

¿Verdad y reconciliación? Justicia transicional en Egipto, Libia y Túnez

Moataz El Fegier

»» En sociedades que están dejando atrás el autoritarismo y/o el conflicto, las medidas de justicia transicional deberían abrir el camino a la reconciliación nacional. Asimismo, deberían ayudar a construir nuevas estructuras institucionales y legales para consolidar la democracia y los derechos humanos. Los Estados posrevolucionarios de Túnez, Egipto y Libia aún deben emprender adecuadamente procesos inclusivos de justicia transicional. Estos son necesarios no sólo para abordar el duro legado de abusos de los derechos humanos cometidos durante varias décadas de autoritarismo, sino también para limar las profundas divisiones causadas por transiciones políticas turbulentas a lo largo de los últimos tres años. Los asesinatos, las detenciones arbitrarias a gran escala y la tortura continúan ocurriendo bajo los nuevos Gobiernos de transición, y han llegado a alcanzar niveles alarmantes en Libia y Egipto. La participación generalizada de actores no estatales en esos crímenes, sobre todo en Libia, pone de relieve la división social, la polarización y el serio déficit en materia de seguridad existentes en esos entornos de transición.

Una estrategia adecuada para lograr la reconciliación política y construir la confianza de la población en los nuevos regímenes políticos debería incluir medidas como comisiones de la verdad, la reforma institucional, los procesos legales y las reparaciones. Los Gobiernos árabes en transición han estado bajo mucha presión para hacer justicia a las víctimas de los abusos cometidos bajo los antiguos regímenes o de la violencia ocurrida durante las revoluciones. Asimismo, cada vez más estudios indican que los dere-

CLAVES

- Túnez, Egipto y Libia deben emprender procesos inclusivos de justicia transicional para abordar los abusos de los derechos humanos del pasado y las profundas divisiones causadas por transiciones políticas turbulentas.
- Las comisiones de la verdad, la reforma institucional, los procesos legales y las reparaciones son clave para avanzar hacia la reconciliación nacional.
- Hasta ahora los resultados han sido mixtos debido a las condiciones políticas y de seguridad. Mientras que Túnez ha registrado algunos avances, Egipto y Libia van muy por detrás.

2

»»»»» chos humanos y el Estado de derecho han mejorado en países que han seguido ese tipo de caminos hacia la verdad y la rendición de cuentas (como por ejemplo Sudáfrica e Irlanda del Norte). Al mismo tiempo, también hay razones para posponer la puesta en marcha de un proceso de justicia transicional con el fin de asegurar la cohesión nacional en el corto plazo para no interrumpir el proceso de transición o el establecimiento de nuevas instituciones democráticas. No obstante, cuándo y en qué orden se deben tomar las medidas necesarias de justicia transicional depende del éxito de la transición democrática y de cuánto poder político tengan las fuerzas conservadoras que ven ese tipo de procesos como una amenaza a su estatus político o económico.

Túnez, Egipto y Libia están siguiendo caminos diferentes. En la actualidad, Túnez es el único de los tres países donde hay buenas expectativas de llevar a cabo un proceso de justicia transicional significativo. La nueva Ley de Justicia Transicional, adoptada en diciembre de 2013, sienta las bases para un proceso integral de rendición de cuentas. Sin embargo, los resultados de la ley dependerán de la capacidad de las fuerzas políticas de lograr un acuerdo sobre algunas cuestiones clave de la transición, como por ejemplo la organización de elecciones presidenciales y parlamentarias libres y justas. En Egipto, la transición democrática se encuentra en un punto crítico. Los cambios de poder y la composición de las nuevas alianzas políticas desde el derrocamiento de la Hermandad Musulmana tras el golpe de Estado perpetrado por el ejército en julio de 2013 de momento impiden la toma de cualquier medida significativa hacia la justicia y la reforma institucional. En Libia, el Gobierno de transición sí ha dado algunos pasos legales importantes hacia un proceso de justicia transicional. Pero sus esfuerzos continuarán siendo en vano mientras el Estado central siga siendo débil y el poder político y militar real continúe en manos de brigadas armadas no estatales.

A pesar de las limitaciones políticas e institucionales, las autoridades y la sociedad civil en los tres países en transición podrían presionar para que se den algunos pasos pequeños pero estratégicos que po-

drían paulatinamente dar lugar a medidas adicionales. Pero, al mismo tiempo, hay que actuar con cautela; las transiciones aún son volátiles y hay una gran polarización entre los distintos grupos políticos. Por tanto, si son adoptadas demasiado deprisa, algunas medidas podrían llegar a mermar la credibilidad del proceso de justicia transicional e incluso desestabilizar la transición en general.

