

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

---

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

Presentación ..... 7-10

## Investigación

---

¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas  
durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012) ..... 13-24

*Facundo Salles Kobilanski*

La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? ..... 25-40

*José Rocabado Sánchez*

Seguridad democrática y militarización en Colombia:  
más allá del conflicto armado ..... 41-56

*Aurora Moreno Torres*

Ecuador: entre la seguridad y la inconstitucionalidad ..... 57-70

*Patricio Haro Ayerve*

Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012 ..... 71-82

*Edgardo Amaya Cobar*

Desafíos institucionales de la colaboración policial – militar:  
el Triángulo Norte ..... 83-96

*Liza Zúñiga Collado*

La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública:  
el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur. .... 97-109

*Emilse Calderón Grosso*

## Artículo

---

- Frente a la violencia: las movilizaciones ciudadanas en México . . . . . 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparativo

---

- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades  
de seguridad en las Américas. . . . . 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Entrevista

---

- “La militarización de la seguridad ciudadana: una tendencia regional”  
Entrevista con Marcos Moloeznik. . . . . 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Reseña

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.  
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. . . . . 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).  
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.  
México D.F.: El Colegio de México. . . . . 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en  
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.  
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. . . . . 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Política editorial.** . . . . . 161-163

# URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · DICIEMBRE 2012 · No. 12

<b>Presentation</b> . . . . .	7-10
<b>Research</b>	
Militarization without soldiers? Gendarmes on Argentinean streets during the Kirchner administrations (2003-2012) . . . . .	13-24
<i>Facundo Salles Kobilanski</i>	
Citizen security in Bolivia: ¿Is there space for the military? . . . . .	25-40
<i>José Rocabado Sánchez</i>	
Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict . . . . .	41-56
<i>Aurora Moreno Torres</i>	
Ecuador: among security and unconstitutionality . . . . .	57-70
<i>Patricio Haro Ayerve</i>	
Militarization of public security in El Salvador 1992-2012. . . . .	71-82
<i>Edgardo Amaya Cobar</i>	
Institutional challenges of police - military cooperation: the Northern Triangle. . . . .	83-96
<i>Liza Zúñiga Collado</i>	
The legal stamp of the Armed Forces participation in public security: the case of the fight against drug trafficking in South America . . . . .	97-109
<i>Emilse Calderón Grosso</i>	

## Article

---

- Facing violence: citizen mobilizations in Mexico ..... 113-124  
*Pascale Naveau / Geoffrey Pleyers*

## Comparative section

---

- The involvement of the military in security activities  
in the Americas ..... 127-140  
*Luiz Octavio Coimbra*

## Interview

---

- “The militarization of public security: a regional trend”  
Interview with Marcos Moloeznik ..... 143-146  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Book reviews

---

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2008). Construyendo roles.  
Democracia y Fuerzas Armadas. Buenos Aires: CELS. .... 149-151  
*María Fernanda Proaño Cortez*

- Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coordinadores) (2010).  
Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior.  
México D.F.: El Colegio de México..... 152-155  
*Martin Scarpacci Ziandalazini*

- José Raúl Perales (editor) (2008). Reforma de las Fuerzas Armadas en  
América Latina y el impacto de las amenazas irregulares.  
Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars. .... 156-160  
*Diego Maldonado Dávila*

- Editorial policy** ..... 161-163

# La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas?

José Rocabado Sánchez<sup>1</sup>

*Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2012.*

*Fecha de aceptación y versión final: 22 de noviembre de 2012.*

## Resumen

Este artículo muestra cómo se ha dado la participación de las Fuerzas Armadas bolivianas en tareas de seguridad ciudadana. Se inicia con algunas reflexiones teóricas sobre la presencia de los militares en seguridad ciudadana. Luego, se realiza una caracterización de la inseguridad en Bolivia. Posteriormente, se repasan las iniciativas legales e institucionales que se han adoptado en esta materia en la última década. Finaliza con el análisis de la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención y control de la delincuencia.

**Palabras clave:** seguridad ciudadana, inseguridad, delincuencia, criminalidad, Policía, Fuerzas Armadas, ley.

## Abstract

This paper shows how the participation of the Bolivian Armed Forces in this field has been given. It begins with some theoretical reflections about the presence of the military in citizen security. Then perform a characterization of insecurity in Bolivia. Subsequently, it reviews the legal and institutional initiatives have been taken in this matter in the last decade. It concludes with an analysis of the performance of the armed forces in preventing and controlling crime.

**Keywords:** citizen security, insecurity, crime, criminality, Police, Armed Forces, law.

<sup>1</sup> Candidato a Doctor en Ciencias del Desarrollo; profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales e Integración del Posgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. Consultor en asuntos internacionales.

Correo electrónico: jfrobado@gmail.com

Los limitados avances en la gestión de la seguridad ciudadana en Bolivia han llevado a ensayar varias opciones de acción en, al menos, la última década, tanto desde el Estado como desde la sociedad. El aumento de penas mayores a delitos relacionados, las movilizaciones vecinales pidiendo “mano dura” contra los delincuentes;<sup>2</sup> la aprobación de normas y reglamentos de prevención y represión de delitos penales; el aumento del presupuesto público en seguridad y justicia incluyendo creación de instituciones; el creciente gasto privado para medidas de vigilancia en hogares, comercio e industrias; la derivación de acciones a los gobiernos subnacionales, entre otros, son parte de un extenso inventario de iniciativas que, hasta ahora, no han logrado calmar el temor de la gente a ser víctima de actos delictivos.

Si bien Bolivia no presenta los niveles de inseguridad y victimización de otros países de la región, los datos en esta materia ponen en tensión la capacidad de las instituciones competentes, y de las políticas formuladas, para abordar esta compleja problemática. Se puede sostener que el Estado boliviano, como ocurre en muchos otros países, se enfrenta a limitaciones para hacer frente al problema de la delincuencia. De manera importante, pueden mencionarse rigideces de presupuesto, problemas de capacidades de las instituciones de seguridad y justicia incluyendo coordinación entre ellas, ubicación geográfica del país que lo hace escenario vulnerable para la penetración e interacción con el crimen organizado transnacional y complica su trabajo a las instituciones de control fronterizo, déficits en el desarrollo de capaci-

2 Incluyendo también la aplicación de “justicia por mano propia” (linchamientos).

dades preventivas, rezagos en la formación de cohesión social, entre otros aspectos. Y estos problemas no son recientes, más bien se los arrastra desde décadas atrás; de hecho, está claro que el problema de la inseguridad se origina en factores multicausales que siguen presentes hasta hoy.

