

BOLIVIA

Elizabeth Santalla Vargas

SUMARIO

El periodo comprendido entre el 4 de noviembre de 1964 y el 10 de octubre de 1982, fecha de reinstauración de la democracia, fue oficialmente catalogado como uno de violencia política cometida por agentes de gobiernos inconstitucionales. Dicho periodo estuvo marcado por el autoritarismo militar, los golpes de Estado y gobiernos de facto, cuyas secuelas fueron no solo la inestabilidad política sino la comisión de graves violaciones a los derechos humanos. Las reacciones a ese pasado conflictivo se dieron tanto desde el ámbito no penal como desde el penal, con características peculiares. En el primer caso, se creó la primera *comisión de la verdad* de Latinoamérica para la situación específica de la desaparición forzada de personas, la cual se disolvió sin haber producido un informe final sobre su investigación. Después de más de dos décadas se dio curso al resarcimiento a las víctimas (o sus herederos) de las violaciones a los derechos humanos. En el segundo caso, se sustanció y concluyó con sentencia condenatoria un histórico juicio de responsabilidades contra un ex dictador por graves violaciones a los derechos humanos. La reacción penal solo alcanzó a la dictadura de García Meza, dejando en la impunidad, en consecuencia, la mayor parte del periodo en cuestión. Tanto la falta de investigación como la exclusión del proceso penal de los otros regímenes responsables de violaciones a los derechos humanos, si se hubieran suscitado después de la entrada en vigor del ECPI, activarían la jurisdicción complementaria de la CPI.

1 • Introducción

¿De qué manera Bolivia ha encarado las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por regímenes de facto, vale decir, antes del restablecimiento de la democracia? Esta es la pregunta general que orienta el presente informe. En consecuencia, el periodo de *statu quo* a considerar para el análisis comprende el periodo del 4 de noviembre de 1964 al 10 de octubre de 1982,¹ oficialmente catalogado como de *violencia política* cometida por:

[...] agentes de Gobiernos Inconstitucionales, que violaron y conculcaron los derechos humanos y las garantías consagradas en la Constitución Política del Estado y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Estado boliviano.²

El golpe de Estado de 1964 imprimió la mutación de un gobierno civil a otro detentado casi exclusivamente por militares y, así, el trance de la democracia al autoritarismo militar.³

De los 18 años que median entre noviembre de 1964 y octubre de 1982, fecha de la definitiva reapertura democrática, solo por un año y tres meses Bolivia tuvo tres presidentes civiles y solo cuatro años de gobiernos democráticos. Fue una época protagonizada por el ejército como fuente y protagonista del poder político.⁴

Entre los sucesos de violencia que resaltan de los primeros años de este periodo, cabe mencionar a la denominada *masacre de San Juan* (en razón al tradicional festejo de San Juan), de fines de junio de 1967. Los trabajadores mineros habían decidido reunirse en el campamento minero conocido como Siglo XX para discutir sobre su situación salarial y su postura ante el emergente movimiento guerrillero. Sin embargo, fueron

¹ Cabe resaltar que fue en este periodo que se gestó la Constitución Política del Estado de 1967. Paradójicamente, esta fue prácticamente ignorada por los gobiernos de facto y, a la vez, constituyó el cimiento legal para la recuperación de la democracia en 1982. Véase al respecto Carlos de Mesa Gisbert: "Bajo el signo de las Fuerzas Armadas", en J. de Mesa Figueroa, T. Gisbert, C. de Mesa Gisbert: *Historia de Bolivia*, La Paz: Gisbert, 2007, p. 511.

² Artículo 1 (Objeto) de la ley n.º 2640, Resarcimiento Excepcional a Víctimas de la Violencia Política en Periodos de Gobiernos Inconstitucionales, del 11 de marzo del 2004.

³ De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), pp. 511-512.

⁴ De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1).

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

fuertemente atacados por el ejército, que dejó un saldo de 27 mineros muertos —aunque datos no oficiales reportan cifras mayores de muertos y heridos—. La erradicación de un “grave foco subversivo” fue el pretexto alegado por el gobierno para justificar su accionar.⁵

En 1971 se produjo otro golpe de Estado cuyos principales enfrentamientos tuvieron lugar en la ciudad de Santa Cruz. Tras el golpe asumió la presidencia el general Hugo Bánzer Suárez (quien se mantendría en el gobierno hasta 1978), cuyo régimen fue particularmente represivo de los universitarios de La Paz y Santa Cruz, quienes habían ofrecido constante resistencia. Así, se reportaron 98 muertos y 560 heridos.⁶ Posteriormente, se clausuraron las universidades (entre 1971 y fines de 1972), habiéndose fusilado a varios estudiantes cruceños en agosto de 1971.

El régimen de Bánzer se caracterizó por ejercer prácticas de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como por la desaparición forzada de personas, y tuvo un alto número de presos políticos y de exiliados.⁷ Paradójicamente, durante este régimen se dictaron una serie de instrumentos jurídicos que se constituyeron el cimiento del sistema legal boliviano. En particular, se reformaron los códigos del siglo XIX y se aprobaron los nuevos códigos en materia civil, penal, de familia y de comercio (conocidos como *códigos Bánzer*).

En 1974, con la anulación de la vigencia de los partidos políticos de oposición, se abrió el periodo dictatorial de Bánzer, que contó con el respaldo de las fuerzas armadas.⁸ Esta dictadura fue parte del sistema llamado Operación Cóndor, que vinculó a las dictaduras de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, catalogada no solo como una comunidad de inteligencia sino como una organización criminal de represión de los opositores.⁹

La caída de Bánzer dio paso al periodo de mayor inestabilidad política de la historia de Bolivia.

