

## REPARACIONES Y DESARROLLO: UNA RELACIÓN COMPLEMENTARIA\*

Naomi Roht-Arriaza & Katharine Orlovsky

Me detuvieron cuatro meses y dos semanas en Puerto Barrios. Todos mis cultivos, mi maíz, mi arroz desaparecieron, hasta se comieron mi vaca. Yo sufría y mis hijos sufrían, terminamos en absoluta pobreza. Todo fue muy doloroso y todo por el conflicto que pasamos, tuvimos que escapar y empezar todo de nuevo, salvo que esta vez sentíamos miedo siempre<sup>1</sup>.

Las voces de las víctimas nos recuerdan lo que se perdió durante los períodos de violaciones masivas de los derechos humanos. Cuando tales violaciones se cometen, el derecho internacional reconoce un derecho de reparación que, en sus componentes materiales, puede proveer bienes tangibles o servicios a las víctimas y sobrevivientes. Como tales, las reparaciones pueden coincidir parcialmente con los planes y programas para mejorar, de manera general, las condiciones materiales de vida de la población. Ese proceso general, a menudo resumido en el término “desarrollo”, tiene una expresión concreta en el financiamiento, planificación e implementación de programas de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, las reparaciones y el desarrollo son generalmente conceptualizados y abordados independientemente. Las reparaciones

---

\* Artículo publicado originalmente en Roht-Arriaza, Naomi; Orlovsky, Katharine. “A Complementary Relationship: Reparations and Development”. *Transitional Justice and Development: Making Connections*, Pablo de Greiff y Roger Duthie (Eds.), Nueva York, Social Science Research Council and International Center for Transitional Justice, 2009. © 2009 Social Science Research Council. Traducido y publicado con permiso.

1 Testimonio de un sobreviviente k'ekchi (Guatemala), en Carlos E. Paredes, *Te llevaste mis palabras: efectos psicosociales de la violencia política en comunidades k'ekchi'es* (Guatemala: Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP), 2006), 195.

a las personas han sido, en gran medida, competencia de los tribunales de derechos humanos, de las comisiones de reclamos y de programas administrativos, y los que abogan por este asunto están concentrados en las organizaciones de derechos humanos y de justicia transicional. La cooperación para el desarrollo —un campo mucho más amplio— abarca el trabajo de instituciones internacionales de desarrollo, agencias financieras, instituciones financieras, y una constelación de organizaciones no gubernamentales (ONG) orientadas al desarrollo, así como especialistas.

Este artículo trata de los vínculos específicos que pueden existir entre reparación y desarrollo en un contexto post conflicto armado o luego de una transición política<sup>2</sup>. Las demandas por reparaciones —tal como se definen abajo— tienen cada vez más prevalencia en las negociaciones post conflicto, y ante esto, los Gobiernos, comisiones de la verdad u otras entidades han respondido proponiendo programas administrativos de reparación. Nos enfocaremos en estos programas, más que en reparaciones hechas por orden judicial u ordenadas por comisiones de reclamos.

El derecho jurídico de la víctima a obtener una reparación por haber sufrido daños serios está expresado en los *Principios básicos del derecho a interponer recursos y obtener reparaciones para las víctimas de graves violaciones del derecho internacional de los derechos humanos y violaciones serias del derecho internacional humanitario* de las Naciones

---

2 Reconocemos desde ya que tanto la reparación como el desarrollo pueden ocurrir en otros contextos. Por ejemplo, se ha otorgado reparaciones a ciertos grupos en espacios donde no hay conflicto en Estados Unidos y Canadá. La reparación y el desarrollo pueden coincidir en una intersección en tales casos también dado que esos grupos —como poblaciones indígenas o grupos de inmigrantes— pueden estar relativamente en desventaja económica en el contexto de un país más desarrollado. Las reparaciones pueden ser dictaminadas por la corte o pueden ser parte de un plan administrativo; aquí nos enfocaremos en este último aspecto. En aras de la simplicidad, este artículo no discutirá esos temas sino que se ocupará en detalle de un conjunto más pequeño de cuestiones. Por otro lado, reconocemos desde el inicio las deficiencias que tienen etiquetas como “post conflicto armado” y “transicional”. Las usamos como una forma abreviada para definir dónde ocurrieron violaciones masivas del derecho humanitario o graves violaciones de los derechos humanos en el pasado reciente, con un enfoque particular en los casos donde ha habido un gran número de víctimas y, después, un cambio de régimen o una finalización negociada del conflicto. También reconocemos que puede haber diferencias significativas entre situaciones de “post conflicto” y de “post dictadura”, lo cual será abordado en la tercera sección. Finalmente, es importante reconocer desde un principio que la mayoría de los programas de reparaciones a gran escala, especialmente después de conflictos armados, están aún en una etapa incipiente, y por ello, las descripciones deben basarse mayormente en planes y propuestas; cualquier evaluación de su eficacia sería prematura.

Unidas, 2005<sup>3</sup>. De acuerdo con los principios básicos, la víctima de dichas violaciones tiene el derecho a: (1) un acceso efectivo y equitativo a la justicia; (2) una rápida, adecuada y efectiva reparación por el daño sufrido; y (3) acceso a información relevante relacionada con violaciones y mecanismos de reparación. Tal reparación “debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”<sup>4</sup>, y puede tomar la forma de una restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición<sup>5</sup>. El derecho a una remediación o reparación se expresa también en los instrumentos básicos de derechos humanos, convenciones especializadas, instrumentos no vinculantes y en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI)<sup>6</sup>.

Reparación no es lo mismo que reconstrucción ni que ayuda a las víctimas, aunque ambas están bastante relacionadas. La reconstrucción generalmente se refiere a una recomposición física y económica luego de un conflicto armado u otro desastre. La ayuda a las víctimas se focaliza en satisfacer sus necesidades inmediatas (médicas, psicológicas, económicas, legales). Las reparaciones se distinguen de ambas, primero por sus raíces como un derecho jurídico basado en la obligación de reparar un daño, y segundo por un elemento de reconocimiento del delito, además del daño, desagravio o cumplimiento. Las reparaciones son, por tanto, una categoría limitada de respuesta al daño y se refieren generalmente a violaciones de derechos civiles y políticos esenciales, tales como masacres o desapariciones, en lugar de temas más amplios de exclusión social o negación de derechos económicos, sociales o culturales<sup>7</sup>. Las reparaciones,

---

3 United Nations, *UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* (en adelante, *Basic Principles*), a/res/60/147, 21 de marzo de 2006, vii, 11. Un examen exhaustivo de los Principios Básicos y otras fuentes del derecho a las reparaciones en el derecho internacional se encuentra en Dinah Shelton, “The United Nations Principles and Guidelines on Reparations: Context and Contents”, en *Out of the Ashes: Reparations for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, K. De Feyter, S. Parmentier, M. Bossuyt, y P. Lemmens, Eds. (Antwerpen-Oxford: Intersentia, 2005).

4 *Basic Principles*, ix, 15.

5 *Ib.*, ix, 19-23.

6 Véase Naomi Roht-Arriaza, “Reparations Decisions and Dilemmas”, *Hastings International and Comparative Law Review* 27, n.º 2 (2004): 160-65.

7 Con esto no se quiere decir que las reparaciones por violaciones de derechos económicos, sociales y culturales no sean posibles sino, simplemente, que a la fecha ningún programa presentado bajo título de reparación ha intentado atender a tales violaciones cuando no ha habido la concurrencia de violaciones de derechos civiles y políticos básicos.

por su carácter de respuesta a daños específicos, tienen también un enorme componente simbólico, lo cual implica que la manera como se llevan a cabo es tan importante o más importante que el resultado material.

Las reparaciones pueden concederse también de acuerdo con diferentes metodologías. Las reparaciones hechas por orden judicial suponen por lo general consideraciones individualizadas de perjuicios a cada demandante basada en la idea de *restitutio in integrum* —esto es, devolver al individuo a la posición en la que hubiera estado de no haber ocurrido la violación—. Los esquemas administrativos tienden a operar proporcionando una suma uniforme a todas las víctimas o por medio de una lista de montos diferenciados por cada violación, y no intentan definir o reparar el monto total de las pérdidas.

El desarrollo tiene también múltiples definiciones y elementos constitutivos. Tal como se discute más abajo, adoptamos la visión amplia de desarrollo propugnada por Amartya Sen y otros teóricos: más que un proceso de crecimiento económico definido en sentido estricto (ya sea medido por el producto bruto interno (PBI), la inversión extranjera directa (IED) u otros indicadores), el desarrollo, en cambio, implica crear las condiciones para que todas las personas alcancen su gama más completa de capacidades<sup>8</sup>. Es gracias a un enfoque de desarrollo centrado en las capacidades y que vaya desde las bases que se puede lograr una conexión más fuerte con la justicia transicional, en el ámbito general, y con los programas de reparaciones, en particular.

