

ARTICLES CENTRALS

Justícia transicional a Mèxic?

Cristián Correa

Associat sènior del Centre Internacional de Justícia Transicional (ICTJ)

A partir de l'elecció com a president d'Andrés Manuel López Obrador el juliol de 2018, hi ha hagut una infinitat de discussions i propostes sobre la implementació de la justícia transicional a Mèxic. Els anuncis inicials de pacificació, fent referències a amnisties i a comissions de la veritat, i un enfocament social a la lluita contra la delinqüència que abordi les seves causes socioeconòmiques en comptes de les estratègies repressives, van generar confusió. Fins i tot van provocar rebuig entre algunes víctimes i participants en fòrums organitzats precipitadament. Organismes de la societat civil de llarga trajectòria en la defensa dels drets humans i cercles acadèmics es van unir a la discussió, intentant formular propostes. Tanmateix, tal com es va poder veure en els últims mesos de 2018, aquest diàleg va tenir uns resultats molt limitats atesa la falta de claredat de l'anunciat per l'aleshores president electe.

La imprecisió dels anuncis, la particular naturalesa de la violència que afecta Mèxic, i una història de desconfiança entre l'Estat i la societat civil han fet difícil definir una política coherent que respongui a les necessitats de seguretat i de justícia. Part d'aquesta confusió ha estat generada per l'ús del concepte de justícia transicional, una noció que admet diverses interpretacions i que és presa fàcil de la manipulació.

Context i llegat violent a Mèxic

El grau i intensitat de la violència a Mèxic depassa qualsevol expectativa per a una societat que suposadament no experimenta un conflicte armat intern, compta amb institucions democràtiques i té una llarga tradició republicana. Les causes d'aquesta violència varien a cada estat, però obeeixen a una combinació entre el crim organitzat i accions d'agents de l'Estat, ja sigui a nivell municipal, estatal o federal. Les línies de

separació entre elles són difuses, en desconèixer-se exactament les xarxes de corrupció del crim organitzat i d'agents de l'Estat, i davant de la falta d'investigacions judicials adequades. En efecte, els nivells d'impunitat posen en qüestió l'existència de l'estat de dret en moltes parts del país, on la credibilitat de fiscalies i policies és baixíssima.

Tanmateix, aquesta situació no és del tot nova. El nombre d'homicidis i de tràfic de persones ha experimentat, sens dubte, una alça extraordinària en els últims deu anys, però també eren elevats en la dècada de 1990. Aquí s'hi suma una història de repressió estatal, matances i desaparicions forçades, com la matança d'estudiants a Tlatelolco el 1968, l'anomenada guerra bruta, i desaparicions practicades en la dècada de 1970. Els nivells d'esclariment i justícia en aquests casos han estat pràcticament nuls, malgrat la creació el 2002 d'una Fiscalia Especial per a Moviments Socials i Polítics del Passat.

Una demanda freqüent entre víctimes i societat civil se centra en la incapacitat de les fiscalies, a nivell estatal i federal, d'investigar aquests crims, la qual cosa se suma a la seva falta d'autonomia. Algunes acusen aquestes institucions de tenir cultures de displicència i abandó, particularment en relació amb víctimes en situació de pobresa. L'evidència d'impunitat sembla donar suport a aquests judicis crítics. Això contrasta amb normatives garantistes, particularment amb el marc constitucional, celebrat com un dels més avançats en el reconeixement dels drets de les víctimes. L'abisme entre norma declarada i efectivitat resulta desconcertant i afecta seriosament la credibilitat del sistema democràtic.

“ La pressió de moviments de víctimes i de la societat civil per canvis substancials davant les altes taxes d'homicidis, impunitat i desaparicions ha donat lloc a diverses reformes ”

En els últims anys, diferents moviments de víctimes i de societat civil han pressionat per canvis més substancials, primer en resposta a la massiva pràctica de segrestos i extorsions; després en reacció a les altes taxes d'homicidis i impunitat i, més tard, a

l'elevat nombre de desaparicions. Aquests moviments han donat lloc a diverses reformes –algunes d'elles involucren activament la societat civil i organitzacions de víctimes–, com la Llei General de Víctimes, la Llei General per Prevenir, Investigar i Sancionar la Tortura, la Llei General en matèria de Desaparició Forçada de Persones, i la substitució de la Procuradoria General de la República per una Fiscalia General de la República. Aquests processos van precedir la campanya del president López. Les normes i institucions creades ofereixen oportunitats importants. Tanmateix, l'oportunitat major descansa en l'experiència acumulada d'organització, activisme i capacitat d'influir reflectida en aquestes reformes, i que és necessària per continuar avançant.