En ese período contamos nueve gobiernos (ocho presidentes y una junta militar). De ellos siete fueron de facto y solo dos constitucionales, además cuatro de esos nueve se

⁵ *Ibíd.*, p. 517.

⁶ *Ibíd.*, pp. 526-527.

⁷ *Ibíd.*, pp. 528-529.

⁸ *Ibíd.*, p. 534.

⁹ Véase CEDOIN: “Pinochet y el Plan Cóndor. ¿Y si todo fuera cierto?”, *Informe R*, año 18, n.º 378, noviembre-diciembre de 1998.

cuentan entre los diez más breves de toda nuestra historia. Eso implica un promedio de un gobierno cada cinco meses y medio.¹⁰

Al inicio de la legislatura de 1979, el parlamentario del PS-1¹¹ Marcelo Quiroga Santa Cruz, quien más tarde sería asesinado, inició un juicio de responsabilidades contra el ex presidente Bánzer, tanto por delitos económicos como por violación de libertades fundamentales. El juicio quedó en principio archivado y luego olvidado, en gran parte debido al éxito electoral que Bánzer obtuvo en las elecciones de 1979 con su nuevo partido (ADN)¹² fundado en enero de ese año.¹³

La historia de este periodo particularmente marcado por los golpes de Estado continuó con el de 1979, que representó un ataque indiscriminado contra civiles desarmados y que cobró casi un centenar de muertos y quinientos heridos.¹⁴ Las secuelas de violencia y de criminalidad del golpe se expandieron durante los primeros meses de 1980, no solo por los militares más reaccionarios sino también por civiles que los secundaban, y se tradujeron en la eliminación de personas con posiciones progresistas. Así, el 22 de marzo fue asesinado, después de ser torturado, el sacerdote, periodista y crítico de cine Luis Espinal. El 2 de junio una avioneta que trasladaba al candidato vicepresidencial Jaime Paz Zamora y a cuatro dirigentes del partido UDP¹⁵ se precipitó en circunstancias no esclarecidas y murieron todos sus ocupantes a excepción de Paz Zamora, quien sufrió graves quemaduras. Posteriormente, en un preludeo a las elecciones, una manifestación de la UDP en la ciudad de La Paz fue atacada con una granada de mano, lo que dejó un saldo de dos muertos y trece heridos.¹⁶

Dieciocho días después de celebradas las elecciones de 1980, el 17 de julio de 1980, se produjo el golpe de Luis García Meza, que contó con el apoyo de asesores extranjeros y que no solo derivó en el derrocamiento de un gobierno constitucional, sino también en el cierre del Congreso Nacional y en la renovación total del Poder Judicial. La Central Obrera Boliviana fue asaltada por paramilitares camuflados en ambulancias, quienes asesinaron, entre otros dirigentes políticos, a Marcelo Quiroga Santa Cruz. Se detuvo a decenas de jefes políticos y sindicales, así como a los miembros del gabinete,

¹⁰ De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), p. 537.

¹¹ Partido Socialista 1.

¹² Acción Democrática Nacionalista.

¹³ Asombrosamente, entre 1997 y 2001, Bánzer ocuparía nuevamente la Presidencia de la República por voto popular y amparado en una amplia coalición de gobierno constituida por los partidos políticos más influyentes de entonces. De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), pp. 542, 588.

¹⁴ *Ibidem*, p. 544.

¹⁵ Unidad Democrática Popular.

¹⁶ De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), p. 545.

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

y se obligó a la presidenta, Lidia Gueiler Tejada (la primera mujer que accedió a la presidencia del país), a renunciar. Se determinó censura total de la prensa y se atacó a los mineros que aún ofrecían resistencia, también con un saldo de varios muertos.¹⁷

El gobierno de García Meza (1980-1981) es considerado el más nefasto en la historia boliviana, caracterizado por el abuso irrestricto de poder que amedrentaba a la población civil, coartando las libertades fundamentales y desconociendo los derechos civiles y políticos, el amparo a la creciente industria ilegal del narcotráfico y fuertes hechos de corrupción. El 15 de enero de 1981, ante la noticia de la reunión clandestina del MIR,¹⁸ por órdenes del entonces ministro del Interior, Arce Gómez, un operativo de aniquilación se desplazó a la calle Harrington de La Paz (lugar de la reunión) y dio muerte a ocho de los nueve dirigentes políticos que se encontraban presentes. El hecho es conocido como la *masacre de la calle Harrington*. Los excesos de esta dictadura desembocaron en el repudio incluso dentro de las Fuerzas Armadas, las cuales generaron distintos motines en regiones del país que forzaron la renuncia de García Meza.¹⁹

El periodo en cuestión está marcado por una de las secuencias más frecuentes de transición a la democracia, esto es, una dictadura militar que se disuelve a sí misma por la fuerza y da lugar a una democracia multipartito.²⁰ Después de varios regímenes transitorios, el 5 de octubre de 1982 es elegido en el Parlamento, por mayoría absoluta, Hernán Siles Suazo, con quien se inicia “[...] una democracia universal regida por la Constitución que apenas si tenía precedentes en nuestra historia”.²¹

Durante el periodo objeto de análisis puede evidenciarse una práctica relativamente constante —aunque correspondiente a distintos regímenes— de recurrir al uso de la fuerza armada —desproporcionada— para reprimir movimientos y hasta instancias consideradas de amenaza subversiva, cual fue el caso de la *masacre de San Juan*. Asimismo, se advierte una línea de política estatal de *eliminación* de personas y grupos de personas progresistas consideradas una amenaza para la estabilidad de las dictaduras, que se tradujo en *operativos de aniquilación*, como la *masacre de la calle Harrington*. Esa línea de conducta está también marcada por prácticas de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como por la desaparición forzada de personas, la persecución (particularmente por opiniones políticas) y la deportación. La supresión de las libertades

¹⁷ Ibídem, p. 546.