Obviamente, hay tensión entre los programas de reparaciones y una agenda más amplia del desarrollo. Como si fuera poco, los presupuestos son limitados y la competencia por los recursos es particularmente enconada en un contexto post conflicto armado o post dictadura, donde la economía y la infraestructura pueden estar dañadas o destruidas y la delincuencia común puede surgir. La estabilidad fiscal y la necesidad de crear un clima favorable a la inversión pueden entrar en conflicto con el gasto social adicional y con la necesidad de fondos gubernamentales adicionales que un programa de reparación exige. En una serie de ejemplos recientes, Gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, tribunales e inclusive grupos de víctimas han abogado por que las reparaciones tomen la forma de proyectos específicos de desarrollo tales como (re) construir estructuras comunitarias o proveer de escuelas o clínicas de

---

8 Amartya Sen, *Development as Freedom* (Nueva York: Knopf, 1999).

salud. Estos proyectos de “reparación como desarrollo” activan serios cuestionamientos respecto de si tales iniciativas puedan violar el “carácter” esencial de las reparaciones —esto es, un acto realizado como desagravio por los daños del pasado y que sea así percibido por los individuos de la comunidad—. La Declaración de Nairobi del 2007 sobre el derecho de las mujeres y las niñas a interponer recursos y obtener reparaciones ha ido más allá al afirmar que “los Gobiernos no deben realizar proyectos de desarrollo en lugar de otorgar reparaciones”<sup>9</sup>.

Al mismo tiempo, hay potenciales sinergias entre las reparaciones y el desarrollo. Las reparaciones, desde la perspectiva individual de la víctima, pueden ser un paso adelante necesario para crear un sentido de reconocimiento como ciudadano con iguales derechos y fomentar un nivel determinado de confianza cívica en el Gobierno. Estas son, a su vez, precondiciones para una (re)emergencia de las víctimas y sobrevivientes como actores con iniciativa, motivación y confianza en un futuro que conduzca a una actividad económica sostenible. Mientras que todos los indicadores de la justicia transicional comparten estos objetivos, las reparaciones constituyen su expresión más concreta, tangible y, hasta cierto punto, personalizada. Los pagos por reparación, al menos si se toma como guía a los programas administrativos pasados y actuales, nunca serán lo suficientemente grandes para impactar en un nivel macroeconómico. Sin embargo, los pagos por reparación pueden tener efectos positivos en reacomodar las relaciones de poder dentro de las familias y en las comunidades locales (aunque se debe tomar en cuenta que también pueden plantear peligros de conflicto y fragmentación en estos contextos). Inclusive montos pequeños, bajo determinadas condiciones, pueden desatar la energía y creatividad de sectores previamente marginalizados (especialmente mujeres y pueblos indígenas). Las reparaciones en forma de servicios pueden mejorar la salud, educación y otros indicadores de bienestar que son esenciales para el desarrollo en modos que los programas “normales” para la prestación de estos servicios pasan por alto, pues no están familiarizados con el potencial específico y las necesidades de los sobrevivientes, incluyendo la necesidad de que se les reconozcan daños particulares.

Por otro lado, las reparaciones individuales y colectivas pueden tener efectos expansivos hacia otros aspectos del desarrollo. Estos

---

9 The Nairobi Declaration on Women’s and Girls’ Right to a Remedy and Reparation, marzo de 2007, secc. 3(b).

incluyen vínculos a otros temas tales como registro civil y titulación, reforzamiento potencial de la habilidad del Estado para ser un eficiente proveedor de servicios y la habilidad de la sociedad civil y grupos empresariales para interactuar con el Estado (a través de adquisiciones y de otras formas) de un modo “normal”. Las interacciones con el Estado en torno a las reparaciones, de ser positivas, pueden darle más conciencia a la población como ciudadanos con derechos, lo que puede llevar a exigir acceso a la justicia y un Gobierno efectivo (y transparente).

Así como las reparaciones pueden impactar en el desarrollo, no obstante, el desarrollo puede también contribuir a una mejor habilidad para proporcionar reparaciones efectivas. En el nivel más básico, un país extremadamente pobre con pocos recursos de infraestructura gubernamental en la mira enfrentará dificultades mayores en financiar y repartir reparaciones que uno más rico y organizado. La falta de una presencia del Estado en el interior de un país que sale de un conflicto hará difícil la tarea de organizar la dotación de reparaciones o, más aún, saber qué quieren y necesitan los beneficiarios potenciales de un programa de reparación. En particular, muchas reparaciones, especialmente los servicios en especie, requieren de un sistema de distribución. En cuanto estos servicios puedan ser canalizados a través de sistemas de pensiones, de educación o de salud ya existentes, es más probable que se puedan proveer diligentemente. Por otro lado, los esfuerzos por el desarrollo enfocados en la lucha anticorrupción, en la reforma administrativa pública e incluso en la reforma del sector de seguridad, podrían hacer al Estado más efectivo en la distribución de reparaciones. Esto tiene implicancias en el plazo de entrega de las reparaciones: puede tomar tiempo desarrollar la infraestructura física, financiera y humana requerida para asegurar que se dé un programa de reparación adecuado. Sin que sea de ninguna manera un argumento para demorar la distribución de reparaciones, esto puede llevar a reconocer que los beneficios de las reparaciones pueden ser devengados en parte hacia las víctimas iniciales y sobrevivientes de las violaciones y en parte pueden serlo de manera intergeneracional.

La segunda sección de este artículo examina una definición más amplia de desarrollo, así como la interacción entre algunas aproximaciones al desarrollo, la exclusión social y las reparaciones. La tercera sección se enfoca en el impacto de los programas de reparaciones en el Estado y en las limitaciones del Estado que impactan en la entrega de las reparaciones. La cuarta sección expone algunas de las cuestiones particulares planteadas por las reparaciones colectivas y las reparaciones

individuales, respectivamente. En la quinta sección, pasamos a los sistemas de entrega y al destino de las reparaciones. La sexta sección echa una mirada a las reparaciones y a la comunidad internacional de cooperación para el desarrollo. Finalmente, en la última sección, presentamos las conclusiones.

## 1. Concepciones del desarrollo y su convergencia con las reparaciones

Utilizamos una concepción amplia de desarrollo, definiéndolo como un proceso que incrementa la prosperidad de una sociedad, aumenta el bienestar de los ciudadanos y construye una infraestructura e instituciones productivas, civiles y políticas necesarias para asegurar a sus miembros una vida lo más plena posible o, por lo menos, con un nivel mínimo de ingreso o de sustento para una vida digna. La visión clásica del desarrollo económico es mucho más estrecha y se enfoca en indicadores de crecimiento económico tales como el PBI *per cápita* o el volumen de inversión. De entrada, reconocemos que hasta los proyectos de reparación más ambiciosos tienen efectos inciertos y probablemente mínimos como contribución al crecimiento del PBI —el monto de dinero en esto es simplemente muy pequeño—. No es posible, entonces, rastrear un impacto macroeconómico en tales programas.

Las teorías del desarrollo han pasado por una serie de evoluciones, desde la supuesta idea en los cincuenta de que todas las economías pasaban por “etapas”, al enfoque en los setenta sobre las necesidades básicas, y a un giro en los ochenta hacia un enfoque marcadamente macroeconómico. Durante los ochenta y principios de los noventa, el Consenso de Washington sostuvo que el crecimiento —y, por tanto, el desarrollo— consistía en la función de abrir economías, vender activos del Estado y reducir el sector público. El resultado en muchos países fue una contracción de la actividad económica y reducciones en servicios tales como salud pública y educación, que podrían coincidir en parte con los esfuerzos de muchos programas de reparaciones. En la actual era post Consenso, incluso las instituciones financieras internacionales (IFI) y agencias financiadoras se pronuncian de la boca para afuera en favor de la necesidad de más servicios públicos en estas áreas y una atención directa en la reducción de la pobreza (en lugar de considerarlos como una consecuencia del crecimiento). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados por los Gobiernos en el 2000, son la expresión más

conocida de los objetivos de política establecidos para reducir la pobreza y mejorar el bienestar<sup>10</sup>.

En contraste con las antiguas teorías centradas en las exportaciones, una nueva línea de pensamiento sobre el desarrollo económico destaca la importancia del desarrollo endógeno o desarrollo local. El desarrollo local no excluye la inversión extranjera o el comercio exterior, más bien se concentra en crear un crecimiento económico sostenido a través del fortalecimiento de los mercados regionales y locales. Pone énfasis en la educación (desarrollo de capital humano), en la formación profesional y en la creación innovadora de nichos de mercados que permitan prosperar incluso a países pequeños, pobres en capital y con pocos recursos. Esta postura lleva a resaltar las soluciones nativas, la educación y la salud y no es hostil al uso de normas que fomenten la innovación y los lazos entre el mercado interno y el mercado global<sup>11</sup>. Esto coincide con las teorías de control local y de desarrollo económico desde abajo, las cuales están ganando cada vez más adeptos, especialmente a la luz de la percepción de fracaso del modelo neoliberal de los ochenta y principios de los noventa. En casi cualquier país en vías de desarrollo, pobre y del hemisferio sur, miles de proyectos comunitarios de desarrollo, financiados con recursos locales o procedentes de las ONG, ahora existen junto con, y a veces en lugar de, los esfuerzos centralizados del Gobierno. Una expresión de este enfoque desde abajo, aunque no necesariamente el único, es el pujante movimiento de microfinanzas y microcréditos<sup>12</sup>.

- 
- 10 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se desarrollaron a partir de los ocho capítulos de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas firmada en septiembre de 2000. Las ocho metas eran: erradicar la extrema pobreza y el hambre, lograr una educación primaria universal, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el HIV/SIDA, la malaria y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad medioambiental, y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. En general, las metas están fijadas para el 2015.
- 11 Véase, por ejemplo, Paul Romer, “Endogenous Technological Change”, *Journal of Political Economy* 98, n.º 5 (octubre de 1990): 71-102; y, de modo más general, William Easterly, *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Nueva York: Penguin Press, 2006).
- 12 Véase, por ejemplo, International Monetary Fund, “Microfinance: A View from the Fund”, 25 de enero de 2005, 2, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/012505.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/012505.pdf); y Thomas Dichter, “Hype and Hope: The Worrisome State of the Microcredit Movement”, *Microfinance Gateway*, [www.microfinancegateway.org/content/article/detail/31747](http://www.microfinancegateway.org/content/article/detail/31747). Varios países de América Latina, incluyendo Brasil, Ecuador y Bolivia, han experimentado con estrategias de desarrollo económico basadas en lo “glocal” —esto es, una articulación de mercados y producción partiendo del contexto local y creando vínculos hacia arriba—. Véase, por ejemplo, Alberto Acosta, *Desarrollo glocal* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2005).