Un cas emblemàtic que ha contribuït a aquest procés és la forta reacció que va generar la desaparició forçada de 43 estudiants a Ayotzinapa el 2014, seguida pel clamor massiu i la pressió internacional davant de l'absència d'investigacions efectives. Tanmateix, la visibilitat d'aquest cas no ha d'eclipsar el procés més ampli descrit. El cas sens dubte ha ajudat a donar força a un moviment que reclama veritat i justícia, però que “ha d'incloure els 40.000 desapareguts, i no només els 43”, com diferents organitzacions van demandar durant la visita de l'Alta Comissionada de Drets Humans de l'ONU l'abril 2019.

Davant d'aquesta situació, l'actitud del president López Obrador ha estat ambivalent. La promesa de campanya sobre tornar els militars a les seves casernes i professionalitzar la policia va ser abandonada dies abans d'assumir la presidència, davant de la constatació de la fràgil situació de seguretat i la necessitat de comptar amb el suport de les forces armades. El compromís es va traduir en la creació d'una Guàrdia Nacional, controlada per un comandament civil, però al capdavant de la qual es va designar un general de l'exèrcit retirat.

Rellevància d'experiències de justícia transicional

És d'utilitat la justícia transicional en aquest context? Un dels primers debats sorgits entre la societat civil va ser sobre quina era la transició si l'elecció d'un president que trencava el bipartidisme entre PRI i PA podia qualificar-se ja com a tal, o si es tractava de la continuació de la transició inconclusa després de 71 anys de domini del PRI

iniciada pel president Fox l'any 2000. A aquesta confusió s'afegia l'ús d'un llenguatge de reconciliació i amnistia que a moltes víctimes els semblava un nou nom per a la impunitat històrica. L'ús de referències a Colòmbia, on els acords de pau contenen provisions d'amnistia, reducció significativa de penes i compliment alternatiu de condemnes, tampoc es justificava en un context on el crim organitzat manca de motivació política i incentius per a la seva desmobilització. Aquestes consideracions fan altament recomanable no utilitzar un llenguatge de justícia transicional que generi aquest tipus de confusions. Això no impedeix considerar diferents experiències de justícia transicional en la mesura que ofereixin lliçons útils, particularment per la seva capacitat de respondre a crims massius o de sistema, en contextos de fragilitat institucional.

“ Com respondre a la necessitat de justícia en un context de violacions massives, amb un poder insuficient o restringit, capacitat i recursos limitats, i institucions compromeses amb la impunitat? ”

La primera consideració és recordar que la justícia transicional no és una disciplina en si, que contingui un marc rígid, sinó que sorgeix d'experiències molt concretes. Primer de transicions bastant definides entre dictadures i democràcies en contextos com l'Argentina, Xile, Europa Oriental i Sud-àfrica, i després, en contextos de postconflicte, com Guatemala, El Salvador, Timor Oriental, Perú, Sierra Leone i Colòmbia¹. Es tracta d'experiències diverses, que obeeixen a contextos i condicions de poder, recursos, organització social i capacitat institucional diferents².

És important aturar-se en les primeres experiències, implementades abans que aquestes nocions es transformessin en una cosa dogmàtica, ja que és clar que el que s'intentava no era aplicar un 'model', sinó resoldre d'alguna manera els dilemes entre la demanda de justícia i la capacitat política i institucional per resoldre-la. Això implica

formular-se preguntes anàlogues a les formulades en aquests països: com respondre a la necessitat de justícia –entesa en una concepció àmplia, no limitada però que incorpora la justícia penal– en un context de violacions massives? Com fer-ho quan es compta amb un poder insuficient o restringit, una capacitat i recursos limitats, i institucions compromeses amb la impunitat? La complementarietat de veritat, justícia, reparació i garanties de no repetició sorgeixen després; ajuden a examinar diferents aspectes, però no poden ser considerades una camisa de força o processos que necessàriament han de ser implementats a l'uníson. Precisament en aquests països les experiències reeixides són les que consideren l'equilibri entre el que es demana i el que es pot garantir.