¹⁸ Movimiento de Izquierda Revolucionario.

¹⁹ De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), pp. 547-550.

²⁰ Stanley Cohen: “State Crimes of Previous Regimes. Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past”, en *Human Rights: Critical Concepts in Political Science*, vol. 3, 2008, pp. 175-176.

²¹ De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), p. 552.

fundamentales y la conculcación de varios derechos civiles y políticos complementan esa línea de conducta.

Desde una perspectiva criminológica, los crímenes descritos y su contexto de comisión apuntan al concepto de *delincuencia de Estado* y, desde la óptica del derecho penal internacional, reflejan una *macrocriminalidad política*²² o criminalidad fortalecida por el Estado contra sus propios ciudadanos.²³ Tales conductas implicaron, principalmente, limitaciones a la libertad personal, violaciones a la integridad corporal y al derecho a la vida; en definitiva, graves violaciones a los derechos humanos, principalmente en las formas de homicidios dolosos masivos (comúnmente denominados *masacres*), desapariciones forzadas, torturas, persecuciones, deportaciones y detenciones arbitrarias, que pueden reputarse como crímenes de lesa humanidad en el sentido de haber sido parte de líneas de conducta que implicaron la comisión múltiple de tales crímenes contra la población civil, de conformidad con las mencionadas políticas estatales.²⁴ La manera como las conductas en cuestión fueron calificadas por los mecanismos empleados para la “superación” de tan nefasto pasado es objeto de análisis en el punto 3.

2. Mecanismos de reacción ante el pasado conflictivo

La reacción ante el pasado conflictivo sintetizado en el punto precedente se ha abordado tanto desde el ámbito no penal como del penal. En el primer caso, se creó una comisión de investigación y búsqueda de los desaparecidos²⁵ (Comisión Nacional de

²² “[C]omportamientos conformes con el sistema y acordes con la situación, dentro de la estructura de una organización, aparato de poder u otro contexto de acción colectivo”. Jäger, citado por Kai Ambos: *Impunidad y derecho penal internacional*, Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer, 1999, p. 50.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Artículo 7 (2) ECPI. La definición del Estatuto de Roma se aplica aquí como una referencia normativa solamente, toda vez que constituye normativa *a posteriori*, al margen de la discusión sobre si resulta ser o no codificación que plasma o recoge el derecho consuetudinario en lo que concierne a los crímenes del derecho internacional.

²⁵ Cabe mencionar que en el 2003 se creó el Consejo Interinstitucional para el Esclarecimiento de Desapariciones Forzadas, integrado por el ministro de la Presidencia o su representante, los viceministros de Relaciones Exteriores y Culto, de Justicia, de Régimen Interior y de Defensa, y tres representantes de la Asociación de Detenidos Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional, con las atribuciones de promover la aprobación de una Convención Internacional sobre Desapariciones Forzadas, efectuar el seguimiento a las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, gestionar cooperación técnica y procesar información para el descubrimiento de los restos de personas víctimas de desaparición forzada. (DS n.º 27089 de 18.6.2003, DS n.º 27309 de 9.1.2004 y DS n.º 27556 de 4.6.2004).

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

Investigación de Desaparecidos Forzados).²⁶ Después de más de dos décadas se aprobó oficialmente el resarcimiento a las víctimas, para lo cual se creó una Comisión Nacional para el Resarcimiento a Víctimas de Violencia Política (CONREVIP).²⁷ En el ámbito penal tuvo lugar el histórico juicio de responsabilidades contra el ex dictador Luis García Meza y sus más cercanos colaboradores, que se comenta más adelante. Asimismo, cabe mencionar el caso *Trujillo Oroza*, que alcanzó sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸ contra el Estado boliviano —el que reconoció la responsabilidad por, entre otros, violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, al debido proceso, a la prohibición de tortura— y que esencialmente involucró la desaparición forzada de personas.²⁹

3. Análisis de los mecanismos utilizados

3.1. ¿Comisiones de la verdad?

La primera medida adoptada para afrontar el pasado conflictivo se remonta a la época de reinstauración de la democracia, vale decir, al régimen de Siles Suazo. Se tradujo en la creación de una Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados³⁰ con el mandato específico, aunque limitado, de investigar y esclarecer la situación de las personas desaparecidas (artículo 2). Estuvo conformada por nueve comisionados (un representante del Poder Ejecutivo, de las Comisiones de Derechos Humanos de las Cámaras de Diputados y Senadores, de la Iglesia Católica, de las Fuerzas Armadas, de la Central Obrera Boliviana, de la Asamblea Permanente de la Comisión de Derechos Humanos, de la Cruz Roja Boliviana y de la Prensa).³¹ La presidencia la ocupó el

²⁶ Creada mediante DS n.º 19241, de 28.10.1982.

²⁷ Ley n.º 2640, Resarcimiento Excepcional a Víctimas de la Violencia Política en Periodos de Gobiernos Inconstitucionales, de 11 de marzo de 2004.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Trujillo Oroza vs. Bolivia*. Sentencia de 26 de enero de 2000. Serie C, n.º 64.

²⁹ Véase Elizabeth Santalla Vargas: “Informe Bolivia”, en K. Ambos y E. Malarino (eds.): *Persecución penal nacional de crímenes internacionales en América Latina y España*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2003, pp. 105-106.

³⁰ Creada mediante ley n.º 2640 (nota *supra* 27).

³¹ Artículo 1.

representante del Poder Ejecutivo y las vicepresidencias estuvieron a cargo de los representantes del Poder Legislativo (artículo 3).

