

Seguridad ciudadana, estado y sociedad civil en el contexto boliviano (2001-2013)

Latín-A

Citizen Security, State and Civil Society in the Bolivian Context (2001-2013)

Jorge-Carlos Derpic-Burgos (1979, boliviano, Universidad de Texas, Estados Unidos)

jorgederpic@gmail.com, jderpic@utexas.edu

Resumen



En los últimos años, Latinoamérica se ha convertido en una de las regiones más violentas del mundo (UNODC, 2014). De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), el incremento del crimen es sostenido. Urgen políticas de seguridad ciudadana para revertir esta tendencia. Este artículo analiza la prevalencia del crimen durante el periodo 2001-2013 en Bolivia, uno de los países más pobres del continente y con uno de los mayores porcentajes

de población indígena. En el contexto de cambios constitucionales que reconocen formas de justicia comunitaria, este artículo analiza también el alcance de las reformas de seguridad ciudadana propuestas por el *estado* en los últimos años y las respuestas de la sociedad civil a la creciente sensación de inseguridad. Al mismo tiempo, este trabajo ofrece sugerencias para políticas que incorporen cambios estructurales que vayan más allá de la modernización policial y la lucha contra el crimen. A pesar de los esfuerzos por prevenir y controlar el crimen, que genera más confianza en la población, el *estado* se ve superado por prácticas informales de resolución de conflictos que cuestionan su propio poder.

Palabras clave: Bolivia, linchamiento, justicia comunitaria, seguridad ciudadana

Recibido: 01-07-2014 → **Aceptado:** 28-07-2014

Abstract

In recent years, Latin America has become one of the most violent regions of the world (UNODC, 2014). Increasing crime is constant, and according to the United Nations Development Program (2013) public security policies to reverse this trend are urgent. This article examines the prevalence of crime during the period 2001-2013 in Bolivia, one of the continent's poorest countries and with the highest percentage of indigenous population. In the context of constitutional changes that recognize forms of community justice, this article also discusses the scope of the citizen security reforms proposed by the State in recent years and the responses of civil society to a growing sense of insecurity. At the same time this paper offers suggestions for public policies that incorporate broader structural changes than just police modernization and fighting against crime. Despite efforts to prevent crime and build more trust in the population, the state is overcome by informal dispute resolution practices that challenge its own power.

Key words: Bolivia, citizen security, community justice, lynching.

Introducción

El último reporte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Seguridad Ciudadana en Latinoamérica y el Caribe identifica a la violencia y a la criminalidad como algunos de los mayores desafíos a resolver para los gobiernos latinoamericanos en el corto y mediano plazo. A pesar de mejorar significativamente en términos de bienestar social y económico, la violencia en la región es la más alta del mundo y continúa creciendo a un ritmo sostenido en las últimas décadas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Muchos de los programas en América Latina se han concentrado en tareas represivas que no lograron el objetivo de controlar el crimen, sino que, por el contrario, generaron más violencia y, al mismo tiempo, menor confianza de la población hacia las instituciones estatales (Caldeira & Holston, 1999). Esta realidad, junto a la penetración del crimen en la vida urbana, mediante nuevas modalidades y una magnitud nunca antes vista, genera respuestas informales de la población que elude las instituciones oficiales y en algunos casos responde de manera violenta. Dentro de estas respuestas, las más comunes consisten en arreglos extrajudiciales, la contratación de fuerzas de seguridad privada, la construcción de comunidades cerradas y la aplicación de justicia por mano propia.

El caso boliviano no es ajeno a estas tendencias. El *estado* es incapaz de controlar el crimen y de sentar soberanía en todo su territorio. Sea por sus características históricas particulares o por la introducción de medidas de ajuste estructural que redujeron su capacidad, el *estado* se encuentra muchas veces imposibilitado de garantizar la seguridad ciudadana cualquiera sea el lugar de los actores. Prueba de ello es la incapacidad estatal de frenar, por ejemplo, actos de violencia colectiva como el linchamiento de criminales o de proporcionar a las víctimas del crimen el debido proceso. Adicionalmente, el contexto particular de una mayoría de población indígena en el país, le otorgan al caso boliviano la peculiar característica de incorporar en el debate la potencial procedencia indígena originaria de las prácticas de resolución de conflictos.

Este artículo parte de la premisa de que las respuestas informales de la sociedad civil hacia el crimen tienen estrecha relación con el rol y características del *estado* y son producto de configuraciones históricas y sociales específicas (Wendt & Berg, 2011). En tal sentido, luego de proporcionar un panorama general sobre la situación de la criminalidad en Bolivia a partir del año 2001, este trabajo analiza cómo responden *estado* y la sociedad civil frente al incremento de la criminalidad. Para este fin, se utilizan datos del Comando Nacional de la Policía sobre denuncias de crímenes sexuales, contra las personas y contra la propiedad, durante el periodo 2001-2013. Luego, se realiza un breve análisis de las respuestas institucionales del *estado* y de las estrategias de la sociedad civil para combatir la creciente sensación de criminalidad y la desconfianza en institucio-

nes estatales. El artículo concluye con algunas sugerencias para futuros estudios y para políticas públicas a nivel nacional.