En ese marco, la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de prevención de la delincuencia se ha presentado como una línea de acción que podría coadyuvar a los esfuerzos de la Policía boliviana (Policía, en adelante). Más allá de las tradicionales visiones del papel clásico de las Fuerzas Armadas en temas de defensa y seguridad nacional, está claro que la seguridad ciudadana forma parte de la actual agenda de acción de los militares conjuntamente con los policías, sin que se deje de generar algunos recelos corporativos entre ellos. Como veremos, las Fuerzas Armadas en Bolivia han jugado un papel importante en el marco del programa de Gobierno del Presidente Evo Morales, que incluye su intervención en tareas de seguridad interna y, en ese contexto, de seguridad ciudadana.<sup>3</sup> De la misma manera, se ha formalizado esta actuación con la aprobación de normas legales y otras que instruyen a las Fuerzas Armadas a participar en esta materia.

Teniendo en cuenta la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad interna desde hace más de una década, interesa explorar ¿por qué se ha incorporado a los militares en tareas de seguridad ciudadana en Bolivia? Además, cabe preguntar si esta institución está preparada para realizar acciones eficaces en esta materia. Podemos sostener entonces que la participación de las Fuerzas Armadas boli-

3 En el área sudamericana, los gobiernos populistas han asignado un rol estratégico a sus instituciones militares, que incluye empoderar sus capacidades.

vianas en actividades de seguridad ciudadana se da como una actuación complementaria y de refuerzo —y en casos extremos supletoria— de las “brechas de seguridad” que rebasan las capacidades de la Policía y no son cubiertas por esta institución.

Por lo antes dicho, en la siguiente sección se recogen consideraciones clave que ayudan a comprender la actuación de las Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad ciudadana. Posteriormente, se realiza una caracterización de la inseguridad en Bolivia. A continuación, se revisan las iniciativas legales e institucionales que se han adoptado en esta materia en dicho país durante la última década. Finalizando, se analiza la actuación de las Fuerzas Armadas en la prevención y control de la delincuencia, y se plantean algunas interrogantes que ordenan la exposición: ¿cuáles son las características de la inseguridad en Bolivia?, ¿qué medidas legales e institucionales se han adoptado en la última década para la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana?, ¿cómo se ha manifestado la actuación de las Fuerzas Armadas en este campo? Cierra el escrito un conjunto de notas conclusivas.

### Consideraciones clave sobre la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana

El crecimiento de la delincuencia y la consecuente sensación de inseguridad en la población son las señales que refieren a problemas de seguridad ciudadana en una determinada comunidad, sea esta una nación, una región o un vecindario (Rico, 2003; Curbet, 2006; Ruiz, 2006). Estos se expresan por dos fenómenos: el incremento de las tasas de delitos denunciados, de un lado, y el incremento de

la percepción de inseguridad de la población, del otro (Dammert y Bailey, 2005: 135). En estas condiciones, la gente de las comunidades afectadas demanda mayor y mejor seguridad a la policía principalmente. Particularmente, se reivindica una sólida vigilancia policial y patrullaje de sus miembros, y con mayor énfasis en áreas vulnerables. Sin embargo, pese a sus esfuerzos, la actuación de la policía no logra satisfacer esas demandas. Así se produce una “brecha de seguridad” entre las demandas de la población y la capacidad y eficacia policial.

Frente a esas debilidades policiales, se han presentado tres líneas alternativas de acción en la región, que han sido consideradas por los gobiernos en función a sus necesidades e intereses internos (Dammert y Bailey, 2005: 138 y ss.). Primero, el desarrollo de reformas policiales enfocando diversos aspectos desde modificación de sus sistemas de gestión y organización hasta aumento del equipamiento. Segundo, la privatización de la seguridad, particularmente con la incorporación de empresas y servicios privados de seguridad. Y tercero, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana, específicamente vigilancia y patrullaje.

La participación militar en tareas de seguridad ciudadana es prácticamente inevitable, por tres razones. En primer lugar, por el temor de la gente a ser víctima de la delincuencia; cunde así el temor y la gente reclama “más seguridad”. En segundo término, la lógica democrática electoral de los decisores públicos que actúan con criterios cortoplacistas (“políticos”), mientras que las decisiones para hacer frente a la delincuencia requieren acciones de larga duración. Y tercero, la disponibilidad de las Fuerzas Armadas para actuar frente a la delincuencia, si bien queda la interrogante de la

duración de su actuación (Dammert y Bailey, 2007: 63 y ss.).

Las debilidades de la institución policial no son, naturalmente, la única razón que lleva a que se realice una mayor actuación de los militares. Pueden señalarse también problemas en el sistema de justicia, tales como saturación de su capacidad para procesar casos penales y retardo de los plazos procesales. Asimismo, se perciben problemas en el sistema penitenciario, particularmente saturación de su capacidad instalada incluyendo dificultades para rehabilitar a los internos e internas. De manera genérica, el sistema de instituciones de seguridad y justicia muestra debilidades institucionales y operativas que limitan la capacidad del Estado para controlar eficazmente la delincuencia, lo que aparece como una justificación para la actuación de las Fuerzas Armadas en esta materia. Se suma a lo dicho que “la percepción de ineficiencia y corrupción de las policías y del sistema de justicia penal es una de las principales razones para recurrir a los militares” (Dammert y Bailey, 2007: 61 y ss.). No solo eso, sino que también “la justicia y la Policía han mostrado fragilidades profundas que permiten el aumento de la impunidad, la inseguridad y la desconfianza entre los ciudadanos” (Dammert y Álvarez, 2008: 13).

Los siguientes argumentos refuerzan las razones en favor de la actuación militar. Así, visualizando el campo de los actores sociales, se añade la presencia y formación de grupos delictivos altamente organizados que plantean un serio desafío a la capacidad de control y represión de los cuerpos policiales. Asimismo, este desafío se ve ampliado por la irrupción de pandillas juveniles vinculadas con situaciones de delincuencia y crimen. El panorama se hace más dañino si se toma en cuenta la proliferación de armas y municiones de diverso tipo en

manos de los grupos mencionados. Cerrando este cuadro está la “cultura de la violencia” que tiende a “normalizar” la presencia de la violencia en la vida cotidiana de la gente.