**LOS RESULTADOS HASTA EL MOMENTO:
NUEVAS LEYES, IMPLEMENTACIÓN
CUESTIONABLE**

A lo largo de los últimos tres tumultuosos años, Egipto, Libia y Túnez han adoptado una serie de medidas en cuanto a la justicia transicional y la rendición de cuentas. Hasta ahora, sin embargo, estas iniciativas han tenido un impacto limitado y algunas han llegado incluso a ser contraproducentes, incrementando las divisiones sociales, la inseguridad y los reclamos de la población. Los sucesivos Gobiernos de transición en estos tres países aún no han logrado iniciar reformas judiciales y del sector de la seguridad, un proceso clave para la estabilidad de las transiciones democráticas y para el éxito de otras medidas relacionadas con la justicia, como la búsqueda de la verdad y la celebración de procesos judiciales contra los que han cometido crímenes.

En Libia, el sistema judicial no ha sido capaz de garantizar ni juicios justos ni derechos legales básicos a los miembros del antiguo régimen. Miles de individuos han permanecido detenidos arbitrariamente por hasta tres años en prisiones controladas por el Estado y por brigadas de milicianos. El Estado se niega a entregar a Saif al-Islam, hijo del fallecido Muammar Gadafi, a la Corte Penal Internacional (CPI), insistiendo que el juicio debe celebrarse en Libia, a pesar de las alegaciones de la CPI de que el sistema judicial libio no es capaz de llevar el caso. Libia tampoco ha logrado hacer justicia a las víctimas de los continuos abusos por parte de las autoridades de transición o las milicias armadas. Bajo la presión de una coalición de milicias e islamistas, el parlamento libio —el Congreso General de la Nación (CGN)— adoptó en mayo de 2013 una Ley de

Aislamiento Político (LAP), que prohíbe a oficiales de la era de Gadafi a ostentar cualquier cargo público, político o gubernamental por un período de 10 años. El hecho de que la LAP no se aplicara solamente a los individuos acusados de crímenes específicos da lugar a una implementación de la ley más bien selectiva y basada en motivos políticos. En septiembre de 2013 el CGN también adoptó una Ley de Justicia Transicional (LJT), estableciendo así un proceso de búsqueda de la verdad, reparación, rendición de cuentas y reforma institucional. Según la LJT, el CGN se encargará de establecer una Comisión de Investigación y Reconciliación para investigar los abusos de los derechos humanos cometidos durante el régimen de Gadafi. Aún no se ha hablado de un calendario para este proceso. La comisión tendrá algunos poderes

judiciales para buscar pruebas e interrogar a los testigos. Sin embargo, el problema reside en que la LJT exime a los actos considerados “necesarios para el éxito de la revolución”. De igual modo, la LJT no hace referencia a la responsabilidad criminal

de grupos armados no estatales. A pesar de tener muchas provisiones prometedoras, la persistente crisis de seguridad y la falta de un sistema judicial que funcione probablemente obstruirán la implementación de esa ley.

En Túnez, pocos días después de la caída de Ben Ali, el Gobierno de transición estableció una comisión de investigación para investigar los crímenes cometidos durante las revueltas. El ex presidente tunecino Ben Ali, el entonces ministro del Interior y otros oficiales de alto rango fueron condenados por haber actuado como cómplices en la muerte de varios protestantes durante las revueltas. No obstante, los tribunales no han logrado identificar a los culpables de los asesinatos. Además, los juicios no han abordado las atrocidades cometidas antes de las revueltas de 2011. Tras

la caída del régimen, las fuerzas políticas y la sociedad civil llevaron a cabo extensas consultas conjuntas para intentar identificar formas para abordar el pasado. A finales de 2011, el nuevo Gobierno liderado por el partido islamista Ennahda creó un Ministerio de los Derechos Humanos y la Justicia Transicional para examinar posibles rutas y llevar a cabo consultas con las diferentes partes interesadas. Sin embargo, estos esfuerzos se vieron limitados por la creciente desconfianza entre islamistas y seculares. Asimismo, puesto que el Gobierno islamista no dio ningún paso significativo para reformar las fuerzas de seguridad y el poder judicial, las fuerzas no islamistas les acusaron de intentar controlar dichas instituciones. No obstante, unos meses después del derrocamiento de la Hermandad Musulmana en Egipto, distintas fuerzas políticas en Túnez lograron alcanzar un acuerdo, que culminó en la adopción de una nueva constitución en enero de 2014 y la salida voluntaria de la coalición liderada por Ennahda para dejar el poder en manos de un Gobierno interino. En diciembre de 2013, la Asamblea Constituyente (el parlamento interino del país) aprobó la Ley de Justicia Transicional, y está previsto que elija a los miembros de la Comisión de la Verdad y la Dignidad, que será la encargada de investigar graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario cometidos entre julio de 1955 y diciembre de 2013, incluyendo la manipulación de elecciones, casos de corrupción, desvío de dinero público y exilio político forzoso.