Seguridad ciudadana, estado y sociedad civil

Las respuestas del *estado* y la sociedad civil a la inseguridad ciudadana en Bolivia están en un momento de transición. Si bien por un lado inició un proceso de aparente modernización de las instituciones encargadas de vigilar y castigar el crimen, por otro, la sociedad civil mantiene su desconfianza hacia estas mismas instituciones y continúa resolviendo sus problemas legales de manera informal. En el contexto de cambios constitucionales que otorgan al derecho consuetudinario, el mismo estatus que la justicia ordinaria, el debate busca determinar si la raíz de la informalidad se encuentra en el *estado* o en repertorios sociales y culturales de procedencia indígena.

Para explicar estas divergencias, algunos autores analizan el efecto de la introducción de políticas neoliberales en la capacidad limitada del *estado* para prevenir y castigar la criminalidad (Goldstein, 2012; Mollericona, Tinini, & Cruz, 2007). Otros, por su parte, se concentran más bien en las propias características históricas del *estado* boliviano, y afirman que son estas las que, por un lado, permiten cierto nivel de autonomía para comunidades rurales y pueblos indígenas y, por otro, determinan que el *estado* nunca haya logrado imponer su poder completamente (Molina & Arteaga, 2008).

Desde el punto de vista de quienes atribuyen las (recientes) deficiencias del *estado* a las medidas de ajuste estructural, el *estado* ha perdido presencia, fuerza y soberanía, principalmente en áreas rurales y urbano-marginales (Goldstein, 2012). Estos autores aseguran que los procesos de descentralización administrativa, de reducción del aparato del *estado* y de privilegio de una lógica mercantilista e individualista, han generado, a su vez, mayor desconfianza en la población, menor capacidad de representantes del *estado* de hacerse cargo de sus responsabilidades, y modos individualistas e informales de impartir justicia. Así, para Goldstein (2012), estas medidas generaron un "*estado fantasma*", cuyas instituciones policiales y judiciales carecen de recursos suficientes para atender las necesidades de áreas marginales. A pesar de estas deficiencias, el *estado* se materializa para imponer trabas burocráticas, por ejemplo, en procesos de obtención de servicios básicos, aprobación de planos barriales, o incluso para enterrar a los muertos que llegan a la morgue (Goldstein, 2012).

Por otra parte, algunos trabajos ponen de manifiesto la trayectoria particular del *estado* boliviano que, durante el período colonial y republicano, permitió la existencia de formas de organización indígena (Platt, 1982). Desde esta mirada, y por varias razones, el *estado* coexistió de manera pactada con la mayoría indígena del país, lo cual permitió la sobrevivencia de repertorios de organización y resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas (Fernández Osco, 2000; Molina & Arteaga, 2008).

A fines de los años 1990, estos repertorios, diversos y muchas veces contradictorios, fueron agrupados bajo el concepto genérico de justicia comunitaria (Goldstein, 2012). En 2010, con la aprobación de la nueva constitución política, el término cambió a Justicia Indígena, Originaria y Campesina y se le otorgó el mismo rango que a la justicia ordinaria. Pero, lejos de clarificar las distinciones, la introducción de este término como parte también de la transformación de Bolivia en *estado* plurinacional, planteó

nuevos desafíos. En efecto, con el reconocimiento constitucional de 36 naciones originarias (37 de acuerdo al último censo), surge la pregunta sobre las implicaciones de agrupar a todas las variedades de resolución comunitaria de conflictos bajo un solo concepto. La tarea resulta compleja por dos motivos. Primero, porque a pesar de los esfuerzos de algunos autores todavía no existe una tipología específica de resolución de conflictos a nivel de cada nación originaria. Y, segundo, porque sin tal tipificación, cualquier intento por delimitar las modalidades de aplicación de justicia vigentes en el país resulta insuficiente.

Claro ejemplo de ello es la promulgación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional que delimita las funciones de las justicias ordinaria e indígena, originaria y campesina. Sin embargo, además de las dificultades de su aplicación, por ejemplo, en contextos urbano-marginales de fuerte presencia indígena, algunos autores cuestionan su alcance. Paradójicamente, argumentan, las prerrogativas para los pueblos indígenas son hoy menores de las que tenían durante el período de reconocimiento multicultural (Derpic, 2012). Finalmente, las descripciones sobre las formas de resolución de conflictos en las comunidades no siempre tienen correlato con la realidad cotidiana de los propios actores. Los linchamientos son paradigmáticos en tal sentido.

Bolivia ocupa el segundo lugar en Latinoamérica, detrás de Guatemala, en el número de ejecuciones extralegales por mano propia (Defensor del Pueblo, 2013). Más conocidos como linchamientos, estos actos de violencia colectiva consisten en la ejecución sumaria de sospechosos de cometer crímenes sexuales, contra la propiedad o contra las personas. De acuerdo a algunos autores las sanciones de la justicia indígena, originaria y campesina no atentan contra la vida, pues consisten en decisiones colectivas que demandan trabajos comunitarios para compensar, por ejemplo, un robo, o en los peores casos, como violaciones o asesinatos, en el exilio de la comunidad (Fernández Osco, 2000; Hammond, 2011; Molina & Arteaga, 2008). Desde esta perspectiva, los linchamientos serían más bien una expresión de ausencia o incapacidad estatal y no tanto el resultado de repertorios culturales de justicia comunitaria. Sin embargo, los medios de comunicación continúan asociando ambos términos (Azcuí, 2013) y los propios actores muchas veces los utilizan como sinónimos, a veces de "manera creativa", para interpretar el caos que los rodea (Goldstein, 2012).