Igualmente importante, la elevada demanda y apoyo de la ciudadanía para el involucramiento de los militares. La desesperación, el miedo y la incertidumbre que generan la violencia e inseguridad ciudadana es una razón suficiente para que la ciudadanía en extenso reclame una presencia contundente de las fuerzas militares. Las altas tasas de victimización, en muchos países latinoamericanos, son suficientemente elocuentes. A su vez, la desconfianza de la gente en la Policía hace que vuelquen su apoyo a los militares, otorgándoles amplias facultades para su intervención. Al respecto, se ha dicho que “la ciudadanía confía en los militares y considera que pueden ser mucho más efectivos en el control de la delincuencia” (Dammert y Bailey, 2007: 62).

Ahora bien, no puede perderse de vista la creciente “policialización” de las Fuerzas Armadas. Esto implica, en primer lugar, una aceptación tácita a la presencia recurrente de fuerzas militares en tareas de seguridad. Segundo, sugiere que la actuación de los militares podría ser más eficaz y producir mejores resultados que lo que puede hacer la Policía. No obstante, hay que tener en cuenta que “en la actualidad son las políticas de corto plazo y, principalmente de carácter represivo, las que se han convertido en fórmula frecuente de respuesta por parte de los gobiernos en América Latina” (Dammert y Álvarez, 2008: 1). A su vez, hay que mencionar la “militarización” de las policías, que supone un potenciamiento de su capacidad represiva, en particular por el uso de armas de fuego y otros instrumentos con mayor contundencia represiva y de daño.

Con todo, la noción de una mayor participación de las Fuerzas Armadas en el control de la delincuencia encuentra sus límites tanto en sus capacidades como en su mandato. En primer lugar, el entrenamiento y la preparación de los militares es para la guerra y no para el control y represión de sujetos y grupos delictivos. Si bien su presencia puede tener un carácter disuasivo, carecen de procedimientos e instrumentos para lidiar con grupos delictivos. Y segundo, como se ha señalado, “el Ejército está entrenado y organizado para acumular la máxima fuerza posible a fin de destruir al enemigo, poniendo énfasis en la jerarquía, la disciplina, la lealtad y en mantener el secreto” (Dammert y Bailey, 2005: 150).

## Caracterización de la inseguridad en Bolivia

El 1 de septiembre de 2012, en una reunión de coordinación con las seis federaciones del Chapare en la población de Lauca Ñ, Shinahota, asiento del movimiento cocalero, el Presidente Evo Morales identificó cinco debilidades que en su criterio podrían afectar su gestión gubernamental, entre las cuales mencionó la seguridad ciudadana. Concretamente, lo planteó en los siguientes términos:

Empezaré de forma muy sincera expresando las debilidades del Gobierno nacional. ¿Cuáles serían nuestras debilidades (...) para que fracase este proceso? En una reunión con la bancada nominé cinco “c”; comida, carburantes, cocaína, contrabando, *seguridad ciudadana*.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> “Evo identifica cinco puntos que debilitan su gestión”. *Página Siete*, 2 de septiembre de 2012. Énfasis añadido. Disponible en: <http://www.paginasiete.bo/2012-09-03/Nacional/Destacados/200000203-09-12-P720120903LUN.aspx>

Efectivamente la seguridad ciudadana es una política pública que más demandas ha recibido de diversos sectores, sobre todo porque la gente siente que su seguridad está devaluada. A su vez, las respuestas existentes parecen no dar los resultados esperados. Más bien, la sensación de inseguridad tiene atemorizada a la población boliviana. Veamos los datos correspondientes, empezando por el contexto latinoamericano.

Según datos del Latinobarómetro de 2012, en 12 de 18 países “el problema principal de la región –la delincuencia, la violencia, las pandillas– opaca todos los otros problemas que la gente considera como principales” (Lagos y Dammert, 2012: 5). En tanto que en otros seis países, entre ellos Bolivia, el problema principal es otro. En el caso boliviano (junto con Nicaragua y República Dominicana), se identifica a “problemas económicos” como el principal. No obstante, mientras 19% de bolivianos ve dichos problemas económicos como el principal, 12% percibe al complejo delincuencia-violencia-pandillas como el segundo problema.

En cuanto a la percepción del grado de violencia en el país, Bolivia ocupa el sexto lugar, con 6,1 sobre 10, siendo superado por los países del “triángulo centroamericano” de la violencia (Guatemala, El Salvador y Honduras) así como Brasil y México. Asimismo, en Bolivia la tasa de homicidios es de 8,9 por 100 mil habitantes, dato que se encuentra en un rango bajo. Esta tasa estaría más influida por los delitos comunes y violencia doméstica. Adicionalmente, la tasa de victimización en Bolivia llega al 37%, ocupando también el sexto lugar y por encima de la media regional (33%) (Lagos y Dammert, 2012: 13 y ss.).

Abordemos ahora el primer estudio sobre victimización realizado por el Observatorio

Nacional de Seguridad Ciudadana de Bolivia. Presentado en enero de 2012, arroja datos que, si bien corroboran los anteriores, ahondan en aspectos que se destacan. Cubriendo las cuatro ciudades más grandes del país, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto, muestra que cuatro de 10 hogares (44%) fueron víctimas de al menos un delito –robo, hurto, robo de vehículos, autopartes o en viviendas y violencia– en el último año.<sup>5</sup> Los robos (25,6%) fueron el delito más frecuente seguido por hurtos (18,1%). El perfil de victimización por ciudad y tipo de delito indica que el robo y el hurto son proporcionalmente mayores en Cochabamba y El Alto, en tanto que Santa Cruz es la ciudad con mayor proporción de robo en viviendas, seguida por Cochabamba. Además, cuatro de 10 hogares fueron víctimas de más de un hecho delictivo o de violencia (multivictimizados), siendo Santa Cruz y Cochabamba donde más se dieron. Adicionalmente, tres de cada 10 hogares fueron víctimas en más de una ocasión por el mismo tipo de delito, o sea revictimizados. Paralelamente, seis de 10 hogares victimizados son hogares pobres y cuatro se ubican en los estratos medio y alto. El panorama anterior lleva a sus autores a concluir que “en la actualidad la población de las (principales) ciudades relaciona la problemática de la inseguridad y delincuencia con el desempleo y la extrema pobreza” (Ministerio de Gobierno, 2012: 17).

Las víctimas de delitos y violencia se distribuyen, en términos etáreos, de la siguiente manera: 45% entre 25 años y 49 años; 20% menores de 20 años, y 13% mayores a 50 años. Distinguidos por sexo, el 50,6% de las víctimas son mujeres y el 49,4%, hombres.