La contribució de la justícia transicional a Mèxic no ha de ser necessàriament identificar quina és la transició, ni definir el període que ha de cobrir una comissió de la veritat. Tampoc no pot descansar exclusivament en la creació d'institucions, en un país amb història d'institucions de gran dimensió, replicades en cada estat i de poca efectivitat, o en dictar noves normes legals amb elevats estàndards, però de baixa aplicació o accessibilitat per a les víctimes. L'esmentada contribució ha de començar per preguntar-se quina és la veritat que Mèxic necessita aclarir i reconèixer. El país i les seves institucions democràtiques s'han de preguntar quines són les lliçons que han d'aprendre de tanta violència i indolència. És necessari també definir quina és la forma de justícia que pot garantir la no repetició i enfortir l'estat de dret, quan les institucions existents han fallat sistemàticament en oferir justícia. En matèria de reparació, les autoritats s'han de preguntar quines són les conseqüències de les violacions més greus comeses i com respondre-hi per garantir que totes les víctimes accedeixin a formes suficients, però possibles, de reparació. Finalment, el país i les seves autoritats no han simplement d'establir noves institucions o aprovar noves lleis, sinó respondre a la pregunta sobre quins mecanismes s'han d'establir per assegurar que aquests nivells de violència i complicitat no continuïn. Aquestes preguntes han de ser formulades reconeixent la història de persistència de la violència i impunitat, els recursos limitats, i les altres prioritats del país, entre les quals es troba la superació de la pobresa i la marginalitat estesa. La contribució de les experiències de justícia transicional no ha de ser per replicar les institucions que aquestes experiències han creat en altres contextos, sinó per formular aquestes preguntes amb prou dosi de realisme.

Estratègies per avançar el procés

La necessitat de realisme no implica deixar de ser ambiciosos. Exigeix aprofitar oportunitats i prioritzar aquelles que poden produir avenços en el curt termini. Els esmentats avenços poden ajudar a generar confiança i suport entre les víctimes i entre la població general sobre que és possible anar fent caure l'edifici d'impunitat, però sense pretendre que es pugui fer d'un sol cop. L'examen d'oportunitats i quines d'elles poden obrir noves possibilitats és crucial. Algunes han estat ja identificades per organismes de la societat civil, que sens dubte poden ser socis claus del Govern, en la mesura que ambdues parts tinguin la voluntat d'escoltar-se i col·laborar.

Una de les oportunitats és el suport polític que existeix a l'estratègia de recerca de desapareguts, incrementada després de la visita de l'Alta Comissionada de Drets Humans. La Comissió Nacional de Recerca compta ara amb un lideratge i un suport polític i de recursos com mai abans no havia tingut, i té el suport d'una comunitat de víctimes fortament organitzada. La tasca és immensa i d'una complexitat abismal. Tanmateix, està en condicions d'oferir alguns resultats concrets amb certs processos d'identificació que siguin menys complexos, i alhora començar un pla d'identificació més vast. Aquests resultats específics i l'existència d'un pla poden incrementar la pressió per fer justícia en aquests casos. La determinació de patrons de desaparició que permetin identificar institucions, organitzacions criminals i autoritats possiblement compromeses poden ajudar a generar el nivell de fàstic, i fins i tot ira pública, que es requereix en les societats per avançar cap a canvis més profunds, particularment en matèria de justícia.

Una segona oportunitat és la decepció generalitzada de la Comissió Executiva d'Atenció a Víctimes (CEAV) i el desprestigi d'una política de reparacions dissenyada sense una clara consciència dels límits de capacitat i recursos. Paradoxalment, aquesta situació pot ser aprofitada per explorar un sistema diferent de reparació, que es limiti a les violacions més greus i sense distinció de fur, jurisdicció o ubicació geogràfica, però sense afectar drets adquirits o expectatives de reparació generats per la Llei General de Víctimes. Això implicaria crear un programa paral·lel, implementat a través d'un equip separat dins de la CEAV, que registri de forma simplificada i només per a efectes d'aquest programa emergent les víctimes directes de violacions tals com la mort, la

desaparició, la violència sexual greu, la tortura, el tràfic de persones i les lesions greus incapacitants, i els seus familiars més directes. L'esmentat programa podria consistir en una sèrie de mesures estandarditzades comunes a cada categoria, com ha proposat la coalició d'organitzacions de la societat civil que ha treballat sobre aquesta matèria. Això permetria que en un termini de dos anys un grup significatiu de víctimes comenci a rebre formes concretes de reparació i alhora restaurar el prestigi de la CEAV i de l'Estat.