Frente a este contexto de inseguridad jurídica, se requiere mayor precisión sobre los matices y diferencias internas del concepto de justicia comunitaria no sólo en el área rural, sino también en áreas urbano-marginales. Dicha precisión puede partir de una caracterización más específica de las modalidades de resolución de conflictos dentro de cada nación originaria, pero también de asumir que, tal como está planteada hoy, la justicia comunitaria enfatiza demasiado un supuesto carácter rural. Así, se refuerzan los estereotipos de los medios de comunicación, pero también se niegan los cambios migratorios ocurridos en los últimos treinta años y que han transformado a Bolivia en un país predominantemente urbano.

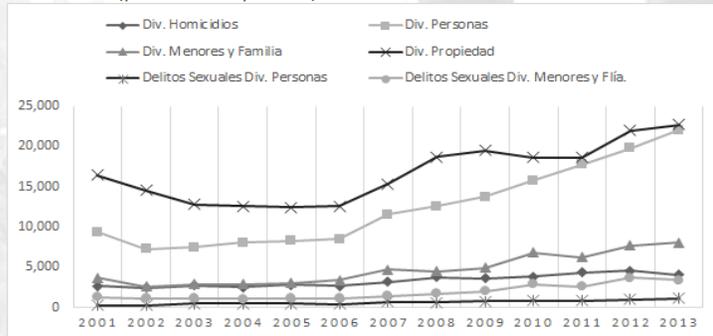
Delitos sexuales contra las personas y contra la propiedad. Tendencias de los últimos 13 años

En las últimas tres décadas, los delitos en América Latina, principalmente aquellos contra la propiedad, se han incrementado notablemente (Kessler & Luzzi, 2004; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Aunque el delito, entendido como el quebrantamiento de la ley (Kessler, 2004), puede incluir prácticas de corrupción, atentados contra el medio ambiente, o abusos laborales, este trabajo concentra el análisis en delitos de tipo sexual contra las personas y contra la propiedad. Tal delimitación parte del hecho de que son estos delitos, en su mayoría de orden interpersonal, los que generan mayor sensación de inseguridad y desconfianza en las instituciones judiciales y policiales por parte de la población. En determinados contextos, estos delitos generan también respuestas colectivas de vigilantismo y privatización de la justicia que cuestionan la capacidad del estado como garante de la seguridad ciudadana (Caldeira & Holston, 1999; Huggins, 1991; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

En Bolivia, a partir de 2001, los delitos sexuales, contra las personas y contra la propiedad se han incrementado en un 172%. Según datos del Comando Nacional de la Policía, en 2001 se realizaron 32.166 denuncias por estos delitos y, aunque el número se redujo considerablemente dos años después,¹ a partir de 2004 su incremento fue sostenido. Así, en 2013, la Policía recibió 56.951 denuncias por estos tipos de delito en todo el país (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Delitos sexuales contra las personas y contra la propiedad 2001-2013 (por división policial)



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Comando Nacional de la Policía Nacional

La gran mayoría de las denuncias recibidas por la policía corresponden a las divisiones de personas² y de delitos contra la propiedad.³ Juntas, ambas divisiones reciben casi el 80% del total de denuncias en los rubros antes mencionados (ver gráfico 2). En el caso de la división de personas, una mirada más detallada demuestra que la mayoría de las denuncias corresponden a la categoría de "lesiones graves y leves", la cual, prácticamente, se triplicó en un periodo de 12 años. En el caso de los delitos contra la propiedad, las denuncias por "robo" se mantuvieron alrededor de las 10.000 por año, pero la categoría de "robo agravado", que en 2001 recibió menos de 1.000 denuncias, en 2013 muestra un número mayor a 4.000.⁴ Finalmente, un punto a tomar en cuenta es el de las denuncias

¹ En 2003 se realizaron 27.855 denuncias por crímenes sexuales, contra la propiedad y contra las personas.

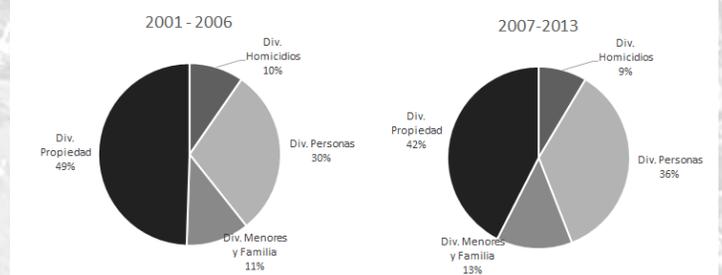
² Entre otros, incluye: lesiones graves y leves, violación y tentativa de violación, lesiones gravísimas, abuso deshonesto, vejaciones y torturas, proxenetismo.

³ Incluye robo y hurto en todas sus modalidades.