<sup>5</sup> Ver también el estudio del Latinobarómetro, 2011. *Evolución de la democracia en Bolivia 1995-2010*: 5-8, donde se presentan datos semejantes.

Sin embargo, nueve de 10 delincuentes fueron hombres. Además, cuatro de 10 hechos ocurren en los barrios donde viven las víctimas. Adicionalmente, el 33% del total de hechos registrados fueron cometidos con uso de armas.

Asimismo, solo el 15% de los hechos ocurridos fueron reportados ante las instituciones competentes. Las razones para no denunciar fueron la percepción de que tales instituciones no harían nada (36%) y la desconfianza en la Policía (27%). Asimismo, el nivel de corrupción en las instituciones sería 83% en la Policía, 77% en el Gobierno central, 71% en el gobierno departamental, 70% en el gobierno municipal, 67% en la Fiscalía y Tribunales de Justicia, 64% en la Asamblea Legislativa. Consecuentemente, se observa un elevado déficit de credibilidad en las instituciones competentes en temas de seguridad y justicia.

Las perspectivas futuras no parecen alentadoras para la gente de las ciudades mencionadas. Se percibe más bien un sonado pesimismo con rostro de inseguridad ciudadana. En efecto, el 85% de la gente cree que aumentará la inseguridad ciudadana en el país y en su barrio, en tanto el 78% considera que esta situación se observará en su barrio. Son percepciones que dejan notar más incertidumbre sobre su futuro.

## Desarrollo del sistema legal e institucional de la seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas

En el marco del sistema democrático, pueden señalarse tres ámbitos clave de actuación de las Fuerzas Armadas: control del orden político interno, lucha contra el narcotráfico y seguridad

dad ciudadana. Concentraremos el análisis en esta último.

La actuación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad ciudadana encuentra un referente central en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación, Ley 1405 del 30 de diciembre de 1992. El artículo 6 define la misión fundamental de esta institución: Defender y conservar la independencia nacional, la *seguridad* y estabilidad. Para tal fin, le asigna atribuciones y responsabilidades, destacando las siguientes: b) Precautelar la seguridad, soberanía y honor nacionales, y g) Coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo. El artículo 8 establece que el Presidente y Capitán General de las Fuerzas Armadas, dispondrá el empleo de las fuerzas militares para: b) En lo interno, mantener el orden público cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin resultaran insuficientes. Complementariamente, se le asigna la siguiente responsabilidad principal: disponer la participación de las Fuerzas Armadas para el mantenimiento del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo (artículo 40, inciso g).

El Decreto Supremo 354 del 6 de noviembre de 2009 también autoriza la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana. Entre las fundamentaciones para justificar su aprobación se menciona la necesidad de autorizar a las Fuerzas Armadas del Estado a coadyuvar a la Policía en las acciones de prevención de la delincuencia y conservación de la seguridad interna del país; establecer mecanismos de coordinación institucional entre la Policía y las Fuerzas Armadas para frenar el incremento de la delincuencia y garantizar la seguridad de las personas; y la necesidad de que el Estado asuma medidas orientadas a fortale-

cer las acciones de prevención de la comisión de delitos. En ese contexto, el artículo 1 señala que el objeto del Decreto es disponer que las Fuerzas Armadas del Estado apoyen, en forma coordinada, las acciones de la Policía en la prevención de la delincuencia y preservación de la seguridad ciudadana en Santa Cruz de la Sierra. Asimismo, el artículo 2 establece que el Viceministerio de Seguridad Ciudadana y la Policía coordinarán las acciones necesarias con el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas del Estado para su actuación.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana se crea con la Ley 2494 del 4 de agosto de 2003, con la finalidad de articular y coordinar las políticas, planes, proyectos y programas en esta materia (artículo 1). Se entiende por este sistema el “conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia” (artículo 1). Tal sistema estaba conformado por los siguientes órganos: el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, la Secretaría Técnica y Consejos Departamentales y Provinciales de Seguridad Ciudadana. Involucraba la participación del Gobierno central, departamental y municipal, Congreso, órganos sectoriales, así como organismos de la sociedad civil. Llama la atención que en la redacción de esta ley *no se hizo ninguna mención a las Fuerzas Armadas* si bien refiere al Ministerio de Defensa Nacional como uno de los miembros de la Consejo Nacional.

La Constitución Política del Estado promulgada el 20 de febrero de 2009 es otra referencia esencial. El artículo 244 establece que las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, *seguridad* y estabilidad del Esta-

do. Asimismo, el artículo 263 señala que es deber fundamental de las Fuerzas Armadas la defensa, *seguridad* y control de las zonas de seguridad fronteriza. En cuanto a las competencias en políticas públicas específicas, el artículo 299 señala que la seguridad ciudadana se ejerce de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

La nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”, Ley 264 del 31 de julio de 2012, es el documento fundamental para conducir la política de seguridad ciudadana.<sup>6</sup> Integra los diversos avances que se han realizado en este campo en los últimos años, reflejado en sus más de 70 artículos. Su objetivo es garantizar la seguridad ciudadana promoviendo la paz y tranquilidad social en el ámbito público y privado (artículo 1). Se propone cuatro fines: 1. Promover la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado. 2. Prevenir la inseguridad ciudadana. 3. Mantener y restablecer la seguridad ciudadana. 4. Estructurar, articular e implementar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a través del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y los planes de seguridad ciudadana departamentales, municipales e indígena originario campesinos (artículo 2).

Dicha Ley establece como prioridad nacional el financiamiento y ejecución de los Planes de Seguridad Ciudadana Nacional, Departamental, Municipal e Indígena Originario Campesino. Además, para preservar su sostenibilidad financiera, se identifica dos fuentes de recursos: recursos específicos inscritos en el presupuesto del Ministerio de Gobierno; y la asignación de las prefecturas departamentales

del 10% de recursos provenientes del Impuesto Directo a Hidrocarburos.<sup>7</sup>

La Ley también define la estructura del sistema (artículo 6). El Ministerio de Gobierno juega el rol central, apoyado por las entidades territoriales autónomas. Los mecanismos de coordinación fundamentales son: Comisión Interministerial de Seguridad Ciudadana y Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana, a los que se añaden Consejos Departamentales, Regionales, Municipales e Indígena Originario Campesinos. Se define este sistema como “un conjunto interrelacionado de políticas, planes, estrategias, procedimientos, institucionalidad y funciones en materia de seguridad ciudadana” (artículo 5). La participación ciudadana y el control social desempeñan un rol esencial.

