacock, 2021). El trabajo de Bayley del 2005 ofrece el ejemplo más desarrollado. Argumenta que seis estrategias son clave para la realización de un servicio de policía democrático: proporcionar una base jurídica para la nueva policía; crear un mecanismo de supervisión independiente y especializado; dotar a la policía del personal adecuado; desarrollar la capacidad de los ejecutivos de la policía para gestionar la reforma; hacer que la prevención del delito que afecta a los individuos sea el foco principal de la actuación policial, y exigir legalidad y equidad en las acciones de los agentes policiales. Bayley y otros comentaristas señalan que las iniciativas de la RPD a menudo fracasan porque carecen de apoyo político local; muy pocas veces son exhaustivas ni están bien orientadas a los contextos, y se centran principalmente en las organizaciones policiales y su reorganización, capacitación y equipamiento (Bayley, 2005; Wozniak, 2017, 2018). Sin embargo, no analiza en detalle las causas del fracaso, salvo para referirse al desorden y al conflicto, al subdesarrollo, a la debilidad de las instituciones y al legado de la represión política (Bayley 2005). Dado que estos aspectos no se examinan en profundidad, su importancia o relación con las medidas enumeradas anteriormente no queda clara (es decir, ¿son las mismas las prioridades si la causa principal del fracaso es el desorden y el conflicto, en contraposición al legado de la represión política?).

En términos generales, tres escuelas principales critican los enfoques dominantes: la gobernanza híbrida, la postestructural y la realista. Los tres cuestionan la viabilidad del modelo de Estado weberiano propagado por la RPD y argumentan que los enfoques basados en ella hacen que los donantes y los reformadores ignoren la gobernanza indígena y las instituciones de seguridad (Goldsmith y Dinnen, 2007). La escuela de gobernanza híbrida enfatiza el fracaso de los reformadores o donantes a la hora de desarrollar modelos y asociaciones con actores no estatales que pueden ser más eficaces y legítimos que las instituciones estatales formales (Baker, 2010; Gordon, 2014). Los enfoques postestructuralistas critican a las élites políticas y a los donantes, argumentando además que los conceptos como la RPD y la reforma del sector de seguridad (RSS) son medios para proyectar modelos occidentales de seguridad y gobernanza, y promover los intereses de las élites neoliberales internacionales y estatales, y de los donantes (Ryan, 2011; Ellison y Pino, 2012). La escuela realista identifica el subdesarrollo y la debilidad de las instituciones estatales y policiales como causas de los problemas policiales. Al igual que la escuela de gobernanza híbrida, critica la capacidad de los actores externos para reformar dichas estructuras, pero es más crítica con los actores no estatales. Reconoce que las élites políticas y los actores no estatales pueden actuar como facilitadores, pero también como poderosos obstáculos para la reforma (Colletta y Muggah, 2009; Hills, 2020). Superar estos obstáculos puede requerir incentivar a actores poderosos, pero poco recomendables, hacia objetivos de reforma y objetivos más limitados, como la estabilización, un enfoque que ha cobrado cierta popularidad en los círculos de donantes (Unidad de Estabilización, 2019).

Cada escuela tiene sus propias ventajas, pero las tres primeras solo explican parcialmente la influencia de la baja capacidad estatal, el autoritarismo y el neopatrimonialismo. La corriente

principal de la RPD enfatiza la importancia de reformar las instituciones formales, pero dice poco sobre cómo gestionar a los actores autoritarios o neopatrimoniales, o no estatales que se oponen a la reforma. La escuela de gobernanza híbrida presta poca atención a las barreras a la reforma que plantean los actores no estatales. La escuela postestructuralista destaca que los donantes y las élites estatales pueden usar la reforma para promover sus propios intereses y la necesidad de una reforma política y económica general para abordar la injusticia social más amplia. Pero no ofrece una guía clara sobre lo que es posible cuando las condiciones para un cambio amplio faltan o solo están parcialmente presentes. Es importante destacar que las tres escuelas enfatizan la importancia de democratizar el control del sector de seguridad y los procesos de reforma para incluir a la sociedad civil, actores híbridos o marginados. Pero este enfoque también puede aumentar las oportunidades para que los actores estatales y no estatales bloqueen la reforma. La escuela realista destaca estas posibles barreras y sugiere priorizar el desarrollo de la capacidad y la voluntad política para la reforma, priorizando medidas moderadas y la estabilización, aunque existen pocos estudios dentro de esta escuela. Retomaré el análisis de las fortalezas y limitaciones de las diversas escuelas tras explicar cómo la baja capacidad estatal, el autoritarismo y el neopatrimonialismo representaron barreras para la reforma policial en la antigua Unión Soviética, barreras que se superaron parcialmente en Georgia.

El impacto del autoritarismo, el neopatrimonialismo y la baja capacidad estatal en la policía de Georgia, Kirguistán y Rusia

A principios de la década de 1990, la capacidad estatal fue inicialmente baja, ya que cada Estado luchaba con la democratización, la mercantilización, los intentos de construcción estatal y los desafíos a las concepciones de la era soviética de la identidad nacional. El régimen de Putin aumentó la capacidad estatal en la década del 2000 al fortalecer el Ejecutivo frente a otros sectores del Gobierno y las regiones de Rusia, y se ha vuelto cada vez más autoritario (Sakwa, 2010; Gel'man, 2021). La capacidad estatal fue especialmente baja en Georgia en la década de 1990 como resultado de los conflictos secesionistas y el régimen cleptocrático de Eduard Shevardnadze (1995–2003). Después de la Revolución de las Rosas del 2003, un nuevo gobierno de reformistas más jóvenes y de mentalidad más democrática, liderado por Mikheil Saakashvili, aumentó la capacidad estatal al fortalecer el Poder Ejecutivo, monopolizar el clientelismo político bajo una red y reprimir la corrupción de bajo nivel en todo el sector público. El Gobierno exhibió algunas tendencias autoritarias (por ejemplo, una intolerancia hacia la oposición política y cierta supresión de los medios independientes) y la corrupción de alto nivel siguió siendo un problema (Kupatadze, 2012; Jones, 2013). Pero era menos autoritario y corrupto en comparación con Rusia y cedió el poder en las elecciones democráticas del 2012 a una coalición liderada por el multimillonario Bidzina Ivanishvili, quien es ampliamente considerado por controlar el país a través de su red de clientelismo (Aprasidze y Siroky, 2020). La capacidad estatal de Kirguistán fue inicialmente baja pero no inestable bajo la presidencia de Askar Akaev (1991–2005). La inestabilidad aumentó en la década del 2000 y Akaev y su sucesor, Kurmanbek Bakiyev, fueron depuestos en el 2005 y el 2010 respectivamente. La política kirguisa sigue fragmentada y se caracteriza por altos niveles de corrupción y líderes políticos que utilizan sus cargos para apoyar sus redes de clientelismo (Engvall, 2022).

Las transiciones mencionadas se reflejan en los Indicadores Mundiales de Gobernanza para el

período 1996-2019. La capacidad estatal (alta +2; baja -2) fue inicialmente baja en los tres países, ha aumentado ligeramente en Rusia y Kirguistán, y de forma más considerable en Georgia. La capacidad estatal es sorprendentemente alta en la década de 1990 en Kirguistán, lo cual se debe en parte a la relativa estabilidad bajo la presidencia temprana de Akaev, pero probablemente más a las limitaciones de los datos, cuya calidad mejoró a partir del 2002 (Figura 1).