⁴ En 2001, la policía recibió 700 denuncias; en 2006, el número se incrementó a 1.269 y, en 2013, las denuncias llegaron a 4.383.

por delitos sexuales, es decir, violación, tentativa de violación y abuso deshonesto. En la división de personas, el número de denuncias de este tipo es cinco veces mayor en 2013 que en 2001, mientras en la división de menores y familia las denuncias en 2013 prácticamente triplican las de 2001. El incremento es evidente, pues abre la pregunta de si hay más confianza en la policía para este tipo de denuncias o si estos hechos se están produciendo en mayor número a nivel nacional.

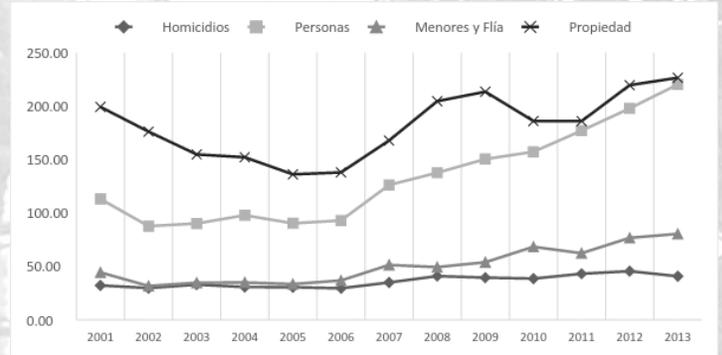
Gráfico 2: Porcentaje de delitos sexuales, contra las personas y contra la propiedad 2001-2013 (por división policial)



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el Comando Nacional de la Policía Nacional.

Debido al crecimiento poblacional de los últimos años⁵, es preciso comparar estos datos con la tasa de denuncias por cada 100.000 habitantes. De esta manera, se observa que mientras la tasa de denuncias en la división de homicidios efectivamente sufrió un incremento considerable desde 2001⁶, en los últimos 5 años se mantuvo relativamente estable y cercana a las 40 denuncias por cada 100.000 habitantes.⁷ En el caso de los delitos de la división de menores y familia las denuncias prácticamente se triplicaron desde 2001 (ver gráfico 3).

Gráfico 3: Delitos sexuales, contra las personas y contra la propiedad. 2001-2013. (por divisiones. Tasa por 100 mil habitantes)



⁵ En 2001, la población boliviana era de 8.274.325 habitantes. En 2012, el número de habitantes se incrementó a 10.027.254 habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2012).

⁶ De 32,1 en 2001 a 40,7 en 2013

⁷ Es pertinente mencionar que estas denuncias no reflejan el dato de específico de homicidios por cada 100.000 habitantes, sino el total de denuncias recibidas por la División de Homicidios en todo el país. Así por ejemplo, este número incluye datos de desaparición de personas, abortos, y otros.

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Comando Nacional de la Policía Nacional

Los delitos contra la propiedad, por su parte, muestran una tendencia descendente para el período 2001-2005 y un incremento sostenido a partir de 2006 con los picos más altos en 2010, 2012 y 2013. Finalmente, las denuncias por delitos contra las personas demuestran un incremento constante desde 2006, luego de un periodo de relativa estabilidad entre 2001 y 2005. En 2013, el número de denuncias recibidas por esta división prácticamente triplicaron las denuncias recibidas en 2006.⁸

En resumen, aunque con variaciones, las denuncias por delitos sexuales, contra la propiedad y contra las personas han sufrido un claro incremento en Bolivia durante el período 2001-2013. De la misma manera que en el resto de América Latina, se observa cierta estabilidad en el número de denuncias en la división de homicidios, pero son los casos de robo, en particular aquellos “agravados”, los que muestran un mayor incremento (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Leyes y “mano dura”. Las políticas estatales para enfrentar el crimen

De acuerdo a directivas regionales más amplias, los esfuerzos del *estado* por prevenir y castigar el crimen han consistido en la aprobación de leyes y planes orientados al fortalecimiento institucional y en la búsqueda de una mayor coordinación con la sociedad civil para realizar estas tareas (*Estado Plurinacional de Bolivia*, 2012). Sin embargo, se observa una clara tendencia hacia estrategias de tipo más bien represivo contra el crimen y pocos avances para acercar a las instituciones del *estado* a la población civil.

En el lapso de 15 años el *estado* boliviano aprobó dos leyes de seguridad ciudadana. La primera (Nº 2494), firmada en 2003, era al mismo tiempo un intento velado por tener un instrumento legal para sancionar las movilizaciones sociales del periodo más conflictivo que vivió el país en los últimos 40 años. Por lo tanto, la población civil la resistió con fuerza y pocos meses después de su promulgación se derogaron los artículos considerados como más perjudiciales a la movilización social⁹. Sin embargo, la ley presentó el primer intento por conformar un consejo nacional de seguridad ciudadana, y de descentralizar funciones y responsabilidades de prevención a la sociedad civil y a niveles territoriales inferiores al *estado* nacional.

En 2012, el gobierno de Evo Morales promulgó la Ley Nº 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”, y su decreto reglamentario (Nº 1436) que establecen, entre otros aspectos, la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana y destinan entre el 5% y el 10% de los presupuestos del Ministerio de Gobierno y los gobiernos departamentales y municipales para el rubro de seguridad ciudadana.¹⁰ De igual

⁸ En 2006, se realizaron 93 denuncias por cada 100.000 habitantes; mientras en 2013 fueron 220 denuncias por cada 100.000 habitantes.