Se reportaron 155 casos de desaparición forzada de personas ocurridos entre 1967 y 1982, es decir, correspondientes a los regímenes de Bánzer y García Meza. Si bien se identificaron los restos de algunos desaparecidos, los casos no fueron objeto de mayor investigación. La Comisión fue disuelta en 1984, antes de que emitiera su informe final,³² no obstante haberse prorrogado su mandato, inicialmente previsto por 90 días a partir de la fecha de su constitución (artículo 2).

Curiosamente, esa fue la primera *comisión de la verdad* en Latinoamérica³³ y la única que *no* produjo un informe final —aunque, *stricto sensu*, no se trató propiamente de una *comisión de la verdad* si se tiene en cuenta que estas comisiones no suelen enfocarse en eventos específicos, sino que más bien tienen como fin la reconstrucción del cuadro general de las violaciones a los derechos humanos acaecidas en determinado periodo—. ³⁴ Como se mencionó, el mandato de la comisión se limitó al análisis, la investigación y la determinación de la situación de los desaparecidos, aunque el tipo de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el periodo en cuestión superó sobradamente la situación específica de la desaparición forzada de personas y, curiosamente, la criminalización de dicha conducta no existió en el ordenamiento jurídico interno hasta el 2006.³⁵ Es más, la creación de la Comisión no se perfiló con miras a la preparación o sustitución de la persecución penal, sino solo al esclarecimiento de la suerte de los desaparecidos, objetivo que se logró incipientemente y no concluyó con un informe que consignara la investigación, núcleo de su mandato.

En consecuencia, uno de los principales aspectos críticos, si no el mayor, está referido al limitado mandato de la Comisión, que no dio lugar a una amplia investigación sobre todas las formas de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el periodo en cuestión. Sin embargo, cabe reconocer que, al no haberse emitido un informe final, el alcance del mandato resulta superfluo.

No menos importante es la posibilidad que la Comisión tenga de funcionar con imparcialidad y de buena fe, aspecto estrechamente vinculado a su composición. En este

³² Priscilla Hayner: "Fifteen Truth Commissions, 1974 to 1994: A Comparative Study", en *Human Rights Quarterly*, 16 (4), 1994, pp. 613-614. También, Comisión Andina de Juristas: *Comisión de la Verdad - Comisiones no oficiales en América Latina*, en <http://www.cajpe.org.pe/rij/cverdad/bo.htm#_ftnt3> (9.2.2008).

³³ Hayner: o. cit. (nota *supra* 32).

³⁴ *Ibidem*, p. 604.

³⁵ Al respecto, Elizabeth Santalla Vargas: "Informe Bolivia", en Ambos et al. (eds.): *Cooperación y asistencia judicial con la Corte Penal Internacional. Contribuciones de América Latina, Alemania, España e Italia*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2007, p. 70.

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

sentido, si entre sus miembros se encuentran representantes de los sucesos cuestionados —cual fue el caso de las Fuerzas Armadas y de la Central Obrera Boliviana—, al margen del posible equilibrio que pudiera argumentarse, cabe preguntarse hasta qué punto podía existir una expectativa real de imparcialidad. De igual manera, el hecho de que la Comisión estuviera integrada por representantes del nuevo gobierno no contribuía a una imagen de neutralidad; al contrario, corría el riesgo de que fuera catalogada como una medida política más que tendente a encarar el pasado de violaciones a los derechos humanos. No es casual, por tanto, que las comisiones con mayor impacto estuvieran integradas por personalidades notables, con pericia en distintas áreas de relevancia, credibilidad y diversidad de visiones políticas.³⁶

Por otro lado, cabe mencionar que el Comité Impulsor del Juicio de Responsabilidades contra García Meza, que se comenta en el punto siguiente, ha sido considerado por algunos autores como una comisión de la verdad no oficial, “no creada por mandato legal, sino por imperativo ético de las fuerzas progresistas de la sociedad boliviana”,³⁷ pese a que su labor se centró en la recopilación de evidencia y en el impulso procesal del juicio.

3.2. Juicio de responsabilidades (*impeachment proceedings*)

Otra de las peculiaridades que emanan del caso boliviano se refiere al hecho de que, a pesar de no haberse contado con un informe final de la comisión de la verdad, García Meza fue uno de los dictadores latinoamericanos condenados y presos por sus delitos.³⁸ Aunque cabe reconocer que la decisión de perseguir penalmente responde más bien al contexto político,³⁹ testimonio de lo cual constituye precisamente el caso boliviano.

En ese contexto político, cabe resaltar que, si bien la Comisión Nacional de Desaparecidos investigó las graves violaciones a los derechos humanos cometidas tanto en el gobierno de Bánzer como en el de García Meza, solo este último caso logró consenso respecto a la necesidad de persecución penal. Esa falta de voluntad para extender la acción penal a todos los regímenes en los que habían ocurrido tales violaciones parece

³⁶ Al respecto, Hayner: o. cit. (nota *supra* 32), p. 654.

³⁷ Esteban Cuya: “Las Comisiones de la Verdad en América Latina”, p. 28, en <http://www.derechos.org/koaga/iii/1/cuya.html> (21.5.2008).

³⁸ Asimismo, el ex general Waldo Bernal Pereira fue detenido para cumplir con la pena de presidio emanada también del mencionado juicio de responsabilidades. De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), p. 583.