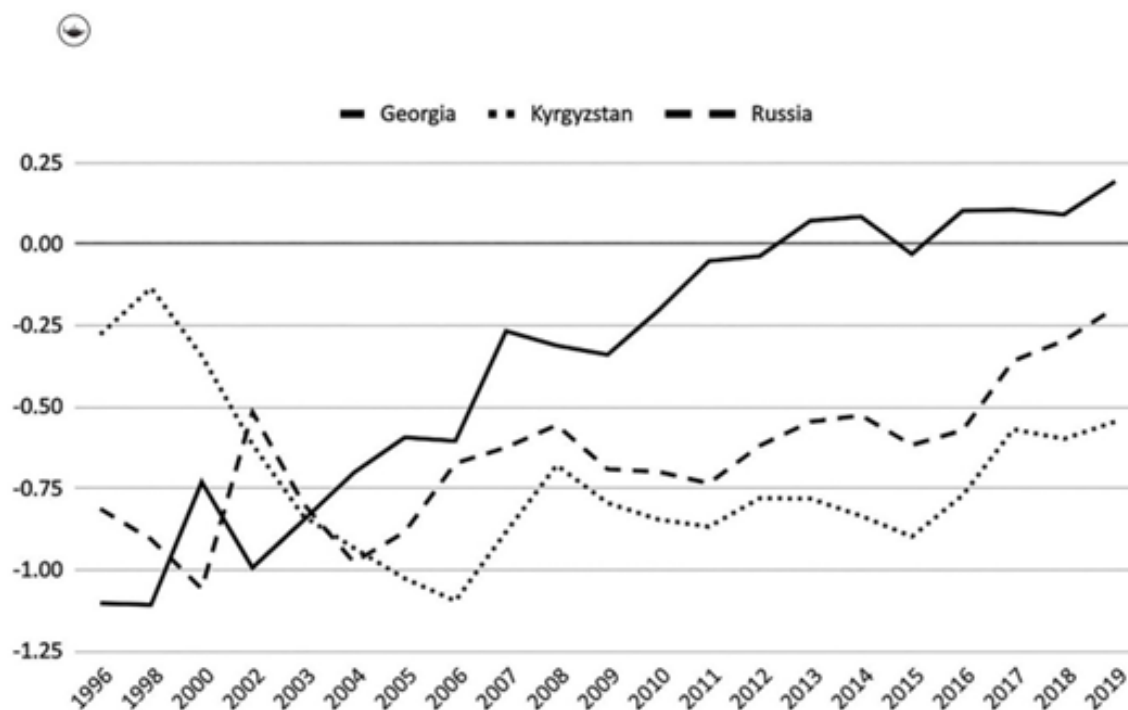


Figura 1. Capacidad estatal en Georgia, Kirguistán y Rusia (1996-2019).

En cuanto al grado de autoritarismo o neopatrimonialismo (−2) versus democracia (+2), hubo pocos cambios en las puntuaciones de Kirguistán o Rusia, pero la puntuación democrática de Georgia aumentó considerablemente después de la Revolución de las Rosas (Figura 2).

Problemas en la policía

La policía replicó patrones de transformación política y las barreras a la reforma fueron causadas por la baja capacidad del Estado y el predominio de formas autoritarias y neopatrimoniales de gobierno. Estos factores afectaron los principales mecanismos que tenían los Estados para controlar a sus respectivas policías.

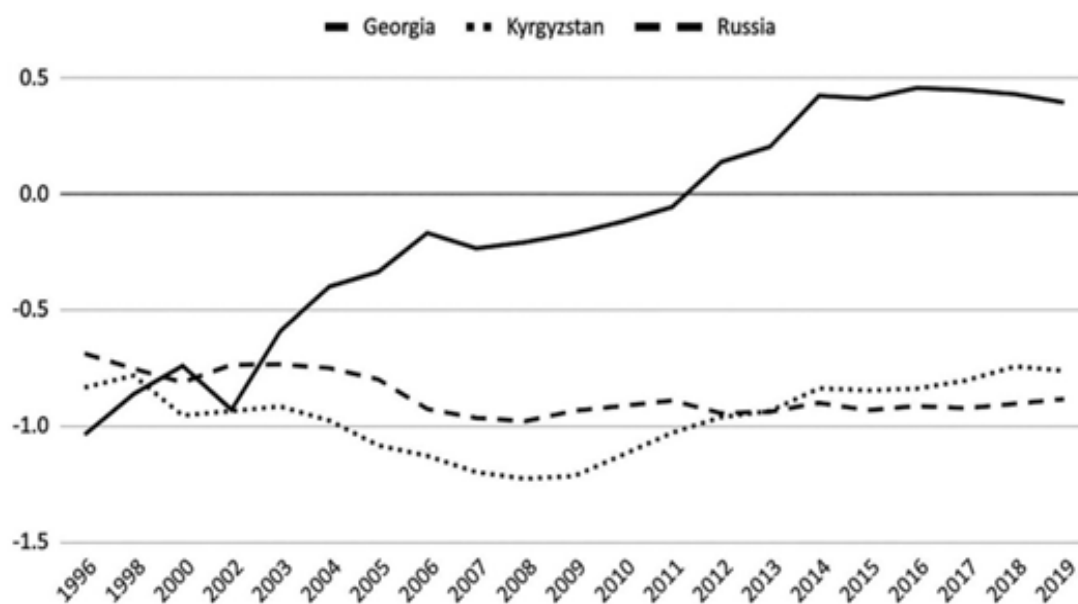


Figura 2. Grado de democracia - autoritarismo en Georgia, Kirguistán y Rusia (1996-2019).

Autorización

Cada estado heredó organizaciones policiales que, en la época soviética, estaban politizadas, militarizadas, eran represivas y solo respondían ante los líderes del Partido Comunista (Shelley, 1996). En Kirguistán, Rusia y la Georgia anterior a la Revolución de las Rosas, hubo pocos cambios en las competencias formales que regulaban la actividad policial, que se mantuvieron basadas en este modelo.

En Rusia, el Ministerio del Interior (MVD)¹² mantuvo una estructura de mando rígida, responsable únicamente ante sí mismo y ante las élites políticas (Beck y Robertson, 2005). Los marcos legales heredados de la era soviética se equilibraron considerablemente a favor del Estado sobre los derechos individuales y, a menudo, se redactaron de forma imprecisa para aumentar la discreción de los administradores y proporcionar al régimen mecanismos legales contra sus oponentes (Solomon, 2008). Las reformas posteriores redujeron en parte la imprecisión, pero no redujeron la subordinación jerárquica de la policía, mejorando la transparencia o la rendición de cuentas ante actores externos a la estructura del MVD, ni para limitar adecuadamente a la policía dentro del Estado de derecho (Burnham y Kahn, 2008; Galeotti, 2012). La policía kirguisa y la georgiana anterior a la Revolución de las Rosas operaban de forma similar en un marco legal e institucional que apenas había cambiado desde la época soviética (Wheatley, 2005; Lewis, 2011)¹³.

El declive del control económico estatal sobre la policía

La dislocación causada por los procesos de transición redujo drásticamente la influencia económica de cada Estado sobre la policía y resultó en un marcado aumento de la corrupción y la participación de la policía en el crimen organizado.

La policía en Rusia estuvo mal pagada durante gran parte de las décadas de 1990 y 2000. Los salarios se duplicaron entre el 2005 y 2008, pero se mantuvieron comparativamente bajos (Taylor, 2011). En San Petersburgo, en el 2009, un oficial de rango medio con diez años de servicio ganaba aproximadamente 530 dólares al mes¹⁴, en comparación con un PIB per cápita de aproximadamente 8,000 dólares en el 2009 (Banco Mundial, 2022)¹⁵. Los bajos salarios impulsaron altos niveles de corrupción y contribuyeron a un aumento de la influencia de los grupos del crimen organizado sobre la policía, que fue especialmente marcada en la década de 1990 (Gerber y Mendelson, 2008). A la policía se le pagaba para obtener información que ayudara a cometer delitos, interrumpir investigaciones, detener e iniciar investigaciones contra empresas rivales y brindar apoyo práctico (por ejemplo, protección, suministro de armas) (Salagaev *et al.*, 2006)¹⁶. Para 1997, un período intenso de competencia violenta y consolidación había producido menos grupos de crimen organizado, pero más grandes, que también fueron cada vez más expulsados del mercado del crimen organizado por actores estatales que ofrecían mejor protección a las empresas debido a los recursos superiores y las protecciones legales que podían ofrecer (Volkov, 2002).

En Kirguistán, el Estado central carecía de un fuerte control económico sobre la policía (O'Shea, 2015). La línea de pobreza total rondaba los 385 dólares en el 2008¹⁷, pero en el 2011, los rangos policiales más bajos ganaban solo unos 215 dólares al mes y los más altos, unos 320. Antes del 2010, la cifra básica rondaba los 130-150 dólares¹⁸. La policía era una fuerza depredadora durante el período en cuestión. Los ciudadanos se veían obligados con frecuencia a pagar sobornos y también optaban por hacerlo para evitar que se procesaran las infracciones¹⁹. La policía también estaba involucrada en actos de extorsión más graves²⁰. Hacia finales de la década del 2010, la influencia del submundo criminal en la policía aumentó debido a una mayor interacción entre políticos y grupos del crimen organizado (Uzakbaev, 2009). Durante la presidencia de Bakiev, el MVD tuvo dificultades para mantener el poder sobre los agentes de poder regionales e institucionales, incluyendo al crimen organizado, y Bakiev y sus funcionarios eran ampliamente sospechosos de estar involucrados en el tráfico de drogas (Kupatadze, 2008)²¹.

La policía georgiana anterior a la Revolución de las Rosas estaba muy mal pagada. El umbral de pobreza oficial rondaba los 50 dólares en el 2002, pero el salario oficial rondaba los 44-63 dólares mensuales (Banco Mundial, 2002; Boda y Kakachia, 2005)²². A mediados de la década de 1990, el Ministerio de Asuntos Internos (MIA) proporcionaba protección al crimen organizado, controlaba directamente grandes negocios e incluso era propietario del club de fútbol más famoso de Georgia, el Dinamo de Tiflis (De Waal, 2010). La policía tenía fama de brutal²³ (De Waal, 2010). Y los ciudadanos se veían obligados regularmente a pagar sobornos en los controles de tráfico y para obtener licencias de conducir, documentos de matriculación, etc. (Hensell, 2012).