⁹ El Decreto Supremo Nº 2625, de diciembre de 2003 derogó los artículos 17 a 23 de la Ley 2494.

¹⁰ A partir de reformas introducidas a lo largo de las últimas dos décadas, los gobiernos departamentales y municipales son elegidos mediante voto ciudadano y están conformados por representantes locales. Así, estos niveles territoriales ejecutan sus propios planes, financiados por recursos propios y asignaciones anuales del gobierno central que se distribuyen de acuerdo al número de habitantes, niveles de pobreza y que provienen de

manera, la ley establece la creación de un reglamento para las actividades de empresas privadas de vigilancia (Arts. 56 a 61).

Como parte de este proceso, el Ministerio de Gobierno elaboró el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, 2012-2016” (*Estado Plurinacional de Bolivia*, 2012) con los objetivos de reducir el crimen, mejorar la normativa, modernizar la policía e implementar políticas de seguridad ciudadana, todo con una mayor participación de la sociedad civil en general¹¹. Al mismo tiempo, el plan propone modificar el código penal, principalmente en el sentido de priorizar a la víctima y reformar las penas y procedimientos que en teoría favorecen al agresor. Finalmente, el plan persigue descentralizar unidades policiales mediante la creación de estaciones de Policía Comunitaria.

A partir de estas medidas, el gobierno lanzó programas aislados y temporales para alcanzar estos objetivos, aunque de manera desigual y contradictoria. Así, por ejemplo, mientras se continúan debatiendo programas destinados a la creación de una Policía Comunitaria, se implementan otros de estilo represivo como el Plan “Chachapuma”, que consiste en el despliegue de uniformados policiales a zonas de alto riesgo criminal. A pesar del énfasis en la prevención del Plan Nacional, el Ministerio de Gobierno presenta al Plan Chachapuma como uno de los mayores éxitos de su gestión (Ministerio de Gobierno, 2013). Desde su inicio, en abril de 2013, la policía atendió 360.000 casos, extendió el plan a nivel nacional, y asegura haber reducido el crimen en un 50% (Ministerio de Gobierno, 2013). Los datos de criminalidad proporcionados por la Policía Boliviana muestran una tendencia contraria.

El problema de estas soluciones es que son limitadas, no resuelven el problema de la creciente criminalidad en los barrios y no cambian la situación de ausencia policial en zonas marginales. De la misma manera, estas medidas permanecen aisladas de cambios estructurales más amplios y necesarios en otros dos sistemas estrechamente relacionados con el crimen: el judicial y el penitenciario, a pesar de contar, al menos en apariencia, con recursos suficientes para llevar adelante estos cambios sin perder de vista las premisas del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.¹²

En efecto, los sistemas judicial y penitenciario están directamente rela-

la venta de recursos naturales al exterior. En el caso del rubro de seguridad ciudadana los gastos asignados a estas instancias gubernamentales, cubren bienes muebles y fungibles, equipamiento y servicios básicos (Arts. 53-55); armamento, munición y equipos (Arts. 43-46); y financiamiento para programas de educación (Arts. 62-66). También contemplan la instalación de cámaras de seguridad en ciudades y carreteras (Art. 50); y un sistema de bloqueo de señales de telecomunicaciones en centros penitenciarios (Art. 48)

¹¹ Existen experiencias de coordinación vecinal con la policía para vigilar los barrios. En agosto de 2013, el periódico La Razón (2013, 16 de agosto) reportó que vecinos iniciaron tareas de vigilancia en coordinación con Estaciones Policiales Integrales en algunos barrios de la ciudad.

¹² Como ejemplo de ello, en 2012 el presupuesto de Seguridad Ciudadana se incrementó casi 4 veces, de un promedio de 4.000.000 anuales a casi 16.000.000. El reporte anual de gastos del Ministerio de Gobierno establece que 10 de esos 16.000.000 se utilizaron para la compra de equipos de monitoreo y vigilancia.

cionados con la capacidad del *estado* para controlar el crimen y con las respuestas informales o privadas de la sociedad civil. Sin embargo, ambos presentan enormes deficiencias a pesar de algunas medidas fugaces para mejorarlos. En el caso del sistema judicial, el *estado* decidió en 2011 la elección de jueces mediante voto popular para transparentar su proceso de designación. Pero los casos de corrupción de jueces continúan llenando las páginas de medios de comunicación y la población mantiene su desconfianza hacia el sistema judicial (Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013). Al mismo tiempo, el sistema penitenciario se encuentra colapsado y el gobierno solo atina a lanzar indulto tras indulto para reducir el hacinamiento de las cárceles, sin atacar el problema de la retardación de justicia.¹³ Según un reporte de la Pastoral Penitenciaria, en 2012 el 84% de los 14.272 internos en recintos penitenciarios se encontraban con detención preventiva y sin sentencia, el porcentaje más alto de retardación de América Latina (Pastoral Penitenciaria Católica, 2013).