En los noventa, junto con la preocupación de abrir las economías, apareció una nueva postura sobre “gobernanza” que con el tiempo ha acercado los intereses y técnicas de la justicia transicional a los expertos en desarrollo. Luego de años de centrarse en los mercados como los únicos conductores hacia el crecimiento, las IFI y los Gobiernos financiadores se dieron cuenta de que los mercados no podían operar apropiadamente sin un conjunto primordial de normas proporcionadas por el Estado. Pusieron su atención en reforzar algunos aspectos relativos al desempeño del Estado, incluyendo la reforma del sistema jurídico y judicial, la lucha anticorrupción y el vínculo entre el apoyo externo y la “buena gobernanza”<sup>13</sup>. En particular, las agencias de ayuda y los organismos de crédito se concentraron en una gran cantidad de recursos sobre programación del “Estado de derecho” con el objeto de modernizar los códigos y tribunales para facilitar la actividad económica. Junto con estos esfuerzos, los cuales han tenido definitivamente resultados mixtos, otros programas apuntaron a mejorar el acceso de la población a la justicia, especialmente de quienes nunca habían visto a los tribunales como defensores útiles de sus derechos. Este enfoque en el sector justicia ha suscitado también una mayor sensibilidad entre los especialistas en temas de desarrollo hacia las necesidades y características particulares de sociedades post conflicto y a una renovada postura sobre la capacidad del Estado de llevar a cabo cualquiera de las metas asignadas a él, ya sea que estas tengan que ver con desarrollo o con justicia. Al mismo tiempo, aquellos que criticaban el énfasis puesto en el Estado de derecho han señalado que la mejora de las instituciones del Estado no puede garantizar por sí sola que la gente pobre pueda hacer realmente uso de tales instituciones o que las vean como pertinentes o justas.

La convergencia de las recientes reflexiones sobre desarrollo con paradigmas vinculados a la transformación del conflicto, seguridad humana e iniciativas de desarrollo basadas en derechos implica que los intereses y opiniones de aquellos comprometidos en la tarea de desarrollo y, de los que se concentran en las reparaciones, son paralelos en muchos modos. Los especialistas en transformación de conflictos empiezan

con un objetivo central: erigir un cambio constructivo a partir de la energía creada por el conflicto. Concentrando esta energía en las relaciones subyacentes y en las estructuras sociales, pueden suscitarse cambios

---

13 Véase, por ejemplo, la Cuenta del Desafío del Milenio.

productivos (...) ¿Cómo manejamos el conflicto de modo que se reduzca la violencia y se incremente el nivel de justicia en las relaciones humanas? *Con el fin de reducir la violencia* hay que abordar tanto los problemas obvios como el contenido de cualquier desavenencia, además de sus patrones y causas subyacentes. *Con el fin de incrementar el nivel de justicia*, debemos garantizar a la población un acceso más inmediato para sus gestiones y más voz en las decisiones que afectan sus vidas<sup>14</sup>.

De ese modo, para los especialistas en transformación de conflictos, hacer frente a las secuelas de un conflicto de manera que se incremente el nivel de justicia y se permita a la población afectada tener voz en la toma de decisiones converge con los intereses de aquellos involucrados en los programas de reparaciones.

Otro conjunto convergente de intereses incluye el cambio que realizan los que se ocupan del tema de seguridad al pasar desde la seguridad militar a una visión más amplia de la seguridad humana. Como parte de este cambio de visión desde una seguridad centrada en el Estado a una “centrada en lo humano”, la seguridad humana “se ocupa de la capacidad de detectar amenazas, evitarlas cuando sea posible y de minimizar sus efectos cuando estos se producen. Significa ayudar a las víctimas a sobrellevar las consecuencias de una inseguridad diseminada como resultado de un conflicto armado, de violaciones de los derechos humanos y un subdesarrollo generalizado”<sup>15</sup>. Aquí también, dar atención a la seguridad humana encaja con los esfuerzos de reparar dichas consecuencias.

Por último, pero no por ello menos importante, la visión de los especialistas en desarrollo y la de aquellos que se ocupan de las reparaciones coinciden en propuestas de desarrollo basadas en el tema de derechos. Como una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo dice:

Los derechos humanos añaden valor a la agenda para el desarrollo al llamar la atención sobre la responsabilidad

---

14 John Paul Lederach y Michelle Maiese, “Conflict Transformation”, octubre de 2003, [www.beyondintractability.org/essay/transformation](http://www.beyondintractability.org/essay/transformation).

15 Shahrbanou Tadjbakhsh, “Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan”, Centre d’Études et de Recherches Internationales, n.º 117-118, septiembre de 2005, [www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude117\\_118.pdf](http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude117_118.pdf).

de respetar, proteger, promover y cumplir con todos los derechos humanos de todas las personas. La clave para una mejor eficacia y transparencia en la acción es poner mayor atención a la responsabilidad (...) Otro valor importante que conlleva la aplicación de un método basado en los derechos humanos es dar más importancia a los más marginados y excluidos de la sociedad, ya que sus derechos humanos son los más extensamente negados o incumplidos (ya sea en la esfera social, económica, política, civil o cultural y, con frecuencia, en la combinación de estas). Una postura basada en los derechos humanos llevará, a la larga, a intervenciones estratégicas mejor analizadas y más enfocadas al proveer las bases normativas para abordar los temas fundamentales de desarrollo<sup>16</sup>.

Todas estas visiones han acercado más los intereses, objetivos y metodologías de quienes trabajan en el campo del desarrollo a los especialistas en derechos humanos o en justicia transicional que se dedican a programas de reparaciones. Un punto principal de convergencia es el interés en el proceso: la manera en que se llevan a cabo los programas y proyectos es tan importante como lo que se hace. El problema de la exclusión social y el potencial de los programas de reparaciones para combatirla son centrales para el desarrollo y la programación de dichas reparaciones.

## **2. Desarrollo, reparaciones e integración social**

Desde el inicio de los ochenta, y más aún hoy en día, economistas especializados en temas de desarrollo, expertos académicos, las IFI<sup>17</sup>,

---

16 UNDP, “A Human Rights-Based Approach to Development Programming in UNDP — Adding the Missing Link,” Ginebra, agosto 2001, [www.undp.org/governance/docs/hr\\_Pub\\_Missinglink.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/hr_Pub_Missinglink.pdf).

17 La IFI más importante para propósitos de esta discusión es el Grupo del Banco Mundial, dividido en una rama comercial, la Corporación Financiera Internacional (CFI), que realiza préstamos con tasas del mercado y la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), que realiza préstamos con tasas inferiores al mercado a países muy pobres para proyectos y apoyo al presupuesto gubernamental. Los bancos regionales, tales como el Banco Interamericano y el Banco Asiático de Desarrollo, también otorgan financiación de proyectos. En contraste, el Fondo Monetario Internacional (FMI) no otorga financiación de proyectos sino que sirve como prestamista de último recurso en casos de desequilibrio monetario o comercial. El FMI pone condiciones a sus préstamos, las que son imitadas por el Banco Mundial y por prestamistas

las agencias de ayuda nacionales e internacionales y los Gobiernos, reconocen que el crecimiento y otros indicadores macroeconómicos, por sí solos, no captan muchos de los aspectos esenciales de un proceso de desarrollo. Desde los noventa, el índice de desarrollo humano del PNUD ha clasificado a los países según indicadores tales como morbilidad y mortalidad infantil, nivel de educación y derechos de las mujeres, así como según el crecimiento del PBI. En esa misma línea, los especialistas en desarrollo centran su atención ahora tanto en el nivel micro como en el macro y esperan que las intervenciones a nivel de pueblos y de procesos comunitarios sean componentes importantes del éxito del desarrollo. El desarrollo está cada vez más concebido no como una meta o fin, sino como un proceso continuo, en el que el liderazgo, la autoorganización y el *empoderamiento* de quienes están en la base de la pirámide económica son al mismo tiempo el medio para lograr el éxito y la meta misma.

Existe un amplio acuerdo en que la exclusión social de grandes sectores de la población, combinada con otros factores, entre ellos la geografía, el conflicto y la “gobernanza”, es una variable crucial para determinar los niveles de desarrollo<sup>18</sup>. De hecho, la investigación reciente explora el vínculo entre la integración social y el desarrollo económico. Por ejemplo, Kaushik Basu encuentra que “una vez que un grupo de personas queda fuera del sistema o se lo trata como marginal, luego de un período de tiempo, se desarrollan fuerzas que consolidan su marginación. El grupo aprende a no participar en la sociedad y otros aprenden a excluir a los miembros de este grupo, y la inequidad participatoria se vuelve parte del ‘equilibrio’ económico y social”. Por tanto, los grupos marginados (ya sea por raza, por clase o por estatus de víctima) tienden a permanecer marginados e impedidos de salir de la pobreza debido a que las personas evalúan la confiabilidad y la probabilidad de éxito que otros puedan tener en un esfuerzo económico basándose en parte en las características que definen la identidad del individuo. La solución, de acuerdo con Basu, reside

---

comerciales y estatales, con el propósito de que sea muy difícil para los Estados desafiar sus prescripciones para pedir préstamos. Esto está empezando a cambiar muy lentamente con la aparición de países como Venezuela y China, dispuestos a prestar bajo condiciones diferentes, pero aquello aún es la norma. Véase James M. Cypher y James L. Dietz, *The Process of Economic Development*, 2.<sup>a</sup> ed. (Londres: Taylor and Francis, 2004), cap. 17.