Dirección política autoritaria y neopatrimonial, e influencia en el reclutamiento y la promoción

La estrategia policial y algunas decisiones operativas y tácticas fueron dictadas por la lógica política de cada país, que era principalmente neopatrimonial con rasgos de autoritarismo. Los líderes estatales designaron a figuras de sus redes clientelares para altos cargos policiales y utilizaron esta influencia para promover sus propios intereses políticos y económicos.

En la Rusia de Yeltsin, las élites políticas formales y otras figuras influyentes utilizaron a la policía para espiar e interceptar las comunicaciones de sus rivales políticos y económicos durante las luchas de la década de 1990 (Knight, 1996; Timoshenko, 1997). Bajo Putin, el Estado de derecho se ignora convenientemente cuando conviene a las necesidades del Kremlin. El encarcelamiento del oligarca Mijail Jodorkovski en el 2005, por ejemplo, no cumplió con los requisitos del Código de Procedimiento Penal, que entró en vigor en el 2002 (Hendley, 2010). El MVD tendía a desempeñar un papel secundario frente a otras agencias de seguridad, como el FSB²⁴ y la fiscalía, en las luchas políticas entre facciones, pero fue una herramienta útil para que el régimen frenara la movilización de cualquier oposición política popular, desempeñando un papel importante en el control policial riguroso de las manifestaciones de la oposición (marzo del 2012). El clientelismo político está más centralizado bajo Putin. Bajo el Gobierno de Yeltsin, diversas agrupaciones políticas regionales y locales ejercieron su influencia para designar a la policía (Taylor, 2011). El régimen de Putin restableció el control centralizado al colocar a personas ajenas al MVD en los puestos más altos y centralizar el control sobre nombramientos y presupuestos regionales importantes (Taylor, 2011; Galeotti, 2012).

La policía kirguisa siguió politizada para proteger los intereses de las élites en el poder y fue utilizada para generar luchas políticas internas. En el 2006, un político de la oposición fue encarcelado en Polonia por contrabando de heroína, pero fue liberado después de que una investigación polaca concluyera que la droga había sido colocada de forma burda. Un funcionario del aeropuerto kirguiso afirmó posteriormente que había recibido instrucciones del hermano de Bakiev para colocarla (Kupatadze, 2012). La policía replicó las tendencias autoritarias de los líderes políticos de Kirguistán, por ejemplo, al reprimir las protestas populares, pero la politización no siempre benefició a las élites que controlaban el Estado central y su forma reflejó la del fracturado entorno político de Kirguistán. Así, la policía de Osh, la segunda ciudad más grande de Kirguistán, fue utilizada para intimidar a los opositores del alcalde (Marat, 2010). El patrimonialismo también fue prominente durante todo el MVD: los ministros del Interior entrantes despidieron a altos funcionarios que habían ascendido bajo el mando de sus predecesores y ascendieron a hombres de sus propias regiones y ciudades de origen (Uzakbaev, 2009; Kupa-tadze, 2012).

En Georgia, poderosas figuras políticas y económicas utilizaron a la policía para proteger sus intereses políticos y económicos²⁵. Tras asumir la presidencia, Shevardnadze llenó su cúpula directiva principalmente con miembros de las antiguas élites policiales, muchos de los cuales habían sido jefes del Ministerio del Interior durante la era soviética (Kupatadze *et al.*, 2006). Aunque el ambiente político era relativamente abierto, la policía anterior a la Revolución de las Rosas fue utilizada para chantajear a los oponentes políticos y proteger los intereses de sus clientes (Kupatadze *et al.*, 2006).

Las formas autoritarias y neopatrimoniales de gobernanza también dominaron el reclutamiento, la promoción y la gobernanza de la policía en los niveles inferiores. En Rusia, al igual que en los demás casos, la policía priorizó las órdenes de sus supervisores inmediatos sobre el Estado de derecho (Gladarev, 2012). La cultura general del MVD y de otras agencias de seguridad enfatizó las lealtades extraconstitucionales a las personas en lugar de la adhesión a las normas (Galeotti, 2010). Los oficiales en general contaban con escasas protecciones formales contra los abusos de sus jefes y eran susceptibles de ser utilizados como chivos expiatorios en caso de faltas institucionales publicitadas. Los superiores inmediatos también ejercían un fuerte control económico sobre sus subordinados. Entre el 30 % y el 60 % de los salarios mensuales de los oficiales rusos eran decididos por sus superiores inmediatos, lo que les daba poca capacidad de maniobra para resistir directivas politizadas o delictivas (Gladarev y Tsinman, 2011; Gladarev, 2012).

Este patrón se replicó en Kirguistán. Formalmente, los oficiales solo respondían ante sus superiores (Marat, 2013). A pesar de la falta de control central, el MVD mantuvo una estricta jerarquía militarizada de subordinación²⁶. La dependencia de los oficiales de sus superiores para sus puestos y la falta de supervisión externa perpetuaron altos niveles de corrupción y violencia policial. Varios oficiales entrevistados explicaron que las causas del soborno y la corrupción se derivaban de las exigencias financieras que les exigían sus superiores:

No había corrupción durante la capacitación. ¡Todo eso cambió cuando empecé a trabajar! Te preguntaban: «¿Cuántos autos paraste? ¿Dónde está el dinero?»²⁷.

Al igual que en Rusia, negarse a participar en actividades corruptas amenazaba el propio puesto (Lewis, 2011)²⁸. La policía de Georgia anterior a la Revolución de las Rosas estaba dominada por normas familiares a una estructura represiva, criminalizada y depredadora²⁹. La policía georgiana estaba gobernada formalmente por un modelo soviético con poca supervisión externa y, en cualquier caso, el débil control económico del Ejecutivo significaba que las fortunas de los oficiales dependían de quien tuviera el patrocinio más fuerte sobre sus unidades particulares, ya fuera dentro del MIA, patrones locales o criminales (Kukhianidze, 2003; Fritz, 2005; Wheatley 2005).

Obstáculos a la reforma en Kirguistán y Rusia. Reforma parcial en Georgia.

Entre 1990 y el 2012 hubo pocas reformas policiales significativas en Kirguistán o Rusia, pero el Gobierno posterior a la Revolución de las Rosas introdujo reformas anticorrupción muy eficaces³⁰.

Se considera ampliamente que los esfuerzos de reforma en Kirguistán han sido cooptados por las élites políticas y policiales³¹. Como comentó un ex oficial: «Cada nuevo ministro declara reformas y generalmente eso significa [la] reorganización de la estructura del MVD para eliminar a personas no deseadas y designar a sus propios favoritos»³². Akaev y Bakiev reforzaron las estructuras estatales para monopolizar los principales flujos de recursos hacia sus redes, lo que generó un descontento considerable entre otras élites y la población en general, contribuyendo, en última instancia, a su propia caída (Temirkulov, 2010). Esto tuvo un impacto directo en la reforma policial. Ante la falta de capacidad o interés del Estado central

para la reforma, se implementaron cambios en la policía para favorecer los intereses políticos o económicos de facciones específicas, tanto dentro como fuera del MVD (Marat, 2013). Marat e Isa, por ejemplo, interpretan la transferencia de la responsabilidad de antinarcóticos de la Agencia de Control de Drogas al MVD en el 2007 como un intento de Bakiev de controlar el narcotráfico (Marat e Isa, 2010).

Existe un consenso general entre los analistas de la policía rusa de que ha habido pocas reformas significativas (Taylor, 2014)³³. A principios de la década del 2000, el aumento de la capacidad estatal mejoró el control del Ejecutivo en la policía y una reforma legislativa en el 2001 otorgó al presidente un mayor control sobre nombramientos clave. Sin embargo, el objetivo principal de las reformas posteriores ha sido fortalecer la capacidad del régimen para responder a las amenazas externas e internas. Por ejemplo, las reformas de mediados de la década del 2000 estuvieron dictadas por la lógica de una lucha entre facciones en el período previo a la salida de Putin³⁴, antes de la presidencia de Dmitry Medvedev (2008-2012), que se considera ampliamente que Putin dominó. Dos facciones compitieron para influir en la sucesión de Putin: Igor Sechin, jefe de gabinete de Putin, y Viktor Zolotov, jefe del servicio de seguridad presidencial, y su aliado Viktor Cherkessov, jefe del Comité Federal Antinarcóticos (FAC) (Radio Free Europe, 2007). En el 2006, Vladimir Ustinov, jefe de la Fiscalía General (FG) y aliado de Sechin, fue destituido inesperadamente por Putin, aparentemente después de que uno de los adjuntos de Cherkessov grabara una conversación entre él y Sechin, en la que se planteó la idea de que Ustinov podría suceder a Putin (Sakwa, 2011). A continuación, se produjeron una serie de cambios de personal y administrativos que no buscaban mejorar el funcionamiento de la FG ni de la FG, sino reducir el poder de la facción de Sechin y mantener el equilibrio entre las demás facciones (Taylor, 2011).