Linchamientos, arreglos y seguridad privada. Respuestas de la sociedad civil

A partir de una encuesta realizada en cuatro de las ciudades más importantes del país se observa que los datos de la policía tienen relación con una percepción generalizada de mayor delincuencia (Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013)¹⁴. La encuesta encontró que al menos 8 de cada 10 individuos creen que el nivel de delincuencia se incrementó a nivel nacional, mientras que 7 individuos de cada 10, creen que la delincuencia en sus barrios es mayor que en años anteriores. De la misma manera, la permanente desconfianza hacia las instituciones del *estado* encargadas de hacer cumplir la ley complica todavía más el escenario. De acuerdo al mismo estudio del ONSC, la mayoría de la población otorga el menor puntaje de aprobación al trabajo de la Policía, los Tribunales de Justicia y la Fiscalía. Un 35% de los encuestados considera que muchos funcionarios policiales son corruptos, mientras que cerca del 40% no ve presencia policial alguna en sus barrios.

Como se menciona líneas arriba, varios autores consideran que estas percepciones, sumadas al incremento de la criminalidad en general y a la ausencia del *estado* en zonas marginales, explican por qué la gente decide resolver sus problemas legales de manera informal (Calla & Barragán R., 2005; Goldstein, 2012; Mollericona et al., 2007)¹⁵. En este contexto, se identifican 3 formas de prevención del crimen y de resolución de conflictos, no siempre legales, pero que pavimentan el camino hacia soluciones más rápidas, menos costosas y que, en algunos casos, ofrecen al menos algún tipo de resarcimiento para las víctimas de crimen. Se trata de linchamientos, arreglos y contratación de servicios de seguridad privada.

En el caso de los linchamientos, Mollericona (s.f.) afirma que, en el periodo 2001-2008, solo en la ciudad de El Alto, la segunda más poblada del país, tuvieron lugar 88 linchamientos, entre intentos y actos consumados, con un total de 10 víctimas fatales. Si bien no existen estudios sobre la

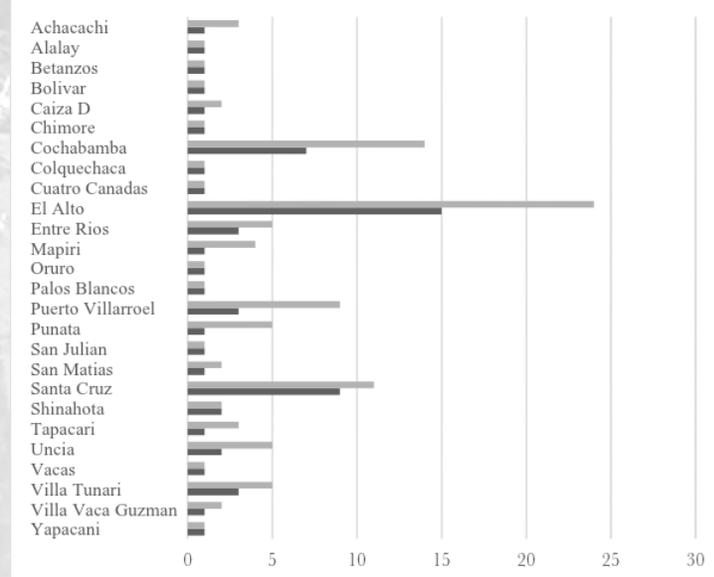
¹³ El último decreto de indulto fue declarado en septiembre de 2013. Hasta principios de junio de 2014, La Razón (2014, 5 de Junio) reportó que 655 internos habían sido beneficiados a nivel nacional.

¹⁴ La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto

¹⁵ Una encuesta reciente de LAPOP en 2012, afirma que, por ejemplo, el 30% de la población boliviana está de acuerdo con que la población tome justicia por mano propia cuando el *estado* es incapaz de castigar el crimen (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

cantidad de linchamientos en todo el país en los últimos 15 años, el Defensor del Pueblo identificó 37 casos a nivel nacional entre 2007 y el primer semestre de 2008 (Defensor del Pueblo de Bolivia, 2008). Una revisión detallada de noticias en tres periódicos bolivianos (El Deber, Los Tiempos y El Diario) desde 2010 hasta 2013, muestra 62 linchamientos en el país, la gran mayoría en El Alto (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Eventos y víctimas de Linchamiento 2010-2013 (por municipio)



Fuente: Elaboración propia con base en noticias de El Diario, El Deber, Los Tiempos Enero 2010-Octubre 2013

Entre otras formas no violentas de resolución de conflictos se encuentran los arreglos entre partes involucradas en procesos legales. Calla y Barragán (2005) sostienen en su estudio sobre procesos judiciales en áreas rurales del país que alrededor de 60% de los casos de violación que llegan a la justicia ordinaria, terminan en algún tipo de abandono, desistimiento o arreglo explícito. Entre las razones para estas decisiones se encuentran el costo de los procesos judiciales, la lejanía de las instancias pertinentes, el excesivo tiempo de los procesos para llegar a una sentencia y, en el caso específico de su estudio, la intención de mantener el honor y la integridad de las familias (Calla & Barragán, 2005).

Finalmente, en cuanto a la contratación de servicios privados de seguridad, Mollericona et. Al. (2007) sostiene que son normalmente las grandes empresas o los barrios mejor acomodados los que los contratan. A pesar de que no existen datos sobre la presencia y dimensión del fenómeno de la seguridad privada, un indicador de su vigencia es el Reglamento Operativo de Empresas de Vigilancia, aprobado por el gobierno en febrero de 2013 y que busca regular las autorizaciones y funcionamiento de estas compañías.