18 Véase, por ejemplo, Jeffrey Sachs, *The End of Poverty* (Nueva York: Penguin Press, 2005); para el reporte del Banco Mundial sobre las causas y mediciones de la pobreza, véase [web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpoverty/0,,contentMDK:20153855~menuPK:373757~pag ePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html](http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpoverty/0,,contentMDK:20153855~menuPK:373757~pag ePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336992,00.html).

en promover un sentido de “equidad participatoria”, de modo que los marginados pertenezcan a su sociedad y tengan derechos como los demás<sup>19</sup>.

En términos similares, el PNUD reconoce la importancia de la integración social, de la participación y de la responsabilidad en el proceso general del desarrollo:

[L]a participación no es simplemente algo deseable desde el punto de vista de la propiedad y de la sostenibilidad, sino más bien un derecho con profundas consecuencias para el diseño y la implementación de actividades de desarrollo. Tiene que ver también con el acceso a la toma de decisiones y con el ejercicio del poder en general. (...) Los principios de participación y de inclusión suponen que todas las personas tienen derecho a participar de la sociedad hasta el máximo de su potencial. Esto, a su vez, requiere que se provea a las personas de un entorno de apoyo que les permita desarrollarse y expresar su potencial y creatividad plenamente<sup>20</sup>.

Es esta visión del desarrollo, especialmente en lo que se refiere a las condiciones de vida y oportunidades de los sectores marginados o excluidos, la que claramente se superpone con las reparaciones.

Los programas de reparaciones ofrecen una oportunidad para instaurar confianza, específicamente creando conciencia de que los sobrevivientes son titulares de derechos. Las metas de los programas de reparaciones, en especial de los programas administrativos, no contemplan por lo general el hacer regresar a los beneficiarios a la condición previa a la violación —incluso cuando esto fuera posible—. Más bien, incluyen el reconocimiento de que un daño necesita ser remediado expresando solidaridad social y (re)creando la confianza cívica<sup>21</sup>. Lo que distingue una reparación de una ayuda es el contenido moral y político de la primera, la cual postula que las víctimas tienen derecho a las reparaciones porque sus derechos han sido violados por

---

19 Kaushik Basu, “Participatory Equity, Identity, and Productivity: Policy Implications for Promoting Development”, Center for Analytic Economics (CAE), Documento de trabajo n.º 06-06, Cornell University, mayo de 2006.

20 UNDP, “A Human Rights-Based Approach to Development Programming”, 7.

21 Pablo de Greiff, “Justice and Reparations”, en *The Handbook of Reparations* (en adelante, *The Handbook*), Pablo de Greiff, Ed. (Oxford: Oxford University Press, 2006).

el Estado (por medio de actos o de omisiones). Así, aquellos que reciben reparaciones son, por definición, titulares de derechos con una acreencia frente al Estado. Una vez que sectores de la población empiezan a verse a sí mismos como titulares de derechos más que como receptores pasivos de cualquier clase de beneficio que el Gobierno decida dar, el efecto de demostración puede ser significativo. Los titulares pueden demandar sus derechos y es más probable que busquen también maneras de hacerlo en contextos ajenos a las reparaciones. De esa manera, las reparaciones pueden servir como un punto de partida para los esfuerzos de inclusión social que son la clave para el desarrollo.

### 3. Las reparaciones y el Estado

Las reparaciones se distinguen de las otras medidas de justicia transicional por requerir el desempeño adecuado de una amplia variedad de entidades del Gobierno. A diferencia de las comisiones de la verdad, que son establecidas de manera *ad hoc*, o de los juicios, que involucran tribunales especiales o, a lo sumo, a la policía y al Ministerio de Justicia, un programa de reparaciones complejo requiere del aporte y la participación de numerosos ministerios del Gobierno, entre ellos, Salud, Educación, Agricultura, Vivienda, Planificación y Economía. También pueden participar organismos a nivel nacional, regional/provincial y local. Cuanto más “integrado” es un programa de reparación —es decir, cuando es complejo o combina diferentes tipos de beneficios—, mayor es el rol que deben cumplir los múltiples órganos del Estado. Por lo menos, debe haber ministerios y una estructura administrativa, ya que los fondos no solo deben recaudarse sino también desembolsarse. Esta amplia participación del Gobierno, necesaria para implementar un programa de reparación, es una fuente de tensiones y, potencialmente, de sinergias en un desarrollo a largo plazo.

Los Estados post conflicto armado son, por lo general, débiles y, en muchos casos, la debilidad del Estado, particularmente del Estado central, fue un factor que contribuyó al conflicto. Los sistemas administrativos —fuera del sector interno de seguridad— son, por lo general, ineficientes, engorrosos, corruptos y están concentrados en la capital. En países que salen de una dictadura, el Estado puede que no sea débil *per se*, pero sus instituciones y sus funciones se han inclinado hacia la seguridad interna y en beneficio de quienes están en el poder, excluyendo a la mayoría. En ambos casos, los servicios del Estado raras veces alcanzan a grandes sectores de la población y aquellos que sí lo hacen son de baja calidad

y están enmarañados por sistemas de patronazgo y de corrupción. Los médicos y profesores han abandonado muchas veces los puestos rurales, las medicinas no llegan a los centros de salud y los pobres, especialmente la población indígena, las minorías étnicas y las mujeres, son tratados con desdén y desprecio. El acceso a cualquier clase de beneficio de parte del Gobierno exige con frecuencia varios viajes a la capital, una serie de firmas, sellos, pagos adicionales y grandes demoras.

Estos son el sistema y las pautas deformadas de desarrollo que enfrentan los Gobiernos que diseñan e implementan programas de reparaciones, y demoran mucho en cambiar. Una de las más grandes barreras a los programas, tanto en Perú como en Guatemala, por ejemplo, ha sido la necesidad de canalizar una estrategia de justicia transicional a través de estructuras del Estado que son inapropiadas para el propósito, al punto que no existen en absoluto. Además de la falta de recursos y, a menudo, de preparación, los ministerios del Gobierno tienden a operar en “silos” separados sin mucha comunicación entre ellos (y con frecuencia, en una relación competitiva y de desconfianza), lo que hace cada vez más difícil la creación de programas articulados. Esto ha llevado a largas demoras, frustraciones de las víctimas por enfrentar una burocracia lenta y muchas veces insensible, y a problemas para realizar la entrega de dinero y de servicios. Los problemas “normales” de un Estado débil, incapaz de hacer llegar beneficios y servicios con eficacia se ven exacerbados cuando la estructura ha sido desatendida o destruida durante un conflicto armado o una escalada militar, y los profesionales que se necesitan han sido muertos o exiliados o han emigrado. Estos problemas se exacerbaban más aún cuando se supone que el mensaje es valorar a los destinatarios como ciudadanos iguales y crear un nuevo marco administrativo en el cual se los integre por completo. De hecho, se podría enviar el mensaje equivocado y, así, enojar y volver a traumatizar a los indiscutibles beneficiarios de un programa de reparación.

Así, cuanto más se enfoque el desarrollo en reforzar los servicios que muy probablemente usarán los beneficiarios de las reparaciones, más efectivo podrá ser el proyecto o programas de reparaciones. En términos generales, darle prioridad a la tarea de que los servicios lleguen a los pobres, o a la lucha por una reforma administrativa y a la lucha anticorrupción necesarias para asegurar que tales servicios lleguen efectivamente, tendrá importantes repercusiones positivas en la eventual distribución de reparaciones y ampliará la variedad de beneficios que los programas de reparaciones podrían proveer. Las limitaciones del Estado

se vuelven obvias cuando, por ejemplo, ha hecho el compromiso de llevar servicios médicos y psicosociales a lugares donde las redes existentes que proveen dichos servicios son a todas luces inadecuadas. ¿Cómo puede lograrse esto? ¿Usando los sistemas de entrega existentes o estableciendo un sistema nuevo y paralelo dedicado a las víctimas? Cualquiera de estos métodos tiene sus inconvenientes. En Perú, por ejemplo, el incipiente Plan Integral de Reparaciones (PIR) provee servicios médicos a través de la red de seguro social de salud existente; sin embargo, esa red solo cuenta con instalaciones en las grandes ciudades, ya está sobrecargada y, en un principio, no cubriría muchas de las enfermedades crónicas comunes entre las víctimas y los sobrevivientes<sup>22</sup>. En Guatemala, donde la Corte Interamericana ordenó que las reparaciones colectivas incluyeran servicios de salud mental —por ejemplo, el caso *Plan de Sánchez*—, el Estado respondió enviando a las áreas rurales a terapeutas sin experiencia en atender a víctimas de crímenes masivos, razón por la cual resultaron absolutamente ineficaces. Además, la población local se quejó de que los médicos que se enviaron para atender la clínica de salud local, como parte de las reparaciones a la comunidad afectada, eran tan racistas e indiferentes a sus reclamos como los médicos que habían conocido antes, al punto de que muchas de las víctimas no visitaron más la clínica<sup>23</sup>.