El programa de reforma policial anunciado por Medvedev en diciembre del 2009 también estuvo impulsado por los intereses políticos y económicos de las élites políticas y policiales, y adolecía del mismo problema que las iniciativas anteriores (Taylor, 2014). En primer lugar, la responsabilidad de la implementación de la reforma recayó en el liderazgo del MVD, que tenía sus propias bases de poder que proteger y el menor incentivo para llevarla a cabo con eficacia (Galeotti, 2012; Semukhina y Reynolds, 2013)³⁵. En segundo lugar, aunque existe cierta división en el análisis entre los comentaristas que citan una rotación considerable en el liderazgo del MVD³⁶ y quienes señalan la continuidad (es decir, el personal superior que aprueba los procesos de recertificación)³⁷, los cambios no produjeron un grupo de reformadores empoderados dentro del MVD. En tercer lugar, no se tomaron medidas sistemáticas para contrarrestar la vigilancia policial depredadora ni la violencia policial.

La reforma policial en Georgia tuvo éxito porque el Gobierno aumentó la capacidad estatal y la combinó con reformas anticorrupción como parte de un programa más amplio de construcción del Estado³⁸. El Gobierno reintegró un territorio que se había separado en la década de 1990³⁹ e implementó cambios constitucionales para consolidar el Poder Ejecutivo frente al Legislativo y al gobierno local (Areshidze, 2007; Jones, 2013). Triplicó los ingresos estatales entre el 2003 y 2006, redujo el tamaño de la burocracia al despedir entre un cuarto y la mitad de los empleados estatales (28,000 y 40,000)⁴⁰, aumentó el salario de los funcionarios públicos (hasta quince veces en algunos casos) y abordó el patrimonialismo y la corrupción de bajo nivel (por ejemplo, aumentando la informatización del pago de salarios, servicios, multas

e impuestos)⁴¹. Las reformas establecieron una única red neopatrimonial dominante que las élites clave utilizaron para mejorar sus intereses políticos y económicos privados e imponer su modelo de gobernanza neoliberal, que hizo poco para aliviar la pobreza (Kupatadze, 2012; Jones, 2013). Pero sí establecieron un Estado más que funcional e hicieron que Georgia pasara de estar entre los diez países más corruptos del mundo, según la clasificación del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, a estar sistemáticamente en el tercio superior en la década del 2010, una tendencia que se replicó en otras fuentes (Nasuti, 2016).

La reforma policial fue un componente clave del proyecto de construcción del Estado. El Gobierno consolidó varias agencias en una sola organización responsable de la vigilancia policial⁴², despidió a unos 16,000 policías y redujo el MIA de 56,000 a 33,000⁴³, aumentó el presupuesto para el orden público y la seguridad de 19,3 millones de dólares en el 2003 a 253 millones de dólares en el 2007⁴⁴ y aumentó los salarios promedio entre nueve y diez veces⁴⁵. Los nuevos gerentes de policía introdujeron una capacitación más orientada a la práctica y a los procesos de reclutamiento y ascenso profesionalizados. Esto ayudó a institucionalizar la policía de nivel inferior dentro de un marco jurídico-racional que regulaba una proporción mucho mayor de la actividad policial mediante reglas en lugar de clientelismo. El Gobierno también tomó medidas enérgicas contra el crimen organizado y los vínculos entre delincuentes y policía en 2004-2005. Rápidamente arrestó a individuos criminales clave, introdujo nueva legislación contra el crimen organizado y, aunque con escaso respeto por el Estado de derecho⁴⁶, confiscó decenas de millones de dólares de ex funcionarios y conocidos criminales organizados.

El Gobierno no democratizó el control policial ni las reformas para incorporar al Legislativo, al Poder Judicial ni a la sociedad civil, y mantuvo una policía politizada. El clientelismo siguió siendo el principal mecanismo para nombrar a los altos mandos⁴⁷. La policía se utilizó para reprimir tanto a la oposición política como a la protesta popular; la impunidad policial siguió siendo un problema importante, y la persistencia de formas de gobierno neopatrimoniales en los niveles superiores implica que el éxito de las reformas sigue dependiendo de las personalidades (Light, 2014; Darchiashvili y Mangum, 2019). Sin embargo, las reformas resultaron en una rápida y marcada disminución de la corrupción y mejoras en la eficiencia policial, ambas de carácter sostenido. Varias encuestas realizadas en los años posteriores a la Revolución de las Rosas indicaron que una gran mayoría de georgianos tenía una opinión favorable del desempeño de las agencias policiales y los niveles de confianza total o parcial no habían caído por debajo del 45 por ciento⁴⁸. Varias fuentes cualitativas corroboran estos hallazgos⁴⁹.

Aunque la capacidad del Estado aumentó en Rusia y Georgia, la policía mejoró sustancialmente solo en Georgia porque las nuevas élites también tenían la inclinación y la capacidad de acabar con la corrupción. En Rusia, el régimen carecía de ambos. Si bien el régimen de Putin no se beneficia mucho de la corrupción policial ni la necesita, ya que puede manipular sectores económicos más lucrativos (por ejemplo, los combustibles fósiles), el centro, en general, requiere un Estado de derecho débil porque depende de la búsqueda de rentas a cambio de apoyo político (Dawisha, 2015; Gel'man, 2021). El tamaño de Rusia también limita la capacidad de una sola red de neopatrimonialismo para dominar el país⁵⁰,

mientras que el tamaño mucho menor de Georgia lo facilitó. En comparación con la nueva élite georgiana, el régimen de Putin también es más antiguo y se caracteriza por una cultura institucional soviética donde los funcionarios buscan la seguridad a través de las relaciones en lugar del Gobierno. En virtud de la ley, el Gobierno central impone exigencias imposibles que obligan a los funcionarios a recurrir al clientelismo y la corrupción para protegerse, y la ausencia de una función pública imparcial para reducir el favoritismo en el servicio público (Özsoy, 2007). Por lo tanto, la reforma policial se ha basado en tácticas ineficaces de estilo soviético: abogar por una disciplina y un control más estrictos, castigar a los infractores y, cuando estas fallan, negar la existencia del problema, presentar a los denunciantes como alarmistas o buscar chivos expiatorios. En Georgia, gran parte de la nueva élite era joven, con educación occidental y estaba motivada por la convicción de que combatir, al menos la corrupción menor, era vital para la integridad misma del país (Nasuti, 2016). También comprendían los medios burocráticos y técnicos para combatirla, basándose en parte en las prácticas de gestión y gobernanza occidentales.

Discusión

Los patrones contrastantes de la reforma policial tienen implicaciones para comprender las barreras a la reforma en los Estados no occidentales y cómo podrían superarse.

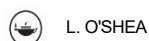
La RPD fracasa cuando la capacidad estatal es insuficiente. En Kirguistán, en la Georgia anterior a la Revolución de las Rosas y en Rusia en la década de 1990, incluso con voluntad política, el Estado era demasiado débil para contrarrestar a los actores no estatales e impedir que la policía (o sus patrocinadores políticos) se aprovechara de la población. El éxito de las reformas georgianas se basó en que el Gobierno aumentó la capacidad estatal y la utilizó para afirmar su control económico, político y burocrático sobre el Estado y la policía, así como para contrarrestar al crimen organizado y a policías y políticos corruptos que probablemente habrían bloqueado la reforma. Sin embargo, como demuestra el caso ruso, una mayor capacidad estatal no es suficiente para lograr ni siquiera una reforma parcial.

El predominio del autoritarismo o del neopatrimonialismo puede ser una barrera profunda o parcial para la reforma. Para explicar esto, necesitamos diferenciar entre el control democrático de la policía o la reforma y algunos resultados democráticos en forma de mayor efectividad y menor corrupción. El Gobierno georgiano, y el Gobierno ruso en mayor medida, no democratizaron ni el sistema político ni el control de la policía, y ambos mantuvieron una policía politizada. La explicación más plausible para esto es que los líderes autoritarios o de regímenes híbridos son reacios a democratizar completamente el control porque creen que es necesario para la seguridad del régimen (Greitens, 2016). Pero, aunque mantuvo formas de gobierno autoritarias o neopatrimoniales en los niveles superiores, el Gobierno georgiano tuvo la voluntad política y la capacidad de reducir la corrupción al eliminar a los individuos corruptos e institucionalizar la policía dentro de un marco jurídico-racional en los niveles inferiores. Por lo tanto, logró algunos objetivos democráticos sin democratización.