³⁹ Hayner: o. cit. (nota *supra* 32), p. 605.

corresponder al hecho de que tanto el Poder Judicial como los líderes de los partidos políticos eran esencialmente los mismos que habían actuado durante las dictaduras militares. Así, en 1986 el Congreso decidió excluir del proceso las conductas ocurridas antes del golpe de García Meza.⁴⁰

En efecto, en 1986 el Congreso dio inicio al juicio de responsabilidades contra el ex dictador Luis García Meza y sus colaboradores. Cabe mencionar que, años después, a solicitud de las ONG bolivianas, el Tribunal Permanente de los Pueblos contra la Impunidad de los Crímenes de Lesa Humanidad solicitó sesionar en Bolivia en julio de 1990 con relación al caso. El gobierno no solo se negó a autorizar dicha sesión, argumentando que solo la Corte Suprema tenía la jurisdicción para juzgar a ex mandatarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sino que además amenazó con deportar a los miembros del Tribunal⁴¹ en caso de que intentaran ingresar al país. En vista de la posición del gobierno, el Tribunal sesionó en Bogotá en abril de 1991, y condenó *moralmente* a Bánzer, Natusch Busch y García Meza, inhabilitándolos *moralmente* para asumir funciones de gobierno en Bolivia o en cualquier otro país.⁴² El carácter simbólico de tal medida se refleja precisamente en el hecho de que Bánzer retomaría el gobierno en términos constitucionales.

El juicio de responsabilidades se sustanció en la Corte Suprema de Justicia, ante la que compareció García Meza, quien luego se dio a la fuga cuando el Congreso ordenó detenerlo por su supuesta implicación en los robos del diario del Che Guevara. El juicio prosiguió en rebeldía y concluyó con la condena, en abril de 1993,⁴³ a la pena máxima del ordenamiento interno —30 años de presidio sin derecho a indulto— tanto a García Meza como a Arce Gómez (quien había sido su ministro del Interior, Migración y Justicia). Posteriormente, el 11 de marzo de 1994, García Meza fue hallado y capturado en São Paulo y luego extraditado por Brasil. Llegó a Bolivia el 15 de marzo de 1995 y fue encarcelado, cumpliendo la sentencia de 1993.⁴⁴

El juicio se sustanció por una serie de delitos que involucraban desde violaciones a los derechos humanos hasta delitos de carácter económico y de corrupción. Por el objeto de este informe, interesa aquí referirse solo someramente a la primera categoría.

⁴⁰ Cuya: o. cit. (nota *supra* 37), p. 25.

⁴¹ El Tribunal estaba compuesto por, *inter alia*, el premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel, de Argentina, la abogada chilena Fabiola Letelier y el sacerdote colombiano Javier Giraldo. *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ CSJ, *Sentencia pronunciada en los juicios de responsabilidad seguidos por el Ministerio Público y coadyuvantes contra Luis García Meza y sus colaboradores*, 21 de abril de 1993.

⁴⁴ De Mesa: o. cit. (nota *supra* 1), pp. 564, 583.

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

El delito de mayor envergadura por el que se imputó y condenó a García Meza y a Arce Gómez fue el de genocidio, en relación con la denominada *masacre de la calle Harrington*, basado en la tipificación del genocidio del artículo 138 del CP. En consecuencia, se dispuso la pena de 20 años de presidio con 500 días multa para ambos (pena máxima que contempla el tipo hasta la fecha).⁴⁵ El mencionado artículo reza:

El que con propósito de destruir total o parcialmente un grupo nacional, étnico o religioso, diere muerte o causare lesiones a los miembros del grupo, o los sometiere a condiciones de inhumana subsistencia, o les impusiere medidas destinadas a impedir su reproducción, o realizare con violencia el desplazamiento de niños o adultos hacia otros grupos, será sancionado con presidio de diez a veinte años.

En la misma sanción incurrirán el o los autores, u otros culpables directos o indirectos de masacres sangrientas en el país.

Si el o los culpables fueren autoridades o funcionarios públicos, la pena será agravada con multa de cien a quinientos días.⁴⁶

De la recopilación y el análisis de las pruebas presentadas, la CSJ concluyó que existieron “planes operativos de exterminio de la alta dirección del MIR en organismos de seguridad del Estado, en cuya *colaboración participaba* el propio Gral. García Meza”,⁴⁷ de uno de los cuales resultaron las muertes de la calle Harrington de La Paz. El análisis de la relación entre el derecho aplicable y los hechos, sin desconocer la importancia de la recopilación y la descripción de las pruebas presentadas —en particular, de los testimonios de testigos claves, como los miembros de inteligencia del Estado Mayor—, resulta prácticamente inexistente en la sentencia. Esencialmente, los hechos son catalogados como “la destrucción de un grupo de políticos e intelectuales”,⁴⁸ categoría que es asumida *ipso facto* como una forma de genocidio, pese a que ni el tipo penal ni el derecho

⁴⁵ Para una crítica respecto a la pena del tipo *vis-à-vis* la pena máxima del ordenamiento interno, véase Santalla: o. cit. (nota *supra* 26), p. 87. Véase también Elizabeth Santalla Vargas: “Informe Bolivia”, en Kai Ambos et al. (eds.): *Dificultades jurídicas y políticas para la ratificación o implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Contribuciones de América Latina y Alemania*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2006, p. 122.

⁴⁶ Código Penal, texto ordenado según ley n.º 1768 de Modificaciones al Código Penal, 1997 (énfasis añadido).

⁴⁷ CSJ, nota *supra* 43, grupo n.º 3, *Genocidio en la calle Harrington*, segundo considerando (énfasis añadido).