El Ministerio de Gobierno, que dirige a la Policía, “es la máxima autoridad responsable de la formulación, planificación, aprobación y gestión de las políticas públicas, como también de la coordinación y control de la seguridad ciudadana” (artículo 8). Por tanto, es responsable de formular, aprobar y ejecutar: i) Políticas públicas de seguridad ciudadana; ii) Programas, planes, proyectos y estrategias de seguridad ciudadana; iii) El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Los gobiernos departamentales y municipales deben también formular y ejecutar planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana alineadas con la política nacional. Participan también las entidades territoriales autónomas municipales, regionales e indígena originario campesinas.

Las funciones asignadas a la Policía comprenden, sumariamente, ejecutar el Plan

<sup>6</sup> Esta Ley abroga la Ley 2494.

<sup>7</sup> De hecho, ya desde el 24 de junio de 2009, mediante la aprobación del Decreto Supremo 180, se busca garantizar que las prefecturas departamentales asignen y ejecuten recursos destinados a la seguridad ciudadana.

Nacional de Seguridad Ciudadana incluyen planes, programas y proyectos; diseñar y gestionar el sistema informático y tecnológico de prevención, inteligencia, identificación criminal, archivo y registro de antecedentes penales y contravencionales; diseñar sistemas integrados de comunicación policial y de emergencia; implementar el Modelo de Policía Comunitaria; elaborar planes operativos anuales estratégicos e interinstitucionales. La Policía está dotada de sistemas de monitoreo y vigilancia electrónica para el control y prevención de delitos, faltas y contravenciones.

Se establece el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana que maneja el ciclo de obtención y generación de información para fines de política pública. La ley también contempla las Estaciones Policiales Integrales, que son infraestructuras en las que funcionan el Ministerio Público, los Juzgados Contravencionales y los Servicios Policiales de Seguridad Ciudadana, atendiendo directamente al público en zonas definidas. Se establecen patrullajes de seguridad ciudadana a cargo de la Policía conjuntamente con el Ministerio Público y las Brigadas de Protección a la Mujer y la Familia.

Se designa al Viceministerio de Seguridad Ciudadana, las entidades territoriales autónomas y a la Policía ejecutar estrategias y campañas de comunicación social en seguridad ciudadana, prevención del delito, factores de riesgo y violencia. Además, el Ministerio de Educación incorpora en el currículo escolar y docente contenidos de seguridad ciudadana y seguridad vial (artículo 61 y ss.).

Las instituciones estatales nacionales, prefectorales y municipales, por su parte, implementan programas de reeducación, rehabilitación y reinserción social para niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo

social, y también programas de reeducación y rehabilitación para personas drogodependientes y alcohólicas. Además, se involucra a empresas públicas y privadas para desarrollar programas de responsabilidad social. Adicionalmente, el órgano judicial maneja un sistema integrado de antecedentes judiciales para uso de la red de instituciones de justicia y seguridad. Se crea también el Sistema Nacional de Registro de Información de los antecedentes penales, policiales, judiciales y migratorios de personas.

Ahora bien, en esta Ley se menciona a las Fuerzas Armadas en seis ocasiones. En cuanto se le asigna participar en los dos órganos de coordinación fundamentales ya mencionados, así como en los Consejos Indígena Originario Campesinos (artículo 16 y 22). En relación con las empresas privadas de vigilancia, se prohíbe que estas contraten personas que hayan formado parte de las Fuerzas Armadas (o la Policía) y hayan sido dadas de baja por la comisión de delitos o faltas disciplinarias graves; que admitan miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas (o la Policía); usen logotipos, membretes y distintivos iguales o similares a los usados por las Fuerzas Armadas (o la Policía); o utilicen nombres o razón social o similar al de las Fuerzas Armadas o la Policía. En suma, dicha Ley no consigna expresamente un marco definido de acción para las Fuerzas Armadas salvo su participación en los dos foros mencionados y las prohibiciones mencionadas.

Otras leyes aprobadas que hacen sinergias con la política de seguridad ciudadana son: Ley de Desarrollo Integral y Seguridad en las Fronteras, Ley 100 del 4 de abril de 2011; Ley de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, Ley 259 del 11 de julio de 2012); y Ley Integral contra la Trata y

Tráfico de Personas, Ley 263 del 31 de julio de 2012. Adicionalmente, en enero de 2010, el Ministro de Defensa entregó a la Asamblea Plurinacional un paquete de proyectos de ley para su tratamiento, que no se ha aprobado todavía.<sup>8</sup>

## La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana

Interesa ahora explorar la actuación militar en la seguridad ciudadana. Esta participación se remonta a mediados de la década de los años noventa, cuando los diferentes gobiernos bolivianos asignan a los militares mayores responsabilidades, en particular la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia. Se elaboraron varios planes anuales cuyo propósito era reaccionar ante el incremento de la inseguridad. Así, en 1997 se lanzó el Plan de Seguridad y Protección Ciudadana; luego el Plan de Participación Comunitaria (1999), posteriormente el Plan Ciudadela y también Militarización de la seguridad ciudadana (2000) (Tellería, 2004: 22; Quintana, 2004: 23).

Dichos planes eran típicamente reactivos, respondiendo a coyunturas de agudización de la inseguridad, de modo que se orientaban a intentar frenar la violencia y el crimen en las calles. Tampoco se logró desarrollar una institucionalidad que definiera políticas de seguridad ciudadana de mediano a largo plazo. La Policía era responsable de llevar adelante las iniciativas de seguridad ciudadana, con una

actuación complementaria de las Fuerzas Armadas. Intervenían en momentos de desborde de la delincuencia y el público reclamaba mayor acción del Estado. La Policía “hacía lo que podía” y reclamaba mayores recursos humanos y materiales.

Desde el retorno de la democracia en Bolivia, tanto la Policía como las Fuerzas Armadas se sometieron a la autoridad civil. Sin embargo, no se llevó a cabo una reforma profunda que dotara a ambas entidades de un marco institucional y legal que les diera las bases de institucionalización y modernización, en línea con el sistema democrático.<sup>9</sup> La prioridad era el orden interno, para lo que la seguridad pública servía de respaldo circunstancial. Por tanto, la lucha contra la delincuencia y la criminalidad ocupaba un lugar secundario, detrás de la seguridad interna y la lucha contra el narcotráfico.