Los patrones contrastantes de reforma y las causas de estos contrastes pueden esquematizarse en consecuencia (Tabla 2):

Las principales barreras contra la reforma son, por lo tanto, la baja capacidad del Estado y la resistencia a la reforma de las élites políticas y policiales autoritarias o neopatrimoniales. El control democrático de la policía no es posible en un régimen plenamente autoritario y es improbable donde predominan las formas de gobierno neopatrimoniales. Sin embargo, es posible mejorar la eficacia policial y la lucha contra la corrupción en tales condiciones, cuando existe una consolidación del poder y las élites políticas tienen la disposición y la capacidad para implementar dichas reformas.

Esta explicación de por qué la reforma fracasa o tiene éxito contrasta con los enfoques principales de la RPD. Los enfoques dominantes identifican correctamente que la reforma requiere la reforma de la organización policial y las instituciones políticas clave. En la práctica, a menudo se centran en la primera y en la reorganización, la capacitación y el equipamiento (Bayley 2005, Wozniak 2018). Pero los problemas relacionados con la policía en los casos abordados no fueron causados, en su mayoría, por deficiencias en estas áreas, sino por estructuras formales, procesos y reglas que tenían mucho menos influencia sobre la policía en comparación con los políticos y la policía neopatrimoniales y, como lo destaca la escuela realista, la influencia de los actores no estatales en la policía. Los enfoques dominantes también minimizan que la reforma pueda fracasar no solo por la ausencia de voluntad política, sino porque los políticos y la policía autoritarios y neopatrimoniales la bloquean. Tampoco son claros sobre qué tipos de reforma son posibles bajo diferentes condiciones políticas.



Cuadro 2. Patrones contrastantes de transformación política y policial en Georgia, Kirguistán y Rusia (1990-2012).

País	Variables causales			Resultado Tipo de policía
	Capacidad del Estado	Burocracia	Gobierno	
<i>Georgia</i>	Aumento a Estado con capacidad moderada	- Consolidado - Gestión neoliberal mixta y gobernanza autoritaria/neopatrimonial - Reformas	- Dominio total del presidente - Alguna corrupción de la élite - Liderazgo mixto neoliberal y autoritario/neopatrimonial	- Bajo nivel de corrupción - Baja violencia - Politizado
<i>Kirguistán</i>	Bajo	- Fracturado - Gobernanza autoritaria/neopatrimonial - Reformas anticorrupción no eficaces	- Fracturada entre élites - Altos niveles de corrupción de élites - Liderazgo autoritario/neopatrimonial	- Altos niveles de corrupción - Violento - Politizado
<i>Rusia</i>	Aumento a Estado con capacidad moderada	- Consolidado - Gobernanza autoritaria/neopatrimonial - Reformas anticorrupción no eficaces	- Dominio parcial del presidente - Altos niveles de corrupción de élites - Liderazgo autoritario/neopatrimonial	- Altos niveles de corrupción - Violento - Politizado

La escuela de gobernanza híbrida argumenta que el éxito probablemente dependa de la inclusión, si no de la prominencia, de actores no estatales. Incluir a actores no estatales y grupos de la sociedad civil en la gobernanza de la policía, o institucionalizar la rendición de cuentas de la policía ante dichos grupos, o cualquier persona que no sea de las élites política y policiales, puede ser una forma eficaz de reducir la violencia policial, la corrupción e incluso la represión si va acompañada de una reforma política más amplia. Pero la gobernanza híbrida puede exagerar la adhesión de los actores no estatales a las normas democráticas y su potencial para superar los intereses creados opuestos para reformar, incluyendo las internas y externas al Estado (Andersen, 2012). En Kirguistán, Rusia y la Georgia anterior a la Revolución Rosa, las élites políticas neopatrimentales y criminales, así como poderosos actores no estatales como el crimen organizado, bloquearon las reformas. En Georgia, el éxito se logró impidiendo que estos actores lo intervinieran.

Las críticas postestructurales centran la atención en los problemas causados por las élites políticas, especialmente dentro del orden político-económico global (por ejemplo, los donantes occidentales). Es importante preguntarse en beneficio de quién funciona realmente la RPD, en particular cuando se pretende fortalecer las estructuras estatales coercitivas para imponer el poder de un grupo, como en Rusia y en Georgia después de la Revolución de las Rosas, o sin abordar otras formas de injusticia. Sin embargo, al centrarse en factores internacionales, estos enfoques pueden subestimar el grado en que los actores estatales y no estatales, tanto locales como nacionales, causan problemas policiales y obstaculizan la reforma. Los enfoques postestructurales tampoco prestan suficiente atención al papel clave que pueden desempeñar las élites políticas en el impulso de la reforma. Las reformas georgianas, relativamente exitosas, fueron de arriba hacia abajo e impulsadas por las élites políticas estatales.

Finalmente, los tres enfoques sostienen que la RPD requiere la democratización del control del sector de seguridad. Pero, como demuestra el ejemplo de Georgia, es posible una reforma parcial sin democratización. Un enfoque estrecho también puede ayudar a reducir las oportunidades de bloquear la reforma. Esto no está exento de riesgo. Las élites políticas neopatrimentales y autoritarias en los casos, incluida la Georgia posterior a la Revolución de las Rosas, utilizaron su control consolidado de la policía para promover sus intereses económicos y políticos. Analizaré las implicaciones de este hallazgo más adelante en relación con las políticas.

Conclusión

Las lecciones extraídas de los estudios de caso sugieren una serie de direcciones futuras para la política de la RPD.

La primera implicación política es que una reforma policial exitosa requiere que el Estado aumente su capacidad de control sobre la organización policial, aumentando los salarios y reforzando su control burocrático frente a actores externos. Sin embargo, esta medida conlleva riesgos y solo puede generar resultados policiales democráticos si el régimen está dominado por actores con interés y capacidad para lograr estos resultados, aunque sea parcialmente. En muchos regímenes híbridos, y algunos democráticos, los políticos seleccionados mediante mecanismos democráticos pueden comportarse de forma autoritaria o neopatrimental

(González, 2020). Fortalecer la capacidad del Estado sobre su policía puede, por lo tanto, aumentar su poder de represión o corrupción. Como mínimo, los responsables políticos, incluidos los donantes, deben considerar si la RPD es posible en ausencia de suficiente capacidad estatal. En tales condiciones, el comportamiento policial probablemente se verá influenciado por actores y líderes políticos corruptos externos a la policía, y la capacidad de la organización policial para actuar como agente de cambio democrático será muy limitada. No obstante, no se puede lograr la RPD sin cierto fortalecimiento de la capacidad del Estado porque una policía autorizada a usar la coerción, pero con recursos muy insuficientes, probablemente será depredadora. Para garantizar que los aumentos faciliten los resultados democráticos, es probable que se requieran algunos de los métodos prohibidos por la RPD convencional (es decir, el desarrollo y la aplicación de políticas de protección de los derechos humanos) y un enfoque en la lucha contra la corrupción (véase más adelante). Cuando existen importantes obstáculos políticos a la reforma o el riesgo de intensificar la represión es demasiado alto, puede ser más eficaz centrarse en la creación de coaliciones que apoyen la reforma o, en el caso de los donantes, en apoyar a la sociedad civil con ese objetivo, en lugar de priorizar la colaboración con el Estado o la policía.

Una RPD completa requiere que los reformadores aborden las influencias del autoritarismo y el neopatrimonialismo dentro y fuera de la policía. Una organización policial no puede ser democrática, prestando un servicio equitativo, si favorece a quienes están dentro o conectados con un régimen o su red clientelar. Como lo demuestran Georgia y casos similares en Singapur y Hong Kong, un Gobierno capaz y dispuesto puede usar medidas anticorrupción para reducir la influencia del neopatrimonialismo (Manion, 2004; Quah, 2014). Sin embargo, está menos claro cuán efectiva es la democratización del control policial y cuándo debería ocurrir. Una implicación política controvertida, siguiendo el ejemplo de Georgia, es que la efectividad policial y la anticorrupción deben priorizarse antes que la democratización del control policial. Esto puede ayudar a aislar a una organización policial de influencias externas, por ejemplo, asegurando que el salario de los oficiales sin puestos de mando sea suficiente y, junto con el reclutamiento y los ascensos, se decida sobre la base de normas jurídico-rationales en lugar de conexiones personales (Transparencia Internacional, 2012). Pero, de nuevo, esto también corre el riesgo de fortalecer la capacidad coercitiva de un régimen, que podría utilizarla para fines no democráticos.

No obstante, los patrones contrastantes de la reforma sugieren que una reforma exitosa fuera de la antigua Unión Soviética también podría requerir mejoras en la capacidad estatal y un enfoque en la lucha contra la corrupción. Incluso en un modelo híbrido, para que la policía sea democrática se requiere algún tipo de autoridad democrática. Las autoridades subnacionales pueden ser democráticas, pero para que la democracia o la policía democrática se mantengan, probablemente se requiera un organismo democrático nacional con autoridad. En la práctica, centrarse en los resultados anticorrupción también podría tener mayor impacto que enfatizar la democratización de los procesos de la reforma. Pocas personas participarán en esta última, y una democratización amplia puede generar oportunidades para bloquear la reforma. Las medidas anticorrupción eficaces pueden mitigar los costos que paga una población más amplia y, en contraste, tener un efecto de amplio alcance.