⁴⁸ *Ibidem*, último párrafo.

internacional en su formulación actual los contemplan como grupos protegidos, sino solo a los grupos nacionales, étnicos, religiosos (y raciales).⁴⁹

La incorporación en el tipo de genocidio de la llamada *masacre sangrienta* parecería en todo caso haber sido el eslabón entre los hechos y el derecho. Sin embargo, aspectos tales como los elementos constitutivos de dicho supuesto de hecho que determinen su contenido y, en su caso, su vinculación con los elementos constitutivos del genocidio no fueron motivo de discusión en la sentencia. Tales cuestionamientos solo se suscitaron recientemente a raíz del recurso directo o abstracto de inconstitucionalidad interpuesto por un diputado que demandó la inconstitucionalidad de, entre otros, el artículo 138, segundo párrafo, del CP sobre *masacres sangrientas*.⁵⁰

3.3. Reparación

En el marco de reparación económica, como inicialmente se indicó, la Ley de Resarcimiento Excepcional a Víctimas de la Violencia Política en Periodos de Gobiernos Inconstitucionales⁵¹ calificó tibiamente el periodo dominado por regímenes de facto y dictaduras como uno de “violencia política”. Sin embargo, la enumeración de las conductas materia de resarcimiento —a saber: “detención y prisión arbitraria, tortura, exilio o destierro, lesiones e incapacidad calificadas, muerte en el país o en el exterior por razones de violencia política, desaparición forzada y [persecución] por razones político sindicales” (artículo 4)— constituye un reconocimiento implícito de que dicha violencia representó en realidad graves violaciones del derecho nacional e internacional. Tal conclusión queda reforzada por la afirmación explícita de la ley en cuanto a la violación y conculcación de derechos humanos, de las garantías constitucionales y de aquellas previstas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 1).

Los parámetros para la interpretación de los hechos resarcibles mencionados quedan poco claros. El decreto supremo⁵² que reglamenta la ley establece que, para ser elegible al resarcimiento, habrá de demostrarse haber sufrido persecución, violencia o daño

⁴⁹ Sobre la omisión del grupo racial en la tipificación, véase Santalla: o. cit. (nota *supra* 29), p. 86, e ídem: o. cit. (nota *supra* 45), pp. 121-122.

⁵⁰ TC, *Sentencia constitucional 0034/2006*, de 10 de mayo de 2006, II.3.2. Para un análisis de la sentencia, véase Elizabeth Santalla Vargas: “Informe Bolivia”, en Kai Ambos et al. (eds.): *Jurisprudencia latinoamericana sobre derecho penal internacional*, Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2008, pp. 75-81.

⁵¹ Ley n.º 2640 (nota *supra* 27).

⁵² DS n.º 28015, de 22.2.2005, Reglamento a la ley n.º 2640 - Ley de Resarcimiento Excepcional a Víctimas de la Violencia Polaca en Períodos de Gobiernos Inconstitucionales (énfasis añadido), parcialmente modificado por el DS n.º 29214, de 2.8.2007.

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

político (artículo 2.I.a). Relacionando la ley con el decreto supremo, podría entenderse que las conductas delictivas previstas en la ley produjeron como resultado persecución, violencia o daño político. Sin embargo, tal interpretación resulta conflictiva ante el supuesto de que, por ejemplo, la detención y prisión arbitraria no se hayan efectuado con violencia. Por otro lado, no se define qué ha de entenderse por *daño político* ni por persecución, dado que en este último caso la ley indica: “[p]erseguido por razones político sindicales, *conforme a Reglamento*” (artículo 4.I.g).

El resarcimiento conferido por la ley comprende el periodo del 4 de noviembre de 1964 al 10 de octubre de 1982 (artículo 2).⁵³ Es decir, a diferencia de la reacción penal, la reacción no penal no se ha limitado al caso de la dictadura de García Meza, lo cual denota una paradoja por cuanto las reparaciones implican un trasfondo de reconocimiento de la comisión de delitos.⁵⁴

El monto máximo, a pagarse con carácter excepcional y definitivo, corresponde a 300 salarios mínimos nacionales,⁵⁵ y se establecen categorías de cómputo. A estos efectos, la verificación de la comisión de tortura, lesiones e incapacidades calificadas respecto a la víctima constituye agravante (artículo 7). El mencionado resarcimiento es cubierto en un 20% con fondos del Tesoro General de la Nación y en un 80% con donaciones del sector privado o extranjero y contribuciones de organismos internacionales (artículo 16.a, b). Fuera del resarcimiento económico, la ley prevé la atención médica gratuita a las víctimas que no cuentan con seguro de salud y los gastos de sepelio para las víctimas no afiliadas al seguro social (artículos 6 y 9, respectivamente), así como la concesión de “honorarios públicos” por el Congreso Nacional (artículo 5).

La Comisión Nacional para el Resarcimiento a Víctimas de la Violencia Política (CONREVIP) es la instancia interinstitucional de derecho público encargada de conocer, calificar y decidir sobre las solicitudes de resarcimiento (artículo 11). Está integrada por un representante de los ministerios de Justicia y de Hacienda, dos representantes de las comisiones de Derechos Humanos del Poder Legislativo, un representante de la Conferencia Episcopal Boliviana y uno de la Central Obrera Boliviana (artículo 12 modificado).⁵⁶ En caso de que la Comisión emita una resolución por la que descalifique

⁵³ Tanto el artículo 2 de la ley como el artículo 1 del DS 28015, que reglamenta la ley, fueron impugnados. El TC, en sentencia constitucional 0074/2006, declaró *constitucionales* los mencionados artículos referentes al límite temporal de resarcimiento.

⁵⁴ En este sentido, Pierre Hazan: “Measuring the Impact of Punishment and Forgiveness: a Framework for Evaluating Transitional Justice”, en *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n.º 861, 2006, p. 44.

⁵⁵ Al 21 de mayo de 2008, el salario mínimo nacional es de 567 bolivianos mensuales.