Una solución podría consistir en evitar del todo a los ministerios disfuncionales y establecer un nuevo servicio de proveedores en un paralelismo con el establecimiento de salas judiciales especiales o cortes especiales para los crímenes de guerras para evitar al sistema de justicia disfuncional. Esa fue, de hecho, la respuesta de Guatemala, donde las ONG respaldadas por el PNUD y otras agencias lanzaron el Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a las Víctimas del Enfrentamiento Armado, el cual brindó asesoría y apoyo psicosocial en relación con las exhumaciones de fosas comunes años antes de que se pusiera en marcha el Programa Nacional de Resarcimiento. También los esfuerzos vinculados con el desarrollo han echado mano de esta opción: las *Misiones* de Venezuela —servicios de salud y bienestar provistos por

---

22 En las regulaciones posteriores que implementaron el programa se hizo una lista de medicinas específicas requeridas por las víctimas/sobrevivientes, necesidad que fue cubierta.

23 Véase Marcie Mersky y Naomi Roht-Arriaza, “Guatemala”, en *Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America*, Due Process of Law Foundation, Ed. (Washington D. C.: Due Process of Law Foundation, 2007).

fuera de la burocracia gubernamental ordinaria— pueden ser el ejemplo más conocido. Sin embargo, el establecimiento de servicios dedicados a las víctimas es más factible ahí donde la población de víctimas se halla más concentrada que dispersa, y además plantea preocupaciones acerca de la posibilidad de que se genere una nueva estigmatización o nuevos resentimientos contra aquellos que pueden usar el sistema, si es que este es exclusivamente para quienes han sido designados como víctimas. La creación de estructuras paralelas nuevas y transitorias también puede reproducir antiguas pautas de dependencia y de captura por parte de las élites. Aunque es difícil hacer una predicción general, tal vez tenga más sentido crear nuevas estructuras cuando las antiguas representan un obstáculo sin remedio, y tratar de integrar las reparaciones dentro de las estructuras administrativas existentes ahí donde la “transición” es más pronunciada o donde tales estructuras necesitan ser (re)construidas desde sus cimientos. Una inquietud relacionada con lo anterior es la que atañe a la estabilidad y la permanencia del programa de reparaciones en sí mismo, especialmente en situaciones políticamente volátiles. Cuando sea posible, tales programas resultarán más estables si se encuentran respaldados por una legislación y por presupuestos multianuales en lugar de provenir simplemente de disposiciones ejecutivas.

## **4. La dinámica entre el Estado y los programas de reparaciones**

### **4.1. Complemento de las funciones estatales existentes**

Así como el desarrollo puede ser un apoyo para el programa de reparaciones al enfocarse en el fortalecimiento de las estructuras de gobierno que proveerán las reparaciones, los programas de reparaciones pueden, a su vez, jugar un pequeño papel en el fortalecimiento de las funciones estatales. Un ejemplo de ello son los planes del Programa Nacional de Resarcimiento de Guatemala. Sensible a la objeción de que proveer servicios a manera de reparaciones no es en absoluto un programa de reparaciones, el PNR decidió inhibirse, en su planificación, de duplicar o canalizar sus recursos en programas de educación, salud e infraestructura. En lugar de ello, el programa busca complementarlos centrándose en la capacitación y apoyo de la medicina tradicional (maya), educación en salud preventiva, educación en salud de adolescentes, educación preescolar, prevención de la violencia doméstica, y cuestiones afines —todos los cuales son programas que los ministerios pertinentes

actualmente no ejecutan—. Esta iniciativa ha sido presentada como un modo de crear un cambio sostenible y culturalmente relevante a la vez que atiende tanto las causas de raíz y las necesidades inmediatas de los sobrevivientes<sup>24</sup>. Lamentablemente, hasta diciembre de 2008 eran solo planes: los desembolsos reales se han centrado en pagos individuales en efectivo (aunque la programación del 2009 cambió esta propuesta por otra centrada en acciones no-monetarias dirigidas a la comunidad). Pero la idea de complementar las funciones existentes del Estado, no de duplicarlas, es muy útil.

#### **4.2. Creando modelos de interacciones ciudadanas con el Estado**

Otra dinámica potencialmente beneficiosa consiste en los programas y proyectos iniciados bajo los auspicios de las reparaciones que sirven como muestras de las interacciones ciudadanas con el Estado. Idealmente, estos proyectos pueden servir como modelos de un nuevo modo de relacionarse con las poblaciones beneficiarias y con un nuevo conjunto de prioridades que pueden ser incorporadas en los programas existentes del Gobierno y en los ministerios. Para que esto suceda, la planificación y la capacitación deben empezar años antes, de modo que los valores y la responsabilidad de un programa de reparación con gran divulgación y atenta vigilancia se difunda por todo el Estado. Desde luego, el peligro es que ocurra lo contrario, que el enfoque de “asuntos ordinarios” que usa el Estado aplaste los esfuerzos hechos para las reparaciones. Sin embargo, si se hacen a conciencia y con cuidado, los programas de reparaciones pueden liderar el cambio en toda una gran parte del aparato estatal. Es posible que las reparaciones se constituyan como la primera vez en que las poblaciones afectadas interactúen positivamente con el Estado, lo que es un paso importante hacia la (re)construcción de la integración social.

Sin embargo, la implantación de los programas de reparaciones dentro de ministerios existentes más grandes contiene tanto promesas como peligros, como lo ejemplifica el Programa de Reparación y Atención Integral en Salud (PRAIS) de Chile. Este programa, que surgió de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación chilena y de una subvención inicial de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), fue diseñado para proveer atención

---

24 Entrevista a Leticia Velásquez, directora técnica Asistente, PNR, Ciudad de Guatemala, 10 de julio de 2007.

integral en salud física y psicológica a quienes padecieron de violaciones de los derechos humanos y a sus familiares durante la dictadura militar. El PRAIS otorgó libre acceso al servicio de salud pública existente y acceso prioritario cuando hubiera dilaciones para hacer efectivo el servicio, usando personal especialmente capacitado que fue incorporado al servicio existente. Esto permitió una fuente estable de recursos y un alto nivel del servicio, pero con el tiempo los equipos especializados dejaron de dar atención exclusiva a las víctimas y empezaron a integrar a víctimas de violencia doméstica al servicio, diluyendo así el efecto reparador. Los beneficiarios del programa tuvieron que movilizarse y presionar para que se restableciera el sentido de prioridad de las reparaciones. Como dice Elizabeth Lira: “el programa dependía en gran parte de la motivación individual de los profesionales que conformaban sus equipos, y no del acatamiento institucional de los objetivos”<sup>25</sup>.

Una manera potencial de resolver el dilema entre fortalecer las instituciones del Estado preexistentes o crear unas nuevas y especializadas es colocar dentro de las agencias existentes y en todos los niveles a un personal cuyo trabajo consista en ser intermediarios, facilitadores y defensores de los beneficiarios de las reparaciones. Tales personas pueden servir como centro de atención para necesidades específicas de los sobrevivientes, ayudarlos a acceder a los servicios necesarios y a abrirse camino entre burocracias confusas o indiferentes, y ser en general el “rostro amable” del Estado que respeta a víctimas y sobrevivientes<sup>26</sup>.

### 4.3. Fortaleciendo los Gobiernos locales y regionales

Otro efecto posible y positivo que deriva de los programas de reparaciones puede ser el potencial que hay para fortalecer los Gobiernos locales y regionales en un contexto de mayor democratización. Mucha de la literatura sobre descentralización resalta la gran facilidad con la que los Gobiernos locales pueden conectarse con sus electores, adaptar sus prioridades a las necesidades locales, experimentar y responder a la participación ciudadana. Desde luego, esto no es necesariamente cierto: los Gobiernos locales puede ser muy fácilmente capturados por intereses de élites y excluir a mujeres, jóvenes y/o minorías o poblaciones

---

25 Elizabeth Lira, “The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile”, en *The Handbook*, 71.

26 Esta idea surgió de una discusión de una de las autoras con Christian Correa del ICTJ, por lo que le estamos agradecidas.

indígenas. Sin embargo, es plausible que un Gobierno local participativo y responsable sea más útil para la gestación de un desarrollo desde abajo.

En Perú, la implementación del programa de reparación ha sido encabezada por los Gobiernos provinciales y municipales, los cuales establecen sus propias prioridades y presupuestos con fondos del Gobierno local y del Gobierno central. Mientras que algunas provincias no han hecho mucho, algunas tienen planes extensos y ambiciosos y han realizado consultas importantes a las comunidades locales respecto de las prioridades. Por ejemplo, el Gobierno regional de Huancavelica programó en el 2006 más de 2,5 millones de nuevos soles (US\$ 837,500) para crear su Registro de Víctimas, fortalecer las asociaciones locales de víctimas, capacitar personal de salud y educación, y otros<sup>27</sup>. Este esfuerzo sirve como ejemplo y catalizador para otras iniciativas regionales así como para el Gobierno central. La infusión de recursos y la atención que el PIR peruano ha puesto en los Gobiernos municipales y regionales permitiría a estos Gobiernos volverse proveedores de servicios más eficaces en todos los ámbitos, fortaleciendo e intensificando la descentralización.