Sin embargo, estas tres lecciones deben tomarse con cautela. El éxito parcial en Georgia puede

haber dependido de factores específicos del país. Georgia es pequeña y relativamente homogénea, lo que facilitó que una única red neopatrimonial dominara el Estado. En un contexto más amplio y diverso, este enfoque puede instigar un conflicto entre las élites o una sociedad más amplia. Según la escuela de gobernanza híbrida, un proceso de reforma que regule diversas formas de vigilancia policial, pero que sea menos centralizado que el de Georgia, puede tener más posibilidades de producir resultados democráticos, aunque probablemente requerirá un acuerdo político o un pacto entre las élites que proporcione estabilidad y se centre en dichos resultados. Sin embargo, estos acuerdos pueden generar más oportunidades para bloquear la reforma cuando un Gobierno tiene una capacidad limitada para combatir la corrupción, con el riesgo de socavar el acuerdo o pacto (Nasuti, 2016). Georgia también ofrece solo un ejemplo de institucionalización parcial. Aunque se han mantenido durante casi 20 años en los niveles inferiores, las reformas no se han institucionalizado en un marco jurídico-racional en los niveles superiores, lo que las deja vulnerables si se forma un nuevo régimen con mayor tolerancia a la corrupción.

Se requiere más evidencia empírica para extraer conclusiones firmes sobre si se debe priorizar la lucha contra la corrupción o la democratización en la reforma policial. Sin embargo, actualmente disponemos de pocos ejemplos empíricos de éxito, basados en cualquiera de los enfoques analizados. Mejorar la RPD requiere una mejor comprensión de las condiciones políticas que propician la RPD, tanto parcial como total, y cómo estas condiciones pueden generarse, con el respaldo de múltiples ejemplos empíricos y sólidos marcos comparativos. Este documento proporciona un marco comparativo inicial para ayudar a explicar los principales factores que afectan la actuación policial y la reforma policial en contextos de baja capacidad estatal, autoritarios y neopatrimoniales. También sugiere que la RPD puede depender del aumento de la capacidad estatal y de las élites políticas con la inclinación y la capacidad para combatir la corrupción, basándose en el caso de Georgia. Georgia, junto con Singapur y Hong Kong, ofrece ejemplos empíricos de reformas rápidas, a gran escala y sostenidas en contextos no democráticos o híbridos (y, en el caso de Georgia, en uno de baja capacidad estatal). Si bien estos casos son escasos, son más numerosos que los basados en otros modelos. Un desafío adicional es determinar cómo se pueden incorporar las contribuciones de estos países para producir reformas efectivas y sostenibles a gran escala.

Información de geolocalización

Georgia, Kirguistán, Rusia; ex Unión Soviética; Sur Global.

Agradecimientos

El autor agradece al Instituto Georgiano de Estudios Estratégicos (Georgia), a la Universidad Americana de Asia Central (Kirguistán) y al Centro de Investigación Social Independiente (Rusia) por haberlo recibido como investigador visitante, así como a todos los participantes que concedieron entrevistas para el proyecto. También desea expresar su gratitud al Dr. Alexander Kupataze (Kings College London), al Dr. Milli Lake (London School of Economics), al Prof. James Sheptycki (York University) y a sus colegas del Grupo de Seguridad y Gestión del Estado de la LSE por la revisión de las versiones preliminares de este documento.

Declaración de divulgación

El autor no declaró ningún posible conflicto de intereses.

Financiación

Este trabajo contó con el apoyo del Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido y la Beca Dinam de la London School of Economics.

Aprobación ética

El trabajo de campo, que constituye la base de este estudio, recibió la aprobación ética del Comité de Ética de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad de St. Andrews en noviembre del 2010 (IR6950).

Notas

¹ Maillhot et al. (2022).

² Goldsmith y Dinnen (2007), Wozniak (2018).

³ Wozniak (2018), McAuliffe (2021).

⁴ Baker (2010).

⁵ Ryan (2011).

⁶ Bayley (1990), Greitens (2016).

⁷ Taylor (2011), Jáuregui (2016), Beek *et al.* (2017), Marat (2018), Malik y Qureshi (2020), González (2020).

⁸ Volkov (2002), Dupont *et al.* (2003), Gerber y Mendelson (2008), Hills (2020).

⁹ Debido a la represión de la sociedad civil en Rusia y Kirguistán desde el 2010, y especialmente en Rusia desde la invasión de Ucrania: he anonimizado los nombres de un gran porcentaje de los encuestados.

¹⁰ Mann utiliza el término «despótico».

-
- ¹¹ Adaptado de: Jones *et al.* (1996), Bajraktari *et al.* (2006).
- ¹² Del ruso: Ministerstvo Vnutrennikh Del.
- ¹³ Anónimo, exdiputado, Bishkek (mayo del 2011); anónimo, alto funcionario de una ONG, Bishkek (abril del 2011); excoronel, Dirección de Investigaciones Criminales, más de 25 años de servicio, Kirguistán (mayo del 2011); anónimo, exdiputado, Kirguistán (mayo del 2011).
- ¹⁴ Gladarev (2011). Conversión basada en tasas de conversión promedio históricas (2009): <http://fxtop.com/en/historates.php>
- ¹⁵ La cifra está ajustada para tener en cuenta la inflación: <http://data.bls.gov/cgi-bin/cpicalc.pl>
- ¹⁶ Véase también Taylor (2011).
- ¹⁷ Zhen (2010).
- ¹⁸ General de División Melis Turganbaev, Viceministro del Interior (2008–2014), Bishkek (mayo del 2011); anónimo, Capitán, Departamento de Orden Social, 20 años de servicio, Kirguistán (mayo del 2011); anónimo, Praporshchik (oficial de rango inferior más alto), GAI, 15 años de servicio, Kirguistán (mayo del 2011); anónimo, Capitán, Academia del MVD, 9 años de servicio, Kirguistán (mayo del 2011).
- ¹⁹ Anónimo, alto funcionario de una ONG, Bishkek (abril del 2011); Encuentro, anónimo, taxista, Bishkek (abril del 2011).
- ²⁰ Anónimo, alto funcionario de una ONG, 1, Bishkek (abril del 2011); anónimo, alto funcionario de una ONG, 1, Osh (mayo del 2011); anónimo, alto funcionario de una ONG, 2, Osh (mayo del 2011).
- ²¹ Anónimo, alto funcionario de una ONG, Bishkek (mayo del 2011).
- ²² Anónimo, jefe de Policía, Tbilisi (agosto del 2011).
- ²³ David Darchiashvili, ex presidente de la Comisión Parlamentaria de Integración Europea/Unidad Estatal de Ilia Universidad de Tbilisi (agosto del 2011).
- ²⁴ El Servicio Federal de Seguridad, organismo sucesor del KGB.
- ²⁵ David Aprasidze, Universidad Estatal de Tbilisi, Tbilisi (agosto del 2011); Ekaterine Tkeshelashvili, ex Ministra de Estado para la Reintegración, Viceprimera Ministra de Georgia, Tbilisi (agosto del 2011).
- ²⁶ Anónimo, exteniente, Dirección de Investigaciones Criminales, 5 años de servicio, Kirguistán (mayo de 2011).
- ²⁷ Anónimo, Praporshchik (oficial de rango inferior más alto), GAI, 15 años de servicio, Kirguistán (mayo de 2011).
- ²⁸ Anónimo, funcionario de la OSCE, Kirguistán (mayo del 2011). La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa ha proporcionado asistencia policial a pequeña escala en Kirguistán desde 2003.
- ²⁹ Anónimo, jefe de Policía, Tiflis (agosto del 2011).
- ³⁰ Para una discusión anterior sobre este tema, véase Kakachia y O'Shea (2012).
- ³¹ Anónimo, alto funcionario de una ONG, Bishkek (abril del 2011); ex coronel, Dirección de Investigaciones Criminales, más de 25 años de servicio, Kirguistán (mayo del 2011); Anónimo,