⁵⁶ Ley n.º 3449, de 21 de julio de 2006 (que modifica la composición de la CONREVIP).

al peticionario, este tiene un plazo de diez días para interponer una solicitud de reconsideración, solo si cuenta con nuevos elementos o pruebas para efectos de la calificación (artículo 20). La decisión que al respecto asuma la CONREVIP causa estado. Esto significa que el recurso es resuelto por el mismo órgano que dictó la resolución en primera instancia, es decir, la propia Comisión, sin que exista ulterior recurso en la vía administrativa. En consecuencia, la existencia de un *recurso efectivo* queda en tela de juicio, no solo por lo anterior, sino también porque, al requerirse la presentación de nuevos elementos, se impide el cuestionamiento de la valoración de los hechos y de la prueba inicialmente aportada por los peticionarios.⁵⁷ Dicha situación riñe con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha señalado que las garantías del debido proceso deben respetarse en todo procedimiento que involucre la determinación de derechos de la persona,⁵⁸ y una de tales garantías es el derecho de petición —cuyo contenido alcanza la petición de revisión de una solicitud denegada— por un ente diferente e independiente de aquel que adoptó la decisión en primera instancia.⁵⁹

Otra de las peculiaridades que presenta la ley es la definición de la desaparición forzada de personas en sus disposiciones finales. Como se observó en informes anteriores, dicha disposición —al no tratarse de una ley penal— puede entenderse solo como una definición para efectos de la calificación de elegibilidad del resarcimiento, a diferencia de una tipificación propiamente dicha.⁶⁰

3.4. Relación hipotética con la jurisdicción complementaria de la CPI

En virtud del periodo de análisis objeto del presente informe (1964-1982), las conductas descritas y analizadas en él caen fuera de la competencia *ratione temporis* de la CPI (artículo 11.1 ECPI). Sin embargo, la oportunidad es propicia para analizar, con carácter hipotético, ciertos aspectos que plantean los mecanismos y la manera como

⁵⁷ En el mismo sentido, con relación a la determinación de la condición de refugiado en Bolivia, véase Juan Ignacio Mondelli: “Los estándares internacionales de protección y el nuevo decreto supremo sobre refugiados: avances y retrocesos en el nuevo marco normativo interno”, en *Derechos Humanos y Acción Defensorial: Derechos Indígenas*, n.º 1, Defensor del Pueblo, 2006, pp. 220-221.

⁵⁸ Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Yatama*, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, n.º 127, párrafos 145 ss.; caso del *Tribunal Constitucional v. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C, n.º 71, párrafo 69; y *Garantías judiciales en estados de emergencia* (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A, n.º 9, párrafo 27. Jurisprudencia citada por Mondelli: o. cit., p. 221.

⁵⁹ En este sentido, Mondelli: o. cit. (nota *supra* 57).

⁶⁰ Véase Santalla: o. cit. (nota *supra* 45), p. 125.

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

fueron empleados para encarar el pasado *vis-à-vis* el principio de complementariedad de la CPI.

El principio en cuestión, cimiento del ECPI, implica la actuación de la CPI con carácter complementario a las jurisdicciones nacionales, cuando estas no pueden genuinamente o no quieren investigar y/o juzgar los crímenes de competencia de la CPI (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y, eventualmente, el crimen de agresión). De los dieciocho años que comprenden el periodo objeto de análisis (1964-1982), la existencia de investigación y persecución penal por la jurisdicción boliviana se evidencian solo con relación a dos años finales, 1980-1981.

La activación de la jurisdicción complementaria de la CPI queda esencialmente delineada por el artículo 17 del ECPI, que establece las reglas sobre la admisibilidad de los procedimientos ante la CPI. “[N]o es una disposición jurisdiccional *stricto sensu*, sino que *presupone* la existencia de la jurisdicción [...], la cual puede ser *ejercida* si el caso es admisible”.⁶¹ Bajo el primer supuesto, artículo 17.1.a del ECPI, el asunto es admisible cuando el estado de la jurisdicción —en este caso, Bolivia— no está dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento, o realmente no puede hacerlo (incapacidad genuina). Si bien el requisito de la investigación no se satisface necesariamente con una investigación penal, a efectos de valorar si la constitución de una comisión de la verdad (y su labor) puede satisfacerlo ha de considerarse el tipo, el objeto y la finalidad de la investigación.⁶² Aunque la Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos Forzados tenía carácter estatal, aspecto relevante si se entiende que el deber de investigar (y perseguir) corresponde al Estado,⁶³ el limitado mandato que se le atribuyó excluye la posibilidad de que el objetivo último de dicha investigación fuera la persecución penal.⁶⁴ Es más, habiéndose disuelto sin emitir un informe final —por incapacidad genuina o falta de voluntad (aspectos que resultan difíciles de evaluar sin contar con mayor información al respecto)—, puede considerarse que la Comisión *no* produjo una investigación sistemática de los hechos y circunstancias de los casos. Vale decir, estuvo lejos de satisfacer el requisito del artículo 17.1.a del ECPI de que exista una investigación, lo que da lugar a una hipotética activación de la complementariedad de la CPI.

⁶¹ Kai Ambos: *El marco jurídico de la justicia de transición*, Bogotá: Temis, 2008, p. 129.

⁶² *Ibidem*, pp. 135-136.

⁶³ *Ibidem*, p. 136.

⁶⁴ “[...] investigaciones de naturaleza general sobre hechos pasados que no individualizan responsabilidad y, por consiguiente, que no pueden servir de base para una persecución o adjudicación penal no satisfacen el requisito de que exista una investigación del artículo 17”. *Ibidem*, p. 137.