La crisis política que se dio a partir del año 2000, mostrando quiebres en el sistema de gobernabilidad construido sobre pactos entre partidos, requirió el apoyo de la Policía como de las Fuerzas Armadas para contener la creciente emergencia del movimiento popular enervado. Entre 2000 y 2005, el sistema político boliviano atravesó una complicada crisis de gobernabilidad y legitimidad, destacando las graves crisis políticas de octubre de 2003 y de junio de 2005, que terminaron produciendo cambios de las máximas autoridades del Estado y también muchas víctimas. De hecho, siguiendo la renuncia del Presidente Carlos Mesa, el nuevo Presidente Eduardo Rodríguez tuvo como tarea central organizar el proceso electoral de diciembre de 2005, que llevó a Evo Morales a la Presidencia en enero

8 “Gobierno propone combo de 15 leyes para el régimen militar y de defensa La Patria”. *La Patria*, 14 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.lapatriaenlinea.com/index.php/opiniones/politica/item/9213-ciento?t=gobierno-propone-combo-de-15-leyes-para-el-regimen-militar-y-de-defensa&nota=14635>

9 Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Policía Nacional se aprobó en 1985 y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas en 1992.

de 2006. De nuevo, para atender los conflictos emergentes de ese período, la participación de las Fuerzas Armadas y la Policía fue determinante, destacando el trabajo parapolicial de seguridad interna de los militares (FLACSO, 2006: 4-5; Alda, 2007: 14).

Si bien ambas instituciones mantuvieron relaciones de colaboración en distintos asuntos relacionados con el orden público y la gestión de conflictos, debe destacarse que hubo momentos críticos donde llegaron incluso a enfrentarse en la arena pública.<sup>10</sup> El caso paradigmático de conflicto entre ambas instituciones se dio en febrero de 2003 a raíz de un paro de los policías de base exigiendo mejores salarios y otras reivindicaciones para mejorar sus condiciones laborales, y que terminó en un choque con armas de fuego muy cerca del Palacio Quemado (Presidencia) arrojando víctimas fatales de ambos lados así como de civiles (30 muertos y 200 heridos) (Quintana, 2004: 34; Alda, 2007: 15). Lo llamativo de estas situaciones críticas fue que soldados y oficiales de rango medio de las Fuerzas Armadas reprimieron el alzamiento de policías de bajo rango e incluso oficiales policiales de grado medio.

El último evento de reivindicaciones policiales se dio en junio de 2012 por motivos semejantes. En efecto, el 21 de junio se inició un motín de policías de bajo rango que pedían aumento de salarios, jubilaciones con el salario completo, eliminación de una ley disciplinaria recientemente aprobada y otras reivindicaciones. Este movimiento que se inició en La Paz, se extendió a la mayoría de las ciudades del país y logró el apoyo de numerosos oficiales de rango medio y algunos superiores. A su vez,

10 Los conflictos entre ambas instituciones tienen una larga historia a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI.

implicó disturbios violentos incluyendo el saqueo de las oficinas de la Inteligencia, Interpol y el Tribunal Disciplinario de la Policía, quemando sus archivos, hechos que excedieron la gravedad de lo ocurrido años anteriores. Todo esto sacó de sus tareas de vigilancia y cuidado del orden y seguridad pública a una parte relevante de los miembros de la Policía.

Frente a este vacío de seguridad y ante el peligro de un agravamiento de los delitos y crímenes, el ministro de Defensa instruyó el despliegue de más efectivos militares para evitar hechos de inseguridad ciudadana. El comunicado oficial señaló que “la Policía militar redoblará su personal en las principales capitales del país con el patrullaje y vigilancia en las calles, para evitar desmanes contra la propiedad privada”.<sup>11</sup> Tras difíciles negociaciones, el acuerdo firmado entre el Ministerio de Gobierno y representantes de los policías estableció el aumento del salario mínimo de más de 30 mil policías de bajo rango a 295 dólares más un pago mensual extra de 57 dólares. Dicho acuerdo también aseguró la no represalia contra los líderes de los amotinados; creó una Defensoría del Policía; reconoció la jubilación con el 100% del salario y posible revisión de la Ley disciplinaria mencionada.<sup>12</sup>

A lo largo del Gobierno del Presidente Morales, las Fuerzas Armadas han asumido nuevas tareas. En el último quinquenio, su participación en el desarrollo integral del país incluyó apoyo a la agenda social, con el pago

11 “Ante la ausencia policial el Gobierno despliega militares a las calles, 23 de junio de 2012. Disponible en: <http://boliviadecide.blogspot.com/2012/06/ante-la-ausencia-policial-el-gobierno.html>

12 “Las claves del conflicto de los policías amotinados en Bolivia”, 26 de junio de 2012. Disponible en: <http://noticias.terra.com/america-latina/las-claves-del-conflicto-de-los-policias-amotinados-en-bolivia,ed5eea9dcc828310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

de bonos sociales directamente a los beneficiarios por parte de soldados. En el ámbito del sistema sanitario público, las tropas militares apoyaron con los Centinelas de la Salud y en el campo de la educación, con el Programa de Alfabetización a adultos, entre otras tareas (Tellería, 2007). Y también realizando control en áreas clave contra la explotación indiscriminada de recursos naturales, como oro y madera, así como la protección de recursos naturales.<sup>13</sup>

En el campo de la seguridad ciudadana, los operativos de la Policía contaron con el apoyo y refuerzo de las Fuerzas Armadas. La lógica de acción fue disuadir mediante una presencia focalizada y temporal de las fuerzas policiales incluyendo militares en áreas críticas, con el fin de desalentar o reducir los actos delictivos. La actuación militar se concentró en vigilar y rondar las calles y áreas públicas en zonas de mayor incidencia delictiva, durante la noche. Establecimiento de horarios para el cierre de bares y centros de diversión nocturnos integraron estas rutinas. Concluido el plazo de actuación prevista, las tropas militares retornaban a sus cuarteles. La actuación disuasiva y de búsqueda de impacto inmediato no aseguraba necesariamente la continuidad de estos efectos más allá que en el corto plazo.

Las situaciones con desborde de la delincuencia y criminalidad, en diversas ciudades del país, fueron los momentos críticos que pusieron en cuestión el problema de la inseguridad ciudadana, y con ello, las demandas de la gente para tomar medidas de fondo frente a

estas amenazas. No obstante, el carácter reactivo y de corto plazo de la actuación policial e incluyendo a los militares en casos de agravamiento de los hechos, tuvo resultados también de corto plazo que, con el tiempo, dejaron vulnerables e inseguras diversas áreas.