-
- ex diputado, Kirguistán (mayo de 2011).
- ³² Entrevista, Anónimo, Ex Teniente, Dirección de Investigaciones Criminales, 5 años de servicio, Kirguistán (mayo de 2011).
- ³³ Entrevistas: Anónimo, académico, San Petersburgo (septiembre del 2010); Boris Pustintsev, director de Citizens' Watch (ONG) (septiembre del 2010); Yakov Gilinskiy, profesor del Instituto de Derecho de San Petersburgo, San Petersburgo (octubre del 2010).
- ³⁴ Radio Free Europe (2006).
- ³⁵ Entrevista, anónimo, alto funcionario de una ONG, Moscú (octubre de 2010).
- ³⁶ Galeotti (2012).
- ³⁷ Semukhina and Reynolds (2013).
- ³⁸ Kakachia y O'Shea (2012), O'Shea (2014, 2022). Shota Utiashvili, Departamento de Información y Análisis, Ministerio del Interior (Georgia), Tbilisi (agosto del 2011).
- ³⁹ Marten (2012).
- ⁴⁰ Bolkvadze (2017).
- ⁴¹ World Bank (2012).
- ⁴² Darchiashvili (2008).
- ⁴³ Boda y Kakachia (2005), Kukhianidze (2006), Light (2014).
- ⁴⁴ Darchiashvili (2003), Transparencia Internacional (2007). Las conversiones se basan en tasas de conversión promedio históricas (anuales): <http://fxtop.com/en/historates.php>
- ⁴⁵ Boda and Kakachia (2005).
- ⁴⁶ Kukhianidze *et al.* (2006), Kupatadze (2012), Slade (2012).
- ⁴⁷ Anónimo, detective, 7 años de servicio, Georgia (Agosto del 2011).
- ⁴⁸ CRRC (2021), IRI (2021a, 2021b).
- ⁴⁹ O'Shea (2022).
- ⁵⁰ Ross (2010).

ORCID

Liam O'Shea  <http://orcid.org/0000-0002-7503-0242>

Referencias

- Andersen, L., 2007. What to do? The dilemmas of international engagement in fragile states. In: L. Andersen, B. Møller, and F. Stepputat, eds. *Fragile states and insecure people? Violence, security, and statehood in the twenty-first century*. Hampshire, NY: Palgrave Macmillan, 21–43.
- Andersen, L., 2012. The liberal dilemmas of a people-centred approach to state-building. *Conflict, security & development*, 12 (2), 103–121.
- Areshidze, I., 2007. *Democracy and autocracy in Eurasia: Georgia in transition*. East Lansing: Michigan State University Press.
- Aprasidze, David, and Siroky, David S., 2020. Technocratic populism in hybrid regimes: Georgia on my Mind and in my pocket. *Politics and Governance*, 8 (4), 580–589. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v8i4.3370>
- Bajraktari, Y., et al. 2006. *The PRIME system: measuring the success of post-conflict police reform*. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 208–228.
- Baker, B., 2010. The future is non-state. In: M. Sedra, ed. *The future of security sector reform*. Ontario: Centre for International Governance Innovation.
- Bayley, D.H., 1990. *Patterns of policing: a comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bayley, D.H., 2005. *Changing the guard: developing democratic police abroad*. Oxford, NY: Oxford University Press.
- Bayley, D.H., and Perito, R., 2010. *The police in war: fighting insurgency, terrorism, and violent crime*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Beck, A., and Robertson, A., 2005. Policing in post-Soviet Russia. In: W.A. Pridemore, ed. *Ruling Russia: Law, crime, and justice in a changing society*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 247–260.
- Beek, J. (Ed.) et al. 2017. *Police in Africa: The street level view*. Oxford: Oxford University Press.
- Boda, J., and Kakachia, K., 2005. The current status of police reform in Georgia. In: P.H. Fluri, and E. Cole, eds. *From revolution to reform: Georgia's struggle with democratic institution building and security sector reform*. Geneva: DCAF, Chapter 12.
- Bolkvadze, K., 2017. Hitting the saturation point: unpacking the politics of bureaucratic reforms in hybrid regimes.

- Democratization*, 24 (4), 751-769.
- Burnham, W., and Kahn, J., 2008. Russia's criminal procedure code five years out. *Review of central and eastern European Law*, 33, 1-93.
- Chzhen, Y., 2010. *Child poverty in Kyrgyzstan: analysis of the 2008 household budget survey*. UNICEF / University of York Social Policy Research Unit, Working Paper EC 2410.
- Colletta, N.J. and Muggah, R., 2009. Context matters: interim stabilisation and second generation approaches to security promotion. *Conflict, security & development*, 9 (4), 425-453.
- CRRC. 2021. *Caucasus Barometer 2008-21 - Georgia* [online]. Available from: <https://caucasusbarometer.org/en/datasets/> [Accessed 18 May 2022].
- Darchiashvili, D., 2003. *Power structures, the weak state syndrome and corruption in Georgia*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Darchiashvili, D., 2008. *Security sector reform in Georgia 2004-2007*. Tblisi: Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development.
- Darchiashvili, D., and Mangum, R.S., 2019. Georgian civil-military relations: hostage to confrontational politics. *Caucasus survey*, 7 (1), 79-93.
- Dawisha, K., 2015. *Putin's Kleptocracy: Who owns Russia?* New York: Simon & Schuster.
- DCAF, 2019. *The police. SSR backgrounder series*. Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance.
- De Waal, T., 2010. *The Caucasus: an introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Dupont, B., Grabosky, P., and Shearing, C., 2003. The governance of security in weak and failing states. *Criminal justice*, 3 (4), 331-349.
- Ellison, G., and Pino, N., 2012. *Globalization, police reform and development: doing it the western Way?* Hampshire, NY: Palgrave Macmillan.
- Engvall, J., 2022. Kyrgyzstan's poison parliament. *Journal of democracy*, 33 (1), 55-69.
- Erdmann, G., and Engel, U., 2007. Neopatrimonialism reconsidered: critical review and elaboration of an elusive concept. *Commonwealth & comparative politics*, 45 (1), 95-119.
- Fritz, A., 2005. Security sector governance in Georgia (I): status. In: P.H. Fluri and E. Cole, eds. *From revolution to reform: Georgia's struggle with democratic institution building and security sector reform*. Geneva: DCAF, Chapter 2.
- Galeotti, M., 2010. Terrorism, crime, and the security forces. In: M. Galeotti, ed. *The politics of security in modern Russia*. Surrey: Ashgate, 123-144.

- Galeotti, M., 2012. Purges, power and purpose: Medvedev's 2011 police reforms. *The journal of power institutions in post-soviet societies*. *Pipss.org* (Issue 13). <https://journals.openedition.org/pipss/3813>
- Gel'man, V., 2021. Constitution, authoritarianism, and bad governance: the case of Russia. *Russian politics*, 6 (1), 71-90.
- Gerber, T.P., and Mendelson, S.E., 2008. Public experiences of police violence and corruption in contemporary Russia: a case of predatory policing? *Law & society review*, 42, 1-44.
- Gladarev, B., 2011. Osnovnye printsipy i usloviia raboty militsii obshchestvennoi bezopasnosti. In: V. Voronkov, B. Gladarev, and L. Sagitova, eds. *Militsiia i etnicheskie migranty: Praktiki vzaimodeistviia*. St. Petersburg: Aletheia, 97-135.
- Gladarev, B., 2012. Russian police before the 2010-2011 reform: a police officer's perspective. *The journal of power institutions in post-soviet societies*. *Pipss.org* (Issue 13).
- Gladarev, B., and Tsinman, S., 2011. Povysilis' li 'Migratsionnaia Privlekatel'nost' Rossii? Analiz vzaimodeistviia sotrudnikov militsii i FMS s migrantami posle izmenenii migratsionnogo zakonodatel'stva. In: V. Voronkov, B. Gladarev, and L. Sagitova, eds. *Militsiia i Etnicheskie Migranty: Praktiki Vzaimodeistviia*. St. Petersburg: Aletheia, 508-564.
- Glasius, M., 2018. What authoritarianism is ... and is not: a practice perspective. *International affairs*, 94 (3), 515-533.
- Goldsmith, A., and Dinnen, S., 2007. Transnational police building: critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands. *Third world quarterly*, 28 (6), 1091-1109.
- González, Y.M., 2020. *Authoritarian police in democracy: contested security in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gordon, E., 2014. Security sector reform, statebuilding and local ownership: securing the state or its people? *Journal of intervention and statebuilding*, 8 (2-3), 126-148.
- Greitens, S.C., 2016. *Dictators and their secret police: coercive institutions and state violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hendley, K., 2010. The Law in post-Putin Russia. In: S.K. Wegren and D.R. Herspring, eds. *After Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 83-108.
- Hensell, S., 2012. The patrimonial logic of the police in Eastern Europe. *Europe-Asia studies*, 64 (5), 811-833.
- Hills, A., 2020. The dynamics of prototypical police forces: lessons from two Somali cities. *International affairs*, 96 (6), 1527-1546.