En Marruecos, las reparaciones tienen el propósito de dirigirse a comunidades ubicadas en regiones que fueron marginadas o aisladas. Luego de llevarse a cabo un foro nacional sobre reparaciones, las iniciativas planeadas y apoyadas por el Estado a nivel local han sido orientadas a resarcir comunidades que fueron castigadas con anterioridad por levantarse contra el régimen represor o por ser sede de centros secretos de detención. De ese modo, los consejos locales tienen que decidir sobre la base de sus prioridades cómo se van a usar los fondos de reparación. En Guatemala, luego de varios años de experiencia con programas centralizados manejados desde las oficinas regionales y la capital, el programa reformado se enfoca ahora en proyectos pilotos propuestos por las aldeas locales. En Sudáfrica, la organización de sobrevivientes Khulumani propuso una alianza entre los grupos organizados de víctimas y el Gobierno local para “construir una competencia ciudadana y comunitaria” a través de esfuerzos locales de desarrollo enfocados en las comunidades más duramente afectadas por los maltratos del *apartheid*. Este esfuerzo llevaría a disposiciones legales y constitucionales respecto de la participación pública en la planificación municipal y en el presupuesto. El desarrollo local avanzaría más allá de la

---

27 José López Ricci, “Vigilancia de proyectos y actividades relacionados con el Plan Integral de Reparaciones en Huancavelica”, Instituto de Defensa Legal, junio de 2006.

inversión en activos productivos e infraestructura hacia el replanteamiento de los derechos de la niñez, salud y educación, de manera que los fondos públicos se conviertan en un proyecto de gobierno con derechos y presupuestos afines dentro de comunidades inscritas. Estos pueden invertirse ya sea en crear demanda local, recompensar la producción local, unir a la población adulta para proteger y asegurar la formación de todos los niños (y también de los padres y centros pre-escolares), usar los fondos de alimentación escolar para echar a andar una revolución agrícola comprando los productos locales o eliminando la falsa dicotomía entre salud y educación pública y privada que arruina ambos sistemas y que priva a los padres y miembros de la comunidad de tener roles claves (financieramente asegurados ahora por sus derechos de inversión), como lo exige la norma<sup>28</sup>.

#### **4.4. Fortaleciendo la sociedad civil**

Las discusiones sobre reparaciones pueden también estimular la creación y crecimiento de organizaciones de la sociedad civil. El calendario para los programas de reparaciones tiende a ser hasta de doce años, que es tiempo suficiente para que varias constelaciones de organizaciones locales, agrupaciones de víctimas, organizaciones de defensa y especialistas se unan en torno a actividades de presión y de implementación centradas en los programas. La posibilidad de recursos y la preocupación sobre su justa distribución son un incentivo para que muchos se organicen desde un inicio y aprendan cómo relacionarse con el Estado. Con el tiempo, estas preocupaciones se extienden al terreno de la justicia, del desarrollo y otros temas relacionados. Lo más importante es que en la medida que los programas de reparaciones ponen énfasis en los objetivos de solidaridad social, reconocimiento e igualdad de los ciudadanos, ellos pueden proporcionar medios para que las personas empiecen a ejercer esa ciudadanía de muchas maneras. De ese modo, es crucial que los programas de reparaciones permitan la participación de agrupaciones de víctimas y otras organizaciones de la sociedad civil

---

28 Tlhoki Mofokeng y Marjorie Jobson, “Repairing the Past: Reparations and Transitions to Democracy: Debates on Transitional Justice: Where Are We in South Africa?”, Khulumani Support Group, Ciudad del Cabo (marzo de 2004): 9.

para formular normas y vigilar el proceso; tal participación puede crear hábitos de interacción con el Estado que van a perdurar. El fenómeno del surgimiento de organizaciones de la sociedad civil como interlocutores de los programas de reparaciones es un ejemplo de la habilidad de tales programas para redefinir a las víctimas como ciudadanos —esto es, como personas con derechos, capaces de hacer demandas al Estado—.

Un ejemplo de esto es el rol clave que tiene el Consejo Consultivo de Derechos Humanos (CCDH) en la formulación y la distribución de las reparaciones ordenadas por la Comisión de la Verdad marroquí y la confianza en los intermediarios de la sociedad civil para llevar a cabo los proyectos del Fondo Fiduciario para las Víctimas (FFV) de la Corte Penal Internacional. En Perú, organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) han jugado un rol clave en la vigilancia permanente de la implementación de reparaciones a nivel comunitario. Estas organizaciones han trabajado tanto con el Gobierno como con las agrupaciones locales de sobrevivientes en corregir los defectos de reparaciones existentes y en propugnar una mayor participación de los sectores marginados, especialmente mujeres.

#### **4.5. Concentrarse en presupuestos, supervisiones y contrataciones**

Un posible efecto de los programas de reparaciones procede de las áreas de presupuesto, supervisión y contratación. Los programas estatales de reparaciones movilizan y dan fuerza a un sector relativamente grande y comprometido con el fin de priorizar las prácticas de financiamiento y presupuesto del Estado. En el proceso, pueden preparar gente para tratar con el Gobierno como institución y no como adversario. Los presupuestos participativos son una herramienta que promete desarrollo permitiendo a los beneficiarios del servicio supervisar e influir en cómo los fondos del Estado son asignados. Los programas de reparaciones pueden servir como una plataforma de práctica para metodologías en cuanto a presupuestos participativos, los cuales se pueden transferir luego a otras áreas. Esto está empezando a ocurrir con el PIR en Perú, donde las ONG han estado particularmente interesadas en la habilidad para distinguir con exactitud qué fondos de los presupuestos ministeriales están destinados a reparaciones como partidas separadas, con el fin de evitar que dichos fondos simplemente se anexasen a temas ministeriales vigentes. Esto capacita a las ONG y a otros actores de la sociedad civil en el entendimiento de los presupuestos y su implementación, y al Gobierno

en contar con una supervisión de la sociedad civil de lo que ha sido por lo general un proceso poco transparente<sup>29</sup>. De modo similar, los comités establecidos que contribuyen o supervisan programas de reparaciones podrían extender sus períodos de vida como comités de desarrollo local y viceversa. Por ejemplo, el Banco Mundial requiere cada vez más de estos comités comunitarios como parte de la implementación de un plan de desarrollo nacional; al menos en un caso, un comité comunitario actual en Aceh, que tiene la confianza de ambos lados del conflicto armado, sirvió como mecanismo para verificar el derecho de las viudas a recibir asistencia especial<sup>30</sup>.

Las prácticas de contratación que se iniciaron como parte de los programas de reparaciones también pueden tener efectos a largo plazo. En Guatemala, el PNR ha convertido a las ONG en proveedores de servicios especializados tales como exhumaciones, terapia psicosocial y servicio legal para las víctimas. Las ONG, tan acostumbradas a un rol observador y reactivo, cara a cara con el Estado, han tenido que hacer frente a burocracias gubernamentales tanto para la contratación como para el planeamiento. Si bien los representantes de las ONG se quejaban de los requerimientos burocráticos y del ritmo lento de las acciones gubernamentales, están aprendiendo a asumir una postura proactiva y, al menos potencialmente, a infundir a los organismos con los que colaboran un nuevo espíritu y un nuevo conjunto de prioridades. Por otro lado, externalizar la funciones de servicio a las ONG puede derivar en una continua debilitación del Estado, o desviar los recursos y la atención de las ONG de sus roles activistas o de vigilancia a una competencia por contratos para proveer servicios. Los actores no estatales no estarán necesariamente en capacidad de manejar programas de esa magnitud.

#### **4.6. Estimular la creación de registros**

Mientras que los efectos mencionados arriba tienen que ver en gran parte con aspectos de la prestación de servicios de los planes de reparación, otras clases de efectos “chorreo” podrían surgir de la compensación individual y de los programas de restituciones. Por ejemplo, uno de los problemas más difíciles enfrentados por los programas peruano y guatemalteco es la incapacidad de probar con facilidad la existencia y las relaciones de parentesco de quienes fueron asesinados.

---

29 Mofokeng y Jobson, “Repairing the Past”.

30 Entrevista a Sarah Cliffe, Banco Mundial, Washington, D. C., 8 de junio de 2007.

En ambos conflictos armados, las partes beligerantes destruyeron municipios, iglesias y otros lugares donde se conservaban los certificados de nacimiento, de bautismo y de matrimonio; muy pocos certificados de defunción de los fallecidos fueron emitidos. Las comisiones de la verdad no podían, dentro del tiempo y de los recursos asignados, inscribir a muchas víctimas por su nombre<sup>31</sup>. ¿Cómo, entonces, probar que el padre o el hijo fueron muertos como resultado de un conflicto armado? Aun en el caso de que la existencia de la víctima pudiera probarse (a través de un testimonio aceptado, por ejemplo, por un tribunal o una comisión de la verdad), los nombres y el grado de parentesco con los familiares puede ser imposible de documentar.

Esto crea un terrible dilema. Si los programas exigen demasiada documentación, se excluye a un gran número de víctimas y sobrevivientes con derechos, en especial los del área rural, que son los que fueron más duramente golpeados; dichos programas causarán otro trauma a las víctimas y socavarán cualquier efecto reparativo de la compensación. Por otro lado, en países con escasez de empleo y extensa pobreza, sería sorprendente que la promesa de dinero no provocase toda clase de conductas fraudulentas, incluyendo reclamos ficticios de “víctimas”. Para favorecer a los verdaderos beneficiarios, los programas de reparaciones que incluyen pagos individuales deben establecer modos de descartar esas falsas demandas. Esto es cierto en especial cuando los recursos provienen del Estado. Los Estados no solo tienen que cumplir con sus propias normas administrativas y presupuestos, sino que tienen también que demostrar a los demás Estados, a las IFI, a los deudores e inversionistas que poseen controles adecuados de los fondos estatales y que combaten activamente la corrupción. Este se ha vuelto un problema más notorio a medida que la lucha contra la corrupción gubernamental y el esfuerzo por una transparencia financiera se han convertido en un punto central de la labor programática del Banco Mundial, entre otros. El establecimiento de mecanismos adecuados para registrar víctimas ha ocasionado, por tanto, grandes retrasos en la distribución de las compensaciones tanto en Perú como en Guatemala.