Conclusiones-discusión

El *estado* boliviano ha iniciado un proceso de modernización de las fuerzas encargadas de sancionar el crimen mediante la creación de un sistema de seguridad ciudadana. De acuerdo a tendencias regionales, el objetivo de estas transformaciones consistió, por un lado, en controlar y redu-

cir el crimen y, por otro, en revertir la percepción de creciente inseguridad en la población. Aunque las leyes y decretos que son la base para estas innovaciones incluyen la intención explícita de generar una relación fluida y de mayor confianza con la población, se observa en la práctica una tendencia hacia medidas sobre todo represivas, antes que preventivas y restaurativas.

Del mismo modo, las soluciones propuestas están aisladas de cambios estructurales más amplios que también deberían incluir mejoras en los sistemas judicial y penitenciario, ambos claves en la cadena para prevenir y penalizar el crimen. Frente a este contexto, la sociedad civil continúa desconfiando de las instituciones del *estado*, principalmente porque el sistema judicial y la policía continúan siendo percibidos como corruptos e ineficientes. Por tanto, se mantienen vigentes los arreglos extrajudiciales, la contratación de servicios de seguridad privada y la aplicación de justicia por mano propia.

En cuanto a los estudios sobre seguridad ciudadana y criminalidad, claramente los linchamientos son los que más atención han recibido. En el contexto particular boliviano, los trabajos han debatido la potencial raíz indígena de estos hechos (Mollericona, 2007; Goldstein, 2012), algo que cobró mayor relevancia con el reciente reconocimiento constitucional de la justicia comunitaria. Aunque la asociación está presente sobre todo en los medios de comunicación y en la voz de algunos vecinos que utilizan el término como amenaza o, como dice Goldstein, para interpretar de manera creativa “el caos que les rodea”, es preciso ampliar el debate. Además de identificar las raíces, ya sean urbanas o culturales de estas prácticas, es pertinente empezar a prestar mayor atención a los efectos de tal reconocimiento, por ejemplo, para evitar procesos en la justicia ordinaria, o en las estrategias que se utilizan dentro de los mismos.

Finalmente, un aspecto poco estudiado tiene que ver con la incapacidad del *estado* no solo para proteger a la población del crimen, sino también para castigarla cuando esta comete alguna falta. Los linchamientos son un claro ejemplo. La literatura sobre el tema afirma que el *estado* es incapaz de identificar a los responsables de linchamientos debido a pactos de silencio que los responsables de estos actos establecen entre sí para proteger a los autores (Mollericona et al., 2007). Sin embargo, experiencias recientes demuestran que las instituciones del *estado* atribuyen la responsabilidad de estos hechos a líderes vecinales o comunitarios en caso de que un linchamiento ocurra en sus áreas de residencia. Lo que resulta aún más interesante es que una vez iniciado el proceso investigativo, se observa la verdadera dimensión de las limitaciones de fiscalías y policías no solo para llevar adelante las investigaciones, sino también para establecer responsabilidades penales. Hacen falta, por tanto, descripciones y análisis más precisos y detallados de los recursos disponibles para las instituciones estatales en sus tareas cotidianas para prevenir y castigar el crimen y las diferentes formas de su interacción con la sociedad civil.



Reflexión de la editora de sección Pamela Neumann: El artículo es interesante, con buen uso de bibliografía y datos. Sin embargo, el argumento de la elección de Bolivia como estudio de caso por ser uno de los países más pobres y con mayor porcentaje de población indígena no es necesariamente un argumento válido. Es necesario una argumentación

previa en cuanto a la relación entre estas variables: pobreza, población indígena y seguridad ciudadana. En el resumen del paper intervienen muchos temas y, además, incorpora entre las palabras claves “linchamiento”, pero no se encuentra citado en el resumen del artículo. El artículo hace alusión a las maneras informales y de elusión de las instituciones oficiales por parte de la población, pero en el caso de estudio, es un país que ha aceptado la justicia comunitaria constitucionalmente y, por lo tanto, es también una institución formal. Creo que hay cierta confusión de temas. Mezcla dos tipos de justicia que están reconocidas constitucionalmente en Bolivia, la cual es la justicia ordinaria y la justicia comunitaria. Podría haber argumentado previamente sobre la relación entre la justicia comunitaria y la criminalidad en Bolivia. Además que el periodo de estudio es del 2001 al 2013, y sin embargo, la justicia comunitaria fue aceptada en Bolivia en la Constitución del 2009. Uno de los principales ejemplos que utiliza el autor sobre la desconfianza de la población civil hacia el *estado* es el linchamiento. Sin embargo, el linchamiento no ha sido una práctica en Bolivia únicamente aplicada por indígenas, y no estoy segura si esto forma parte de la justicia comunitaria. El artículo podría haber *estado* más enfocado en los tipos de delitos que efectivamente analizó, a fin de recurrir a los datos del Comando Nacional de la Policía, como lo hizo, pero dejando de lado el tema de justicia comunitaria, que desde mi punto de vista es otro tema. O, haber demostrado la relación entre la inclusión de la justicia comunitaria a partir del 2009 y el deterioro de la seguridad ciudadana en Bolivia.