En Egipto, hay varias versiones contradictorias sobre los crímenes perpetrados durante los 18 días de la revolución y a lo largo de 2011. Mubarak y su ministro del Interior fueron condenados por no detener la matanza de protestantes. Otros oficiales de alto rango fueron absueltos y el tribunal no logró identificar a los individuos que cometieron los asesinatos. Algunos defensores de los derechos humanos culpan a la acusación y a las agencias de seguridad por no conseguir aportar las pruebas necesarias. Los asesinatos extrajudiciales y la tortura continuaron teniendo lugar en Egipto durante sucesivos Gobiernos de transición, llegando a su punto álgido tras el derrocamiento de la Hermandad Musulmana en 2013. Se crearon tres comisiones oficia-

La justicia transicional es una prioridad urgente en los Estados árabes posrevolucionarios

»»»»» les de investigación en 2011, 2012 y diciembre de 2013 para investigar los incidentes con muertes desde el comienzo de la revolución, pero ninguno de los líderes de la transición, incluyendo al ex presidente Morsi y al presidente interino Adli Mansur, que cuenta con el apoyo del ejército, ha dado pasos para fortalecer esas comisiones o hacer públicos sus informes. Ello indica que las comisiones han sido establecidas simplemente para apaciguar la presión ejercida por la población. Mientras que los fiscales y el Ministerio del Interior no se mostraron muy dispuestos a investigar las atrocidades supuestamente cometidas por el Estado, ahora sí parecen estar más que dispuestos a presentar pruebas en casos que involucran a líderes de la Hermandad Musulmana. El nuevo régimen apoyado por el ejército ha tomado medidas mucho más represivas en los últimos seis meses contra miembros de la Hermandad Musulmana, con el fin de acabar con ese fuerte contrincante político. La constitución de 2014 obliga al nuevo parlamento –cuyas elecciones están previstas para finales de este año– a aprobar una ley integral de justicia transicional que asegure “la verdad, la rendición de cuentas, la reconciliación nacional y compensación para las víctimas”.

En conjunto, los actuales obstáculos políticos e institucionales en esos tres países árabes indican que es más probable que se pueda llevar a cabo un proceso verdadero y exhaustivo de justicia transicional en Túnez que en Egipto o Libia en el corto plazo.

OBSTÁCULOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES ACTUALES

Se necesitan diferentes enfoques para abordar la justicia transicional en Egipto, Túnez y Libia, países que se enfrentan a desafíos políticos e institucionales muy distintos. En Egipto, por ejemplo, el camino hacia la justicia transicional está plagado de enormes limitaciones políticas e institucionales. En lugar de llevar a cabo un proceso de reforma institucional, la transición egipcia otorgó poderes sin precedentes al ejército. Al asumir el poder tras la caída de Mubarak, el Gobierno de transición del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF, en sus siglas en inglés) protegió al ejército y a las

fuerzas de seguridad de cualquier medida de rendición de cuentas o reforma, a pesar de los graves crímenes contra los derechos humanos que cometieron con total impunidad. Tras las elecciones presidenciales de 2012, el presidente Morsi perdió una excelente oportunidad para formar una amplia coalición política y social para emprender una seria reforma del sector de la seguridad del país, al estar más preocupado en usar a esas fuerzas para reprimir a sus oponentes y apoyar su agenda política. Tras su derrocamiento, el ya alto apoyo popular hacia el ejército alcanzó niveles récord. Una encuesta sobre la intención de voto en las próximas elecciones presidenciales llevada a cabo por el Egyptian Center for Public Opinion Research en marzo de 2014 reveló que el 51 por ciento de los participantes apoyaría al candidato militar, el mariscal Abdel Fattah el-Sisi, el 45 por ciento aún no lo ha decidido y el resto votaría a otros candidatos liberales e islamistas. En un contexto de creciente violencia y desorden, el nuevo Gobierno apoyado por el ejército ha logrado recabar apoyo popular hacia sus medidas represivas contra la Hermandad Musulmana y la oposición secular. Además, los oficiales del ejército gozan de una inmunidad *de facto*, puesto que la justicia militar está en manos del Gobierno militar. Asimismo, el mapa político ha cambiado con el ascenso de fuerzas pro-Mubarak y el retroceso de las coaliciones revolucionarias. La mayoría de los partidos políticos ha decidido no pronunciarse sobre cuestiones relativas a la rendición de cuentas, mientras que tan sólo unos pocos grupos políticos liberales, izquierdistas e islamistas insisten en la necesidad de implementar un proceso de justicia transicional.