En estos países, el Estado ha respondido a este dilema tratando de crear registros para las víctimas y sus familiares. Con el tiempo, los programas tendrán que encontrar modos innovadores —incluyendo el uso de testigos, personas mayores o, en algunos casos, simplemente

---

31 En la lucha temprana en el Cono Sur y en Sudáfrica, las comisiones sí crearon, al menos, una lista inicial de víctimas.

evidencia circunstancial de tiempo y lugar— para determinar el derecho a recibir pagos por reparaciones gracias a un registro de víctimas. Desde el punto de vista del desarrollo, estos esfuerzos pueden dar resultados a largo plazo, abriendo el camino para un registro civil más grande y un personal capacitado para su funcionamiento. A su vez, esto podría hacer que sean mayores los esfuerzos para un censo, así como para la documentación y formalización de poblaciones por lo general carentes de documentos; asimismo, facilitaría a las personas pobres el ingreso en una economía formal, la obtención de préstamos y otras cosas similares<sup>32</sup>.

#### 4.7. Estimulando la titulación y la restitución de tierras

La restitución de tierras presenta similares frustraciones y también un similar potencial. Miles de personas han sido desplazadas a la fuerza durante los conflictos armados y algunas veces sus tierras han sido ocupadas por otros. El proceso de la devolución de tierras es a menudo complicado porque los desplazados no tienen título o tienen un título insuficiente o una propiedad basada en normas de la comunidad indígena sobre tenencia de tierras, las cuales no son reconocidas por el Estado. Cuando la tierra ha sido ocupada por terceros, se deben encontrar tierras equivalentes y tituladas adecuadamente, y el título formal en la práctica debe, entonces, respetarse. La frustración viene del hecho de que la distribución de la tierra y los organismos de titulación carecen de suficiente financiación, son lentos, irrespetuosos de las prácticas tradicionales o colectivas en tenencia de tierras e incapaces de acceder a tierras más viables a falta de una reforma agraria amplia, dejando así los programas de restitución de tierras mayormente en el limbo. El potencial surge de la posibilidad de un nuevo modo de trabajar o de ejercer mayor presión política en estos organismos para acelerar el ritmo y mejorar las actividades de titulación y distribución<sup>33</sup>. Los tribunales de

---

32 Véase Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (Nueva York: Basic Books, 2000) sobre las ventajas de la formalización. Por supuesto, la teoría propuesta por De Soto de que la formalización de títulos resultará en un desencadenamiento de capital para uso productivo ha sido objeto de críticas. La formalización puede ser más fácilmente aprovechada por la élites más capaces de “trabajar el sistema” y los pobres pueden terminar peor si la formalización deviene crédito fácil que conduce a un aumento del endeudamiento aumentado y a una eventual pérdida de activos.

33 Véase también el capítulo por Chris Huggins, “Vinculando constelaciones amplias de ideas: justicia transicional, reforma de tenencia de tierras y desarrollo”, en *Transitional Justice and Development. Making Connections*, Pablo de Greiff y Roger Duthie, Eds. (Nueva York: Social Science Research Council and International Center for Transitional Justice, 2009).

tierras de Sudáfrica, entre otros, han sido los primeros en plantear que se establezcan datos factuales sobre propiedad e identidad por medio del uso de tradiciones orales, evidencia de testigos y otras fuentes no escritas; un planteamiento similar podría ser aceptable en otras circunstancias parecidas<sup>34</sup>. Los programas de reparaciones pueden abrir el acceso a crédito a los nuevos propietarios colocando mayores recursos en la restitución de la mano con su titulación<sup>35</sup>. También pueden servir como un catalizador para reformas que garanticen el acceso a las mujeres a la tierra y al título respectivo, o que se reconozcan como tal los derechos a la tierra de las comunidades indígenas o tradicionales, las cuales pueden tener importantes implicancias tanto prácticas como simbólicas.

## 5. Reparaciones individuales y colectivas

Especialistas y académicos a menudo han distinguido entre reparaciones individuales y colectivas como enfoques preferibles. Partimos de la premisa que tanto las reparaciones individuales como las colectivas son componentes importantes de un esfuerzo de reparaciones que sea lo suficientemente complejo e integrado. Las reparaciones individuales sirven como reconocimiento de un daño hecho a una persona y a la valía de una persona como ciudadano con derechos. Tal reconocimiento, esencial para (re)obtener la confianza cívica, no puede darse de otro modo. El reconocimiento individual se vuelve especialmente importante cuando el Gobierno ha tratado previamente a la población afectada como si fuera una masa indiferenciada o como ciudadanos de segunda clase. Las reparaciones colectivas pueden servir para otras funciones distintas, si bien superpuestas: para responder a daños colectivos y daños a la cohesión social (especialmente en lugares con un fuerte sentido de identidad colectiva), para restablecer la solidaridad social y para maximizar la eficacia de recursos existentes. El objetivo es no escoger una forma de reparación en vez de otra, sino entender las fortalezas y limitaciones de cada una y combinarlas de un modo creativo y culturalmente apropiado.

Las reparaciones individuales no tienen por qué estar limitadas a una compensación económica: también pueden tomar la forma

---

34 Sobre el proceso de los tribunales de reclamo de tierras, véase, por ejemplo, Joan G. Fairweather, *A Common Hunger: Land Rights in Canada and South Africa* (Calgary: University of Calgary Press, 2006), 109-11.

35 De Soto, *The Mystery of Capital*.

de una restitución —de tierras u otra propiedad, trabajo, pensión, derechos civiles o de la buena reputación— y de una rehabilitación física, mental y legal. Las reparaciones individuales pueden ser tanto simbólicas como materiales; por ejemplo, cuando el Gobierno chileno hizo entrega personalizada de una copia del informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación con una carta que indicaba el lugar donde podía encontrarse el nombre de cada víctima individual, eso tuvo un profundo valor de reparación para las personas involucradas<sup>36</sup>. Otras reparaciones individuales pueden incluir la exhumación y entierro de los muertos, disculpas a los sobrevivientes y a sus familiares más cercanos, o la publicación de lo sucedido en un caso en particular. Las reparaciones individuales pueden también tomar la forma de paquetes de servicios del Gobierno, tales como la inclusión en los planes de salud del Estado, acceso preferencial a servicios médicos o becas.

El concepto de reparaciones colectivas es más complicado, en parte porque se usa para connotar diferentes cosas en diferentes contextos. En la práctica, las reparaciones colectivas con frecuencia han sido concebidas ya sea como modalidades no individualizadas de distribución, o como bienes públicos vinculados a comunidades específicas —sean estos bienes básicos, tales como escuelas, centros de salud, pistas y otros, o fondos extra dirigidos a regiones específicas escogidas por haber sufrido más durante el período del conflicto, como ocurrió en Perú o Marruecos—. De ese modo, mientras que el acceso a becas o a privilegios de salud sería parte de una reparación individual, la construcción de escuelas o centros de salud en las comunidades afectadas, abiertas a todos los residentes, sería una reparación colectiva. Algunas modalidades de reparación son colectivas en su forma, pero están aún limitadas en gran parte a las víctimas y pueden estar dirigidas a daños ocasionados a todo un grupo<sup>37</sup>. Ejemplos de ello incluyen asesoramiento psicosocial para grupos de víctimas, exhumaciones de fosas comunes en comunidades específicas, titulación de tierras colectivas, restitución de lugares de culto común, y microcréditos u otros proyectos destinados a la producción para grupos de viudas y otros.

Así como con las reparaciones individuales, estas formas de reparaciones colectivas pueden incluir medidas tanto materiales como

---

36 Lira, “The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile”.

37 Ruth Rubio-Marín, “Gender and Collective Reparations in the Aftermath of Conflict and Political Repression”, en *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Will Kymlicka y Bashir Bashir, Eds. (Oxford: Oxford University Press, 2008).

simbólicas, además de restitución, satisfacción y compensación. Las reparaciones colectivas consideran fundamentalmente al individuo en un contexto de lazos sociales. El uso del término “reparaciones colectivas” puede referirse a las reparaciones de un grupo social, étnico o geográfico particular, o simplemente a una comunidad que ha sufrido daño en su cohesión y tejido social como tal y, de ese modo, se le repara en su condición de comunidad. Esta postura, desde luego, plantea la dificultad de asignar víctimas a un grupo o comunidad con el propósito de otorgarles una reparación, problema que ha sido magnificado por cambios sociales y demográficos en el curso de un conflicto armado, en especial aquellos ocasionados por desplazamientos y migraciones generalizados.

La mayoría de las propuestas y programas existentes combinan, al menos en teoría, tanto el componente individual como el colectivo. La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica (CVR), por ejemplo, pidió una política de reparación y rehabilitación que estuviera “centrada en el desarrollo” con el fin de *empoderar* activamente a las personas y a las comunidades para que tomen control de sus propias vidas<sup>38</sup>. En particular, las medidas de rehabilitación de la comunidad incluían servicios sociales y de salud, educación, vivienda y reforma institucional<sup>39</sup>. Pero la CVR también pidió asignaciones individuales, que a la larga fueron distribuidas, aunque los montos asignados eran mucho más pequeños que los que esta recomendó.