Reflexión de la editora de sección Ana Soliz Landivar:

En el contexto de los elevados niveles de violencia en muchos países de América Latina, llama la atención una tensión constante que se observa sobre el papel correcto del *estado*, tanto en la vista de los habitantes que en los escritos de los académicos que analizan este fenómeno. Por un lado, existe la crítica que, para reducir la violencia, es necesario

fortalecer las instituciones estatales; es decir, no solamente utilizar la “mano dura” sino invertir más recursos en los órganos judiciales, por ejemplo, para que el acceso a la justicia sea más rápido. Por otro lado, se ha observado un gran énfasis en promover el desarrollo de las capacidades y organización de la llamada “sociedad civil” para resolver sus propios problemas sin acudir a las instituciones tradicionales públicas. Vale la pena reflexionar si en el afán de “empoderar” a grupos locales a través de la descentralización y participación comunitaria, las instituciones internacionales de desarrollo hayan contribuido a la presente desconfianza en la capacidad del *estado* de garantizar justicia, sobre todo en los lugares más marginados. Como el autor apunta en el caso de Bolivia, dicha desconfianza lleva algunos habitantes a buscar otras alternativas para resolver los crímenes contra personas o contra propiedad en vez de demandar acción del *estado*. Esta creciente ola de varias formas de “justicia comunitaria” podría ser interpretada como un resultado de las políticas públicas neoliberales que han cambiado las expectativas ciudadanas de sus propios gobiernos.

Referencias bibliográficas

Azcui, M. (2013, Junio 6). Bolivia se enfrenta a la crueldad de la justicia popular. El País. Extraído el 8 de junio de 2013 desde: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/07/actualidad/1370632570_526900.html

- Caldeira, T., y Holston, J. (1999). Democracy and violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, 41(4), 691-729.
- Calla, P., y Barragán, R. (2005). Rompiendo silencios: una aproximación a la violencia sexual y al maltrato infantil en Bolivia. La Paz: Coordinadora de la Mujer, Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo de Bolivia (2013, Julio 20). Bolivia es el segundo país con más linchamientos en la región. Página Siete. Extraído el 21 de julio de 2013 desde:
<http://www.paginasiete.bo/2013-07-21/Nacional/Destacados/04-05entrevista-001-0721.aspx>
- Defensor del Pueblo de Bolivia. (2008). Monitoreo sobre la cobertura noticiosa de los casos de linchamientos en Bolivia durante 2007 y el primer trimestre de 2008. La Paz.
- Derpic, C. (2012). Nueva Constitución Política del *Estado* y jurisdicción indígena originario campesina en Bolivia. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales (REDHES)*, 7(1), 43-63. Aguascalientes, México.
- Estado* Plurinacional de Bolivia. (2012). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016. La Paz.
- Fernández Osco, M. (2000). La ley del ayllu: práctica de jach'a justicia y jisk'a justicia (justicia mayor y justicia menor) en la comunidades aymaras. La Paz: Fundación PIEB.
- Goldstein, D. M. (2012). *Outlawed: between security and rights in a Bolivian city*: Duke University Press Books.
- Hammond, J. L. (2011). Indigenous Community Justice in the Bolivian Constitution of 2009. *Human Rights Quarterly*, 33(3), 649-681.
- Huggins, M. K. (1991). *Vigilantism and the state in modern Latin America: essays on extralegal violence*: Greenwood Publishing Group.
- Ministerio de Gobierno. (2013). Anuario 2013. Revolución tecnológica en seguridad ciudadana y eficiencia en la lucha contra el crimen. La Paz.
- Kessler, G., & Luzzi, M. (2004). *Sociología del delito amateur* (Vol. 25). Paidós.
- Molina, R., & Arteaga, A. (2008). ¿Dos racionalidades y una lógica jurídica? La justicia comunitaria en el altiplano boliviano. La Paz: Compañeros de las Américas, Fundación Diálogo.
- Molina Rivero, R. (2013). Mapa jurídico indígena y tipologías jurisdiccionales. La Paz: Fundación Construir.
- Mollericona, J. Y. (s.f.). Radiografía de los linchamientos en la ciudad de El Alto. Extraído el 25 de mayo de 2013 desde:
http://www.onsc.gob.bo/descargas/Linchamientos_Mollericona.pdf.
- Página web del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Mollericona, J. Y., Tinini, N., y Cruz, A. P. (2007). La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto: Fronteras entre el miedo y la acción vecinal. La Paz: Fundación PIEB.
- Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. (2013). *Percepción de Inseguridad y Evaluación de las Instituciones de Seguridad Ciudadana* (Vol. 1): Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Pastoral Penitenciaria Católica. (2013). Cuadro comparativo de la población penitenciaria 2007-2012. *Voces en Libertad* 6, 4. La Paz
- Platt, T. (1982). *Estado boliviano y ayllu andino: tierra y tributo en el norte de Potosí*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*. Informe de Desarrollo Humano 2013-2014. Nueva York.
- Wendt, S., y Berg, M. (2011). *Globalizing lynching history: vigilantism and extralegal punishment from an international perspective*. New York: Palgrave Macmillan.