Valorando la crisis de inseguridad de los primeros meses de 2012, el ministro de Gobierno hizo la siguiente reveladora declaración:

la población se encuentra en situación vulnerable frente a la delincuencia y al crimen, pero también la Policía, esto es grave, yo creo que *los avances en materia de seguridad ciudadana siendo autocríticos son insuficientes y muy lentos (...), tenemos mucho vacío normativo, tenemos debilidad institucional, deficiencias técnicas.*<sup>14</sup> (Énfasis añadido).

El 16 de marzo de 2012, se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra el Crimen para el período 2012-2017 por el ministro de Gobierno, los comandantes del Ejército y la Policía, y los gobernadores de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Dicho Plan fue el resultado de la I y II Cumbre Nacional de Seguridad Ciudadana realizadas en Santa Cruz en junio de 2011 y en Tarija, en febrero de 2012, además de ser un mandato de la Cumbre Social efectuada en Cochabamba en enero de 2012. En conjunto, se plantearon qué hacer para enfrentar decididamente la creciente criminalidad e inseguridad ciudadana de los últimos años. De inmediato, se movilizaron a 2.327 efectivos de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía en tareas de patrullaje y vigilancia. Fueron desplazaron

---

13 “El Gobierno en ocasión del acto por los 201 años de creación del Ejército”. *Cambio*, 14 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-11-14&idn=58409>

---

14 “Gobierno propone que militares refuercen lucha contra inseguridad ciudadana”. *Opinión*, 2 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0302/noticias.php?id=46155>

402 militares en La Paz; 541 en El Alto; 839 en Cochabamba; y 539 en Santa Cruz.

A su vez, las juntas vecinales del país comprometieron su participación en tareas de seguridad ciudadana.<sup>15</sup>

El 4 de septiembre se formó y posesionó el Consejo de Coordinación Sectorial de Seguridad Ciudadana que formalmente dio el paso clave, dentro una alianza Estadosociedad, para enfrentar la delincuencia y el crimen en Bolivia. Simultáneamente, aplicando la Ley 264, se adoptó un conjunto de acciones estratégicas inmediatas: elaboración de planes de seguridad ciudadana a nivel subnacional; diseño de un Plan de Reingeniería Policial; ampliación de la Policía comunitaria; desconcentración de juzgados y los juzgados contravencionales; incorporación de tecnologías para la vigilancia; uso extendido de tecnologías de información y comunicación; y asignación de presupuesto. Tales medidas, claramente, resultan relevantes para elevar las capacidades de lucha contra la delincuencia y el crimen. De hecho, se convoca a la Policía a fortalecer su rol de liderazgo, pero también se integra a instituciones de la justicia y la sociedad, y se recurre a la tecnología para elevar las capacidades de control y vigilancia. Y en ese marco, se deja abierta la opción para que las Fuerzas Armadas se acoplen a estos esfuerzos cuando se las convoque.<sup>16</sup>

15 “2.300 militares patrullan en cuatro ciudades”. *La Razón*, 17 de marzo de 2012. Disponible en: [http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad\\_ciudadana/militares-patrullan-ciudades\\_0\\_1579042106.html](http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_0_1579042106.html)

16 “Gobierno se fija 12 metas para mejorar la seguridad ciudadana hasta fin de año”. *La Paz*, 3 de septiembre. Disponible en: <http://eju.tv/2012/09/12-metas-para-mejorar-la-seguridad-ciudadana-hasta-fin-de-ao-en-bolivia-sepa-culeson/#sthash.AldDOOrCL.dpuf>

## Notas finales

Las Fuerzas Armadas han sido una de las instituciones que ha jugado un papel preponderante bajo el Gobierno de Evo Morales. Se puede visualizar esta ligazón como uno de los factores que ha sustentado el sistema de gobernabilidad en Bolivia. De hecho, una característica propia de los “gobiernos populistas” en la región (Bolivia, Ecuador, Venezuela, principalmente) es la “cercanía institucional” entre las Fuerzas Armadas y los gobiernos nacionales, en conexión con los “movimientos sociales”. Esta articulación estratégica ha asegurado el control de la capacidad de fuerza dentro del país, sustentada en una importante legitimidad desde las bases sociales que apoyan al Gobierno.

En el caso boliviano, la participación de las Fuerzas Armadas en calidad de respaldo y apoyo a la Policía en la lucha contra la delincuencia y la criminalidad en el país, se explica por su carácter temporal o de corto plazo, respondiendo a coyunturas caracterizadas por una ola de inseguridad que requiere respuestas inmediatas y contundentes. Pero también por el reconocimiento de que las labores de prevención y lucha contra el delito es una tarea que compete más a la Policía, al sistema de justicia y al sistema penitenciario, principalmente.

Dadas las dificultades para lograr resultados significativos y de impacto en la lucha contra la delincuencia, incluyendo asumir las responsabilidades de los logros o fracasos de esta actuación, las Fuerzas Armadas también han optado por jugar un rol de apoyo a la Policía y esta a asumir la responsabilidad principal de este esfuerzo. Consecuentemente, en vista de los limitados logros alcanzados en esta

materia, ha sido la Policía la que ha recibido las mayores críticas del público y los medios, en tanto que las Fuerzas Armadas han permanecido sin mayor afectación. Esto preserva su capital institucional para actuaciones futuras en esta área.

La Policía, desafortunadamente, es una institución que enfrenta serias limitaciones materiales y distorsiones en su imagen pública. De ahí que las Fuerzas Armadas, dado el déficit de credibilidad de los policías, gocen de cierta aprobación del público en materia de seguridad ciudadana, sin dejar de reconocer la ansiedad del público para que se “haga algo” frente al flagelo de la criminalidad y la inseguridad. El paro de la Policía durante una semana en junio de 2012 forzó a que las Fuerzas Armadas no solo realizaran tareas de seguridad ciudadana sino también cubrieran otros espacios dejados vacíos por la actuación de la Policía. No obstante, debe considerarse que el equipamiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas, así como la doctrina militar, han sido concebidos para la defensa y seguridad nacional, y no necesariamente para la seguridad ciudadana.