En Túnez, la influencia del ejército no es tan significativa como en Egipto. Una coalición de diferentes fuerzas políticas y de la sociedad civil ha diseñado de manera conjunta una hoja de ruta para la transición. En parte, la dramática caída de la Hermandad Musulmana en Egipto en 2013 ha llevado a su homólogo tunecino, Ennahda, a concluir un acuerdo político con la oposición no islamista. Para muchos, ese acuerdo ha sido lo que ha asegurado el proceso de transición en Túnez. Ahora, para asegurar el éxito de la nueva Ley de Justicia Transicional será clave lograr un acuerdo entre las

diversas fuerzas políticas sobre la naturaleza de las reformas necesarias en el poder judicial y el sector de la seguridad, incluido el establecimiento de salvaguardias para la recién creada Comisión de la Verdad, antes de la celebración de nuevas elecciones parlamentarias y presidenciales previstas para 2014.

En Libia, el principal problema es que ni el ejército ni las fuerzas de seguridad del Estado han sido capaces de imponer el orden o monopolizar el uso legítimo de la fuerza. Las milicias armadas han sido lo suficientemente poderosas como para dificultar el trabajo de las instituciones democráticas y disminuir el control del Estado sobre el territorio y el acceso a los recursos naturales, conllevando a un entorno sin ley en muchas partes del país. Consecuentemente, se han dado asesinatos extra-judiciales masivos, casos de tortura, detenciones arbitrarias, desplazamientos forzados de minorías étnicas y asesinatos políticos, incluyendo de jueces, abogados, oficiales del ejército y extranjeros. Las milicias armadas están organizadas según líneas ideológicas, políticas, étnicas o tribales, y algunas tienen fines puramente criminales. El Estado no ha sido capaz de disolver a esos grupos, no sólo por su falta de capacidad, sino también por la ausencia de un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas sobre la necesidad de hacerlo. En muchas ocasiones, algunos grupos políticos han accedido a las demandas de esas milicias armadas para avanzar con sus propias agendas. De manera similar, el Estado paga salarios a algunas milicias para que impongan el orden en ciertas regiones, pero su control sobre ellas es mínimo.

PERSPECTIVAS PARA LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN

En las condiciones actuales, se están desvaneciendo las perspectivas de llevar a cabo un proceso integral de justicia transicional en Egipto en el futuro próximo. Para cambiar esa tendencia, los esfuerzos nacionales e internacionales deberían ir dirigidos a acabar con la continua represión del pluralismo, la sociedad civil, la libertad de expresión y el derecho de reunión, y el Estado de derecho. Las amplias medidas tomadas en contra de la Hermandad Musul-

mana y sus aliados han convertido al poder judicial en una plataforma para acabar con la oposición política. En un clima político represivo, las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias en Egipto podrían llegar a perjudicar en lugar de apoyar la reconciliación y la democracia inclusiva. A menos que el entorno político cambie de manera radical, las iniciativas de búsqueda de la verdad no prosperarán. En la actualidad, aquellas fuerzas revolucionarias en Egipto que apoyan ese proceso no gozan de mucha popularidad. El ejército y otras fuerzas conservadoras no sólo intentan proteger sus intereses o a sí mismos de cualquier proceso de rendición de cuentas, sino también consolidar su poder y mermar la propia transición democrática. Por tanto, es poco probable que estas fuerzas se arriesgasen a establecer una comisión de la verdad que pudiera deslegitimar su poder. Incluso si deciden crear una comisión de la verdad en la situación actual, lo más probable es que acabe siendo una herramienta política para desacreditar a la oposición y deslegitimar un proceso político que ya tiene muchos fallos.