“ A Mèxic el desafiament és com els mecanismes contra la impunitat poden anar generant una transició. Els avenços s’han de centrar en obtenir resultats que responguin als drets i demandes de les víctimes; enfortir la capacitat de resposta de l’Estat i la societat civil, i en generar major suport de la població ”

Altres oportunitats requereixen més exploració, com la formació d'un equip que analitzi els arxius del Centre d'Investigació i Seguretat Nacional (CISEN) com a font d'informació per al procés de recerca, les investigacions judicials i un procés gradual d'esclariment de patrons de violacions i de veritat. Eventualment, el procés d'acreditació a què s'ha de sotmetre el personal de la Guàrdia Nacional podria ser objecte d'una revisió d'antecedents sobre reclamacions o possible participació en violacions de drets humans o abusos de poder dels seus postulants que comprometessin la seva idoneïtat. Per a aquesta fi, els arxius de la Comissió Nacional de Drets Humans i la informació que tenen organitzacions de la societat civil podrien ser útils. Els estàndards no requeririen ser els mateixos que per a investigacions penals, sent la seva única conseqüència la seva impossibilitat de formar part de l'esmentat cos. Finalment, la transformació de la Procuradoria General de la República per una Fiscalia General de la República podria ser l'ocasió per establir un equip

especialitzat que utilitzés mètodes d'investigació per patrons i que s'enfoqui no en l'esclariment d'una infinitat de crims, sinó en la identificació de plans de macrocriminalitat i xarxes criminals. Això podria permetre identificar responsables a les xarxes il·lícites que compreguin els capitostos, però també els operadors financers i polítics que en formen part. El desmantellament d'algunes d'aquestes xarxes podria donar confiança a la població i promoure aprenentatges que millorin la capacitat d'investigar i d'aprofitar recursos per a la investigació. Aquestes investigacions podrien fer sentir a les víctimes que la resposta als seus drets no es limita a la recerca dels seus familiars o a una reparació modesta, sinó que també es tracta d'una justícia efectiva, i que el desmantellament de les organitzacions criminals disminuirà les possibilitats que les violacions continuïn.

Aquestes possibles estratègies poden portar a unes expectatives excessives. S'ha d'advertir que això no serà fàcil. Una de les lliçons en els processos de justícia transicional és la tendència dels sistemes d'impunitat d'adaptar-se, resistir canvis, i provocar retrocessos. Potser no hi ha condicions per fer tot allò que es necessita fer, per la qual cosa s'ha de començar per polítiques que no només generin avenços tangibles, sinó que també produeixin resultats que permetin anar avançant en nous processos de veritat, justícia i reparació. En un cas com Mèxic, en el qual no hi ha transició, el desafiament és com els mecanismes contra la impunitat poden anar generant, precisament, una transició. Els avenços s'han de centrar a obtenir resultats que responguin als drets i demandes d'un nombre significatiu de víctimes; en enfortir també la capacitat de resposta de l'Estat i la societat civil, i en generar més suport de la població. Això exigeix a les institucions estatals no només eficàcia, sinó mantenir un diàleg franc i constant amb les diverses organitzacions de víctimes i les portes obertes a suggeriments i al monitoratge de la societat civil. Les organitzacions de víctimes i de defensa dels drets humans s'haurien d'arriscar a involucrar-se en solucions potser menys perfectes, però possibles i capaces de generar condicions per a futurs avenços. Exigeix, tanmateix, la dosi de responsabilitat més gran al Govern, que, al seu torn, ha de prendre la iniciativa i liderar un procés basat en la consulta, en l'escolta a víctimes i a la societat civil, i a prendre's els seus drets seriosament.

SOBRE L'AUTOR

Cristián Correa és advocat amb experiència en la definició i implementació de la

justícia transicional i de polítiques de reparació per a violacions massives dels drets humans del Centre Internacional de Justícia Transicional (ICTJ), on és associat sènior. Des de l'ICTJ ha prestat assessoria a diferents països, como el Perú, Costa d'Ivori, Sierra Leone, Kènia, Colòmbia, el Nepal i Timor Oriental. Prèviament va ser secretari jurídic de la Comissió Nacional sobre Presó Política i Tortura de Xile, i ha treballat al Ministeri de l'Interior i a la Presidència de la República coordinant la implementació de les mesures de reparació.

1. Altres experiències posteriors de postdictadura es refereixen al Marroc, el Brasil i Tunísia, i Kènia, que constitueix un cas particular que combina autoritarisme amb violència política.

2. Veure Roger Duthie and Paul Seils (eds.), *Justice Mosaics: How Context Shapes Transitional Justice in Fractured Societies* (International Center for Transitional Justice, New York, 2017), i especialment Roger Duthie, Introduction, 8-39.

Aquesta és una versió traduïda de l'article publicat originalment en castellà.

Fotografia Manifest per la desaparició de 43 estudiants de l'Escola Normal Rural Raúl Isidro Burgos a Ayotzinapa (Mèxic)

© Generalitat de Catalunya