Hay también una tensión entre la acción en tareas de seguridad ciudadana y el mandato y misión de las Fuerzas Armadas. Si bien su participación en temas de seguridad ciudadana ha sido justificada desde la idea del “rebasamiento” de la acción delictiva, debilidades y limitaciones policiales, hasta subsanar la brecha que deja la Policía frente a la avanzada criminal, aún así sigue presente que la seguridad ciudadana es un campo de acción difuso para las Fuerzas Armadas, a sabiendas de que su actuación es de carácter circunscrito y limitado. Esto deja la puerta abierta para que iniciativas –ni policiales ni militares– desde la esfera de la educación,

empleo y oportunidades laborales, uso del tiempo libre, entre otras, refuercen los programas de la seguridad ciudadana.

Se asume también que la Policía está saturada por su actuación en diversos campos de intervención y que tiene limitaciones estructurales (falta de presupuesto, personal y otros recursos) para realizar acciones amplias que tengan importantes resultados. Al respecto, la Policía ha sido presa de una serie de imágenes que la asocian con problemas de falta de transparencia y gobernanza institucional, incluyendo problemas de corrupción de algunos de sus miembros. La mencionada revuelta policial de junio de 2012 mostró el malestar latente dentro de esta institución respecto al insuficiente gasto público en la misma. Y, en concreto, la precaria situación económica de sus estratos menores.

Ahora bien, se observa que la actuación de las Fuerzas Armadas ha ocurrido bajo un enfoque de campaña o cortoplacista. Una vez que se identifica el ascenso de delitos y casos, o aumentan los reclamos de la población para una protección inmediata, surge entonces la acción militar complementaria. Este enfoque de campaña plantea el problema de continuidad de la acción y de los efectos esperados, lo que lleva a que una vez que baja la intensidad del control policial-militar, la delincuencia incrementa su accionar hasta que otro ciclo de control se establece. De este modo, se observan problemas de sostenibilidad en las políticas públicas en este campo.

Con todo, no cabe duda de que el año 2012 será recordado como uno fundamental en los esfuerzos de lucha contra la delincuencia en Bolivia, no solo porque se aprobó la nueva Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, sino también porque se pusieron en funcionamiento varias de sus disposicio-

nes. Particularmente se puede destacar el establecimiento de los mecanismos institucionales que se contempla en esta norma. Pero también ha sido relevante la promulgación de algunas leyes sinérgicas y la aprobación de presupuestos públicos incrementados para su ejecución.

Por último, la seguridad ciudadana ha sido un tema de agenda pública donde tanto las iniciativas como los resultados obtenidos han levantado polémica en la sociedad boliviana. Pese a los diversos esfuerzos realizados, la percepción ciudadana señala que no se ha logrado reducir significativamente el problema de la inseguridad pública. De hecho diversos estudios realizados sugieren que la situación no está mejor que en el pasado. Incluso se ha sostenido que es el área que mayor déficit de eficacia conlleva. Un riesgo para las instituciones es que ante los insuficientes logros, la gente afectada y la opinión pública concluyan que ni la Policía ni las Fuerzas Armadas han logrado controlar la delincuencia e inseguridad ciudadana. Podemos finalizar, entonces, señalando que en materia de seguridad ciudadana en Bolivia quedan todavía más retos que certidumbres.

## Bibliografía

- Alda, Sonia (2007). *El reto de alcanzar la supremacía civil en Bolivia*. Disponible en: [http://iugm.es/fileadmin/user\\_upload/ADEFAL/ANALISIS\\_BOLIVIA.pdf](http://iugm.es/fileadmin/user_upload/ADEFAL/ANALISIS_BOLIVIA.pdf)
- Curbet, Jaume (2006). *La glocalización de la (in)seguridad*. La Paz: Plural Editores.
- Dammert, Lucía y David Álvarez Veloso (2008). *Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?* Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Dammert, Lucía y John Bailey (2007). "Militarización de la seguridad pública en América Latina". *Foreign Affairs VII*, 2. México: ITAM.
- Dammert, Lucía y John Bailey (2005). "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina". *Fuerzas Armadas y Sociedad, XIX*, 1.
- FLACSO (2006). *Informe nacional Bolivia. Reporte sector seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO.
- Lagos, Martha y Lucía Dammert (editores) (2012). *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*. Santiago: Latinobarómetro.
- Lagos, Martha (2011). *Evolución de la democracia en Bolivia 1995-2010*. La Paz: Latinobarómetro.
- Ministerio de Defensa (2010). *Bases para la discusión de la doctrina de seguridad y defensa del Estado plurinacional de Bolivia*. La Paz: Weimberg.
- Ministerio de Gobierno, Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (2012). *Primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, I*, 1. La Paz.
- Quintana, Juan Ramón (2004). *Bolivia: militares y policías. Fuego cruzado en democracia*. La Paz: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Rico, José María (2003). "La seguridad ciudadana en América Latina: marco teórico y conceptual", en: Lilian Bobea (editora). *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Ruiz, Juan Carlos y otros (2006). *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparativo*

*sobre seguridad ciudadana y Policía*. Bogotá: Universidad del Rosario / CEPI.

Tellería, Loreta (2004). *Fuerzas Armadas, seguridad interna y democracia en Bolivia: entre la indefinición estratégica y la criminalización social*. Buenos Aires: CLACSO.

Tellería, Loreta (2007). “Las Fuerzas Armadas en Bolivia: el desafío del cambio”. *Atlas comparativo de defensa*. Buenos Aires: Resdal.

### Páginas web

*Bolivia Decide*

<http://boliviadecide.blogspot.com/2012/06/ante-la-ausencia-policial-el-gobierno.html>

*Cambio*

<http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-11-14&cidn=58409>

*Eju TV*

<http://eju.tv/2012/09/12-metas-para-mejorar-la-seguridad-ciudadana-hasta-fin-de-ao-en-bolivia-sepa-cules-son/#sthash.AldDOrCl.dpuf>

*La Patria*

<http://www.lapatriaenlinea.com/index.php/opiniones/politica/item/9213-ciento?t=gobierno-propone-combo-de-15-leyes-para-el-regimen-militar-y-de-defensa&nota=14635>

*La Razón*

[http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad\\_ciudadana/militares-patrullan-ciudades\\_0\\_1579042106.html](http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/militares-patrullan-ciudades_0_1579042106.html)

*Opinión*

<http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0302/noticias.php?id=46155>

*Página Siete*

<http://www.paginasiete.bo/2012-09-03/Nacional/Destacados/200000203-09-12-P720120903LUN.aspx>

*Terra*

<http://noticias.terra.com/america-latina/las-claves-del-conflicto-de-los-policias-amotinados-en-bolivia,ed5eea9dcc828310VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>