- IRI. 2021a. Georgia National Voter Study, 2003–2007. IRI. 2021b. Georgia National Study 2008–2012.
- Jauregui, B., 2016. *Provisional authority: police, order, and security in India*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, S., 2013. *Georgia: a political history since independence*. London, NY: I.B.Tauris.
- Jones, T., Newburn, T., and Smith, D.J., 1996. Policing and the idea of democracy. *British journal of criminology*, 36 (2), 182–198.
- Kakachia, K., and O'Shea, L., 2012. Why does police reform appear to have been more successful in Georgia than in Kyrgyzstan or Russia? *The journal of power institutions in post-soviet societies* (Issue 13).
- Knight, A.W., 1996. *Spies without cloaks: the KGB's successors*. New Brunswick: Princeton University Press.
- Kukhianidze, A. 2006. Korruptsiia i prestupnost' v Gruzii posle 'Rozovoi' revoliutsii [Corruption and Crime in Georgia after the Rose Revolution; Russian].
- Kukhianidze, A., 2003. *Managing international and inter-agency cooperation at the border*. Working group on the democratic control of internal security services of the Geneva centre for the democratic control of Armed Forces March 13– 15 Geneva.
- Kukhianidze, A., Kupatadze, A., and Gotsiridze, R., 2006. Smuggling in Abkhazia and the Tskhinvali Region in 2003 - 2004. In: L. Shelley, E.R. Scott, and A. Latta, eds. *Organized crime and corruption in Georgia*. London: Routledge, 69–92.
- Kupatadze, A., 2008. Organized crime before and after the tulip revolution: the changing dynamics of upperworld- underworld networks. *Central Asian survey*, 27 (3), 279–299.
- Kupatadze, A., 2012. *Organized crime, political transitions and state formation in post-soviet Eurasia*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kupatadze, A., Siradze, G., and Mitagvaria, G., 2006. Policing and police reform in Georgia. In: L. Shelley, E.R. Scott, and A. Latta, eds. *Organized crime and corruption in Georgia*. London: Routledge, 93–110.
- Lewis, D., 2011. Reassessing the role of OSCE police assistance programming in Central Asia, Central Eurasia Project Occasional Paper Series, No. 4.
- Light, M., 2014. Police reforms in the republic of Georgia: the convergence of domestic and foreign policy in an anti-corruption drive. *Policing and society*, 24 (3), 318–345.
- Mailhot, C., Kriner, M., and Karim, S., 2022. International involvement in (Re-)building police forces: a comparison of US and UN police assistance

- programs around the world. *Small wars & insurgencies*, 1–27.
- Malik, N., and Qureshi, T.A., 2020. A study of economic, cultural, and political causes of police corruption in Pakistan. *Policing: A journal of policy and practice*, 1–17.
- Manion, M., 2004. Lessons for mainland China from anti-corruption reform in Hong Kong. *China review*, 4 (2), 81–97.
- Mann, M., 1986. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms, and results. In: J.A. Hall, ed. *States in history*. Oxford, NY: Blackwell, 109–136.
- Marat, E., 2010. Kyrgyzstan’s fragmented police and armed forces. *The journal of power institutions in post-soviet societies* (Issue 11).
- Marat, E., 2013. *Reforming the police in post-soviet states: Georgia and Kyrgyzstan*. Carlisle PA: Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press.
- Marat, E., 2018. *The politics of police reform: society against the state in post-soviet countries*. New York, NY: OUP USA.
- Marat, E., and Isa, D., 2010. Kyrgyzstan relaxes control over drug trafficking. *Eurasia daily monitor*, 7 (24).
- March, L., 2012. Nationalism for export? The domestic and foreign-policy implications of the New ‘Russian idea’. *Europe- Asia studies*, 64 (3), 401–425.
- Marten, K., 2012. *Warlords: strong-arm brokers in weak states*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- McAuliffe, P., 2021. The conceptual-contextual gap between non-recurrence and transformative police reform in post- conflict states. *Policing: A journal of policy and practice*, 15 (1), 1–14.
- Nasuti, P., 2016. Administrative cohesion and anti-corruption reforms in Georgia and Ukraine. *Europe-Asia studies*, 68 (5), 847–867.
- O’Shea, L., 2014. *Police reform and state-building in Georgia, Kyrgyzstan and Russia*. Thesis. University of St Andrews.
- O’Shea, L., 2015. Informal economic practices within the Kyrgyz police (militsiya). In: J. Morris and A. Polese, eds. *Informal economies in post-socialist spaces*. London: Palgrave Macmillan, 270–293.
- O’Shea, L., 2022. Democratic police reform, security sector reform and spoilers: lessons from Georgia. *Conflict, security & development*, Forthcoming
- Özsoy, I., 2007. Human transformation in the transition economies – the case of Georgia. *Journal of east-west business*, 12 (4), 71–103.
- Peacock, R., 2021. Bayley’s six critical elements of democratic policing: evaluating donor-assisted reform in Armenia, Georgia, and Ukraine. *International journal of comparative and applied criminal justice*, 45 (3),

- 1–13.
- Quah, J., 2014. Curbing police corruption in Singapore: lessons for other Asian countries. *Asian education and development studies*, 3 (3), 186–222.
- Radio Free Europe. 2006. *Corruption scandal could shake Kremlin* [online]. Available from: <http://www.rferl.org/content/article/1071621.html> [Accessed 2 Mar 2022].
- Radio Free Europe. 2007. *Russia: as elections near, rivalries In Putin circle heat up* [online]. Available from: <http://www.rferl.org/content/article/1078960.html> [Accessed 2 Mar 2022].
- Ross, C., 2010. Federalism and inter-governmental relations in Russia. *Journal of communist studies and transition politics*, 26 (2), 165–187.
- Ryan, B., 2011. *Statebuilding and police reform: the freedom of security*. Abingdon: Routledge.
- Saeed, R., 2020. The ubiquity of state fragility: fault lines in the categorisation and conceptualisation of failed and fragile states. *Social & legal studies*, 29 (6), 767–789.
- Sakwa, R., 2010. Political leadership. In: S.K. Wegren and D.R. Herspring, eds. *After Putin's Russia: past imperfect, future uncertain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 17–38.
- Sakwa, R., 2011. *The crisis of Russian democracy: the dual state, factionalism, and the Medvedev succession*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salagaev, A., Shashkin, A., and Komov, A., 2006. One hand washes another: informal ties between organized criminal groups and law-enforcement agencies in Russia. *The journal of power institutions in post-soviet societies* (Issue 4/5).
- Semukhina, O.B., and Reynolds, K.M., 2013. *Understanding the modern Russian police*. London: CRC Press.
- Shahnazarian, N., and Light, M., 2018. Parameters of police reform and non-reform in post-soviet regimes: the case of Armenia. *Demokratizatsiya: The journal of post-soviet democratization*, 26 (1), 83–108.
- Shelley, L., 1996. *Policing soviet society: the evolution of state control*. New York: Routledge.
- Skocpol, T., 1985. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: P.B. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol, eds. *Bringing the state back in*. Cambridge, NY: Cambridge University Press, 3–43.
- Slade, G., 2012. Georgia's war on crime: creating security in a post-revolutionary context. *European security*, 21 (1), 37–56.
- Solomon, P., 2008. Law in public administration: how Russia differs. *Journal of communist studies and transition*

politics,

24 (1), 115–135.

Stabilisation Unit. 2019. The UK's approach to stabilisation.

Taylor, B.D., 2011. *State building in Putin's Russia: policing and coercion after communism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, B.D., 2014. Police reform in Russia: the policy process in a hybrid regime. *Post-Soviet affairs*, 30 (2-3), 226–255.

Temirkulov, A., 2010. Kyrgyz “revolutions” in 2005 and 2010: comparative analysis of mass mobilization. *Nationalities papers*, 38 (5), 589–600.

Timoshenko, S., 1997. Prospects for reform of the Russian militia. *Policing and society*, 8 (1), 117–124.

Transparency International. 2007. Budgetary priorities in Georgia: Expenditure dynamics since the Rose Revolution.

Transparency International. 2012. Arresting corruption in the police – the global experience of police corruption reform efforts.

Uzakbaev, T., 2009. *ESCAS XI conference 2009*. Studying central Asia: in quest for new paths and concepts?. 3–5 September. Central European University, Budapest, Hungary.

Volkov, V., 2002. *Violent entrepreneurs: the Use of force in the making of Russian capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.

Wheatley, J., 2005. *Georgia from national awakening to rose revolution: delayed transition in the former soviet union*.

Hampshire: Ashgate.

World Bank, 2002. *Georgia poverty update*. Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2012. *Fighting corruption in public services: chronicling Georgia's reforms*. Washington D.C.: World Bank. World Bank. 2022.

World development indicators [online]. Available from: <http://data.worldbank.org/indicator> [Accessed 3 Mar 2022].

Wozniak, J.S., 2017. Iraq and the material basis of post-conflict police reconstruction. *Journal of peace research*, 54 (6), 806–818.

Wozniak, J.S., 2018. Post-conflict police reconstruction: major trends and developments. *Sociology compass*, 12 (6).