Bajo el segundo supuesto, artículo 17.1.b, un asunto es admisible cuando, habiendo sido ya investigado, se decide no incoar acción penal, decisión que se adopta por falta de voluntad o incapacidad genuina de llevar adelante el enjuiciamiento. La decisión que adoptó el Congreso en 1986 respecto a limitar el alcance del juicio de responsabilidades a la dictadura de García Meza podría reputarse dentro de dicho supuesto por *falta de voluntad*. En efecto, si se considera que la Comisión Nacional de Desaparecidos investigó los casos de desaparecidos forzados también del régimen de Bánzer y que, aparentemente, la decisión del Congreso respondió a una decisión política, en la que los “jueces” eran a la vez partes interesadas en el asunto (varios de los congresistas habían sido seguidores de Bánzer), la mencionada decisión se encuadraría en la primera hipótesis del artículo 17.2.a, que establece los criterios de interpretación de la falta de voluntad. Vale decir, que “la decisión nacional haya sido adoptada con el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal por crímenes de competencia de la Corte”, lo que implica una manipulación política de “un sistema judicial en funcionamiento para generar la impunidad de autores poderosos e influyentes”.⁶⁵ Sin embargo, en coherencia con la conclusión adoptada respecto a la inexistencia de investigación, la inexistencia de enjuiciamiento en el caso Bánzer constituiría un caso de admisibilidad para la CPI conforme al artículo 17.1.a. En todo caso, cualquiera sea la interpretación que se adopte, el caso habría dado lugar a la activación de la jurisdicción complementaria de la CPI.

4. Impacto de los mecanismos utilizados

No se cuenta al presente con investigaciones *empíricas* que denoten el impacto que los mecanismos abordados tuvieron sobre la reconciliación y pacificación de la sociedad boliviana y sobre la construcción democrática y el Estado de derecho.

No obstante, cabe mencionar la apreciación de terceros con relación al impacto de la reacción penal. En este sentido, se rescata la aparente “influencia traumática” que el juicio de responsabilidades contra García Meza habría tenido en el proceso de transformación de la mentalidad militar y sus actitudes con relación al Estado de derecho. Sin embargo, se reconoce también la injerencia de otros factores en dicho proceso de

⁶⁵ *Ibidem*, p. 140.

ELIZABETH SANTALLA VARGAS

cambio, como la nueva doctrina de defensa y seguridad nacional impulsada por los Estados Unidos y el continuo proceso de capacitación en derechos humanos y áreas conexas que se inició dentro de las fuerzas armadas.⁶⁶

Por otro lado, cabe rescatar que el juicio de responsabilidades puso en la palestra el cuestionamiento sobre la manera de encarar la relación institucional con las fuerzas armadas, en una perspectiva tendente no solo a buscar la superación del pasado, sino también la prevención del retorno a los regímenes de facto.⁶⁷ En ese paradigma de construcción de nuevas relaciones institucionales fue necesario hacer hincapié en la responsabilidad penal individual que constituyó el objeto del juicio de responsabilidades, a fin de desmitificar una aparente estigmatización genérica de las fuerzas armadas.⁶⁸ Dicha vinculación institucional se fundó en la sustitución de un liderazgo político por una suerte de aparente control civil democrático, que en la práctica no logró “crear condiciones para una efectiva integración de las Fuerzas Armadas al Estado de Derecho”.⁶⁹

Habiéndose dejado de lado la persecución penal de las violaciones a los derechos humanos correspondientes a otros regímenes dictatoriales (en particular el caso Bánzer), “la superación del pasado fue parcial y desde esta perspectiva se puede decir que la transición democrática fue incompleta”.⁷⁰

5. Evaluación final

La manera de encarar el pasado conflictivo en el caso boliviano es, como puede advertirse de las secciones anteriores, particularmente peculiar con relación a los procesos tradicionales de la justicia de transición. Ello se advierte del hecho de *no* haber contado con un informe final de la comisión de investigación, de haberse sustanciado y concluido un importante proceso penal en contra de un ex dictador y de darse lugar al resarcimiento después de varias décadas de restaurada la democracia.

⁶⁶ René Antonio Mayorga: *Democracia, seguridad ciudadana e instituciones del orden público*, en <http://www.seguridadidl.org.pe/biblioteca/informes/democracia.pdf> (21.5.2008).

⁶⁷ Juan Ramón Quintana: *Gobernabilidad democrática y fuerzas armadas en Bolivia*, p. 9, en <http://larc.sdsu.edu/humanrights/rr/Bolivia/GobDem.pdf> (21.5.2008).

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 9.

Es, desde luego, loable que el juicio de responsabilidades instaurado contra García Meza se llevara adelante por el Estado de la territorialidad (donde se cometieron las conductas), concluyera con sentencia (condenatoria) y que esta llegara a cumplirse (en actual cumplimiento). No menos importante resulta la persecución penal por las graves violaciones a los derechos humanos cometidas en dicho régimen. Sin embargo, la categorización —jurídica— de acontecimientos tan graves como los ocurridos como genocidio, aunque probablemente contribuye a apaciguar la razonable sed de justicia, en particular de las víctimas o familiares de ellas, y satisface el reproche público general de condena, contribuye también a alimentar una concepción popular falsa y debilita las posibilidades de desmitificarla desde la jurisprudencia, de precisar el contenido de los delitos del derecho internacional y de identificar los vacíos normativos en ese sentido. Surge entonces la pregunta de hasta qué punto un proceso de reconciliación basado en tales construcciones tiene cimientos firmes. A ello se suma la marcada selectividad de la acción penal, que se tradujo en la impunidad de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en otros regímenes de facto y desembocó en una parcial superación del pasado, cuya paradoja subyace en el reciente reconocimiento de reparación económica también por aquellos periodos que fueron excluidos en la reacción penal.