En Túnez, por el contrario, a pesar de los diversos obstáculos políticos, hay una oportunidad para consolidar los avances recientes. Es fundamental que el proceso de selección de los miembros de Comisión de la Verdad y la Dignidad sea independiente y no responda a agendas políticas. Mejor aún sería si la Asamblea Constituyente contara con la participación de la sociedad civil para asegurarse de que se elijen a los candidatos más competentes. El Estado –con el apoyo de los donantes internacionales– deberá facilitar suficientes recursos financieros a la Comisión. La cooperación entre las autoridades y la Comisión será clave para lograr el éxito y ello, a su vez, requerirá un fuerte apoyo político por parte del Gobierno y del parlamento. Todo ello dependerá de los resultados de las próximas elecciones parlamentarias y de la composición de las alianzas políticas que se formen antes y después de los comicios. La labor de la Comisión de la Verdad y la Dignidad también podría verse seriamente limitada si no se reforman las principales instituciones de seguridad y justicia.

En Libia, no se pueden tomar nuevas medidas de justicia transicional en las actuales condiciones po-



»»»»» líticas y de seguridad. Hay que empezar primero por lograr el consenso entre las distintas fuerzas políticas en lo que a la gestión del Estado y de sus instituciones se refiere, incluso sobre cómo responder a los reclamos de ciertas regiones y grupos tribales y étnicos. Este proceso debería comenzar rápidamente, puesto que la frustración popular parece ir en aumento y el país podría desembocar en una guerra civil de larga duración. El apoyo técnico de la comunidad internacional para ayudar a crear instituciones militares, de seguridad y judiciales en Libia ha sido muy útil y debe ser consolidado. Pero como se ha señalado en la conferencia de los “Amigos de Libia” celebrada este mes en Roma, con la participación de los cinco miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU) y una serie de países de Europa, Oriente Medio y África, así como la ONU, la Unión Europea (UE) y la Liga Árabe, “un proceso integral e inclusivo de diálogo nacional y reconciliación es clave para el proceso de estabilización”. Se necesita un compromiso diplomático proactivo por parte de los principales actores internacionales y regionales, especialmente Estados Unidos, la UE y Catar, para incentivar a las facciones rivales libias a lograr un acuerdo sobre un plan transparente para integrar a las milicias en el ejército y las fuerzas de seguridad, así como para formar un Gobierno fuerte e inclusivo hasta completar la constitución y elegir al nuevo parlamento.

Con el fin de reducir la polarización, no se puede excluir a los miembros del antiguo régimen libio de optar a puestos políticos o públicos a menos que hayan estado involucrados en crímenes concretos. La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia puede proveer apoyo técnico al poder judicial libio a la hora de revisar el estatus de los detenidos con el fin de garantizar que nadie se quede encarcelado sin cargos. La justicia internacional no puede reemplazar a los procesos de rendición de cuentas a nivel nacional en Libia, pero el Gobierno debería colaborar con la Corte Penal Internacional hasta que mejore la situación de seguridad y las instituciones judiciales del país sean capaces de llevar casos de alto perfil. La Ley de Justicia Transicional adoptada en Libia es un buen punto de partida, pero la ley debe dejar claro que no sólo está dirigida a los miembros del antiguo

régimen, sino que también tiene el objetivo de hacer justicia a todas las víctimas de los abusos cometidos por las autoridades de transición y las milicias armadas. Las actuales divisiones políticas ponen en tela de juicio la credibilidad del proceso de selección de los representantes de la Comisión de Investigación y Reconciliación, sobre todo ante el hecho de que la ley le ha dotado al Congreso General de la Nación con el mandato de seleccionar a los miembros de la comisión pero sin establecer ninguna garantía que asegure la inclusión.

CONCLUSIÓN

La justicia transicional es una prioridad urgente en los Estados árabes posrevolucionarios. En el contexto de transición actual, ese proceso es más probable en Túnez que en Egipto o Libia. Mientras no se logre el consenso entre los actores políticos clave, las medidas de justicia y rendición de cuentas podrían desembocar fácilmente en la venganza y desestabilizar el nuevo orden político. En la medida de lo posible teniendo en cuenta el contexto político, las principales prioridades en materia de justicia transicional incluyen la reforma judicial y del sector de la seguridad, así como una investigación imparcial de los abusos. Ello podría eventualmente abrir el espacio para programas de justicia transicional más holísticos. Un proceso de justicia transicional transparente e inclusivo podría ayudar a construir la confianza en la transición y curar las heridas causadas por décadas de represión.

Moataz El Fegiery es investigador asociado en FRIDE.

Este Policy Brief forma parte del proyecto “Transiciones y geopolítica en el mundo árabe”, liderado por FRIDE y HIVOS. Agradecemos el generoso apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Para más información sobre el proyecto, contactar con: Kawa Hassan, Hivos (k.hassan@hivos.nl) o Kristina Kausch, FRIDE (kkausch@fride.org).

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org