La ley que crea el PIR peruano especifica múltiples modalidades incluyendo restitución de los derechos civiles; reparaciones en salud, educación y vivienda; reparaciones colectivas y simbólicas; y otras<sup>40</sup>. Las reparaciones pueden ser pagadas a cada una de las víctimas, familiares más cercanos o en forma colectiva como:

Comunidades campesinas, nativas y otros centros poblados afectados por la violencia, que presenten determinadas características como: una cantidad concentrada de violaciones individuales, destrucción, desplazamiento

---

38 “Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report”, vol. 5, para. 46, reproducido en *The Handbook*, 800.

39 *Ib.*, paras. 94-155, en *The Handbook*, 810-13.

40 Ley n.º 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), en Lisa Magarrell y Julie Guillerot, *Reparaciones en la transición peruana: memorias de un proceso inacabado* (Lima: Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) / ICTJ / OXFAM-GB, 2006), 259.

forzoso, quiebres o fisuras en la institucionalidad comunal, pérdida de la infraestructura familiar o comunal, y grupos organizados de desplazados no retornantes, procedentes de comunidades afectadas, pero que se han en sus lugares de inserción<sup>41</sup>.

Un proceso piloto en Perú concede a las comunidades más afectadas cerca de 100,000 nuevos soles (US\$ 33,500) a cada una para que realicen proyectos de desarrollo que ellas elijan. Los primeros 440 incluían desde proyectos de irrigación, electrificación, agua y mejoras en escuelas y carreteras hasta proyectos para criar ganado menor (cuyes o conejillos de indias), mejorar la infraestructura turística y crear un centro de cómputo para una pequeña localidad. Es demasiado pronto para evaluar la eficacia a largo plazo de estos proyectos o del proceso por el cual se les asignó el apoyo, aunque en un primer proyecto de monitoreo se encontró una serie de defectos en el modo como se seleccionaron estos proyectos<sup>42</sup>. A un nivel conceptual, los proyectos no tienen lazos con la naturaleza o el tipo de daños que supuestamente reparan, lo cual ha llevado a una falta de comprensión del propósito pretendido por los beneficiarios. En términos prácticos, aunque el modelo del PIR requería la participación de la comunidad en la selección de proyectos, en la práctica los que tenían contactos con el Gobierno local o con los líderes encargados tendían a ser más activos en las conversaciones sobre posibles proyectos, con escasa participación de mujeres. Desde luego, estas dinámicas de poder a nivel local pueden existir de modo más amplio, al establecer prioridades en el desarrollo local. Los programas de reparaciones pueden beneficiarse de las lecciones aprendidas en este campo por los especialistas en desarrollo trabajando en formas que aseguren una participación más generalizada.

La Comisión de la Verdad de Guatemala recomendó realizar reparaciones tanto individuales como colectivas, dependiendo de la violación. Para facilitar la reconciliación sin estigmatizar a las víctimas o a los perpetradores, se estableció que las medidas colectivas “han de ser cumplidas en el marco de proyectos con base territorial que promuevan la reconciliación, de modo que, además de lidiar con la reparación, sus otras acciones y beneficios también favorezcan a toda la población, sin

---

41 *Ib.*

42 APRODEH-ICTJ, “Sistema de Vigilancia a Reparaciones”, Reporte Nacional de Vigilancia del Programa de Reparaciones Colectivas, 2008, [www.aprodeh.org.pe/reparaciones/sistema/reparaciones/reportenacional.pdf](http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/sistema/reparaciones/reportenacional.pdf).

hacer diferencias entre víctimas y perpetradores”<sup>43</sup>. En teoría, el PNR de Guatemala contempla un componente de compensación individual y un gran componente de reparaciones colectivas, incluyendo reparaciones psicosociales y culturales, proyectos de producción para mujeres, y educación, salud y beneficios de vivienda para las comunidades afectadas. En la práctica, el mayor componente de los desembolsos reales hasta ahora ha estado en las reparaciones individuales y en el apoyo para las exhumaciones de fosas comunes, aunque en el 2008 el programa fue renovado.

En Marruecos, las reparaciones pagadas por la Comisión de la Equidad y la Reconciliación incluyen reparaciones colectivas centradas en infraestructura de obras como escuelas, centros de salud y centros para mujeres en las zonas más golpeadas del país. Las reparaciones individuales en Marruecos tomaron la forma de compensaciones que se otorgaron a cada persona, y fueron distribuidas por la oficina de correos local, junto con una carta personalizada de disculpas y reconocimiento, una explicación de la resolución de su caso en particular y un formulario para la cobertura de salud<sup>44</sup>. En Ghana, aunque la mayoría de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad se centraron en pagos individuales, las reparaciones colectivas también fueron parte de la propuesta, como por ejemplo la reconstrucción de un mercado destruido<sup>45</sup>.

## 6. Ventajas relativas y limitaciones

El programa de reparaciones más eficaz y válido es, en términos generales, aquel que combine cierto tipo de reparaciones individuales con reparaciones colectivas (no necesariamente monetarias) y en el cual el valor reparador de ambas sea de suma importancia. Especialistas y teóricos en reparaciones, en su mayor parte, han escrito desaconsejando el uso de bienes y servicios no excluyentes como la principal, o incluso como una de las principales, forma de reparación. Tal enfoque puede apelar a ser una postura práctica y a prueba de errores en el manejo de violaciones masivas; sin embargo, existe una serie de problemas con ello. Entre estos

---

43 Report of the Commission for Historical Clarification, Conclusions and Recommendations, pt. iii, Reparatory Measures, para. 10, shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/recs3.html.

44 Centro Internacional de Justicia Transicional, “Truth-Seeking and Reparations in Morocco”, ICTJ Reparations Unit Country Summary, abril de 2008.

45 National Reconciliation Commission Report (Accra, Ghana, abril de 2005).

problemas está la cuestión de que, a nivel personal, la reconstrucción social como reparación tendrá un impacto psicológico limitado, sobre todo en aquellos que pretenden reparaciones individuales. Además, los sobrevivientes (y, generalmente, miembros de la comunidad) pueden considerar la modernización de sus comunidades como un derecho ciudadano. Brandon Hamber observa que una verdadera reparación y recuperación no ocurre solo o principalmente mediante un objeto o un acto de reparación, sino también a través del proceso relacionado con el objeto o el acto en cuestión<sup>46</sup>. Los grupos defensores han señalado que utilizar los fondos para reparaciones con el objeto de proveer bienes o servicios no excluyentes a las poblaciones marginadas (incluyendo a las víctimas, pero no solamente a ellas) permite al Gobierno desentenderse de ello muy fácilmente: solo requiere hacer lo que se tiene que hacer de todas maneras, y pegarle la etiqueta de “reparación”<sup>47</sup>. Por otro lado, es probable que los beneficiarios tomen los resultados como producto de una generosidad oficial más que como una obligación legalmente definida.

No obstante, los Gobiernos tienden a preferir el uso de reparaciones colectivas, a menudo por razones pragmáticas. Las reparaciones colectivas pueden permitirles canalizar programas en los ministerios existentes, aparecer como más eficientes y con menos probabilidades de ser políticamente sensibles, requerir de menos burocracia nueva y aparecer como más aceptables ante los administradores preocupados por el presupuesto y por los acreedores. Las reparaciones no excluyentes también evitan problemas relacionados con la diferenciación de víctimas o la creación de nuevos rencores. Las agencias de ayuda también prefieren hablar de “asistencia a la víctima” y no de reparaciones.

Efectivamente, a pesar de las limitaciones de la no exclusividad y del peligro de la confusión antes detallada, puede haber algunas ventajas sustanciales en las reparaciones colectivas dentro de un desarrollo a largo plazo, en especial si se usan para complementar algún tipo de reparación individual. En primer lugar, cuando existe escasez de recursos y un gran número de víctimas, las alternativas pueden estar entre las reparaciones colectivas, por un lado, y absolutamente ninguna reparación material o compensaciones individuales tan exiguas que resultan insultantes, por otro.

---

46 Brandon Hamber, “Narrowing the Micro and Macro: A Psychological Perspective on Reparations in Societies in Transition”, en *The Handbook*, 580.

47 Véase Roht-Arriaza, “Reparations Decisions and Dilemmas”; de Greiff, “Justice and Reparations”; y Rubio-Marín, “Gender and Collective Reparations”.

La prestación de servicios, tales como salud y educación, sirve al menos de algún provecho para las poblaciones beneficiadas. Por otra parte, al evitar nuevos rencores o diferenciación de víctimas, y gracias al acceso no excluyente para los sectores grandes de una población afectada, incluyendo víctimas y perpetradores, se pueden evitar también la estigmatización y la continua marginación que los programas para víctimas pueden generar.

Se pueden preparar reparaciones colectivas para maximizar su impacto simbólico (aunque esto no ocurra con frecuencia), por medio de ceremonias de nombramiento, junto con reparaciones simbólicas de diferentes tipos, u otras por el estilo. Es importante, en ese sentido, que las reparaciones colectivas estén ligadas explícitamente a los daños, algo que, por ejemplo, ha estado en gran medida ausente del programa peruano. Por otro lado, el peligro de que los Gobiernos minimicen el carácter obligatorio y sustentado en derechos de las reparaciones colectivas, permitiendo que sean percibidas como una mera generosidad, no se limita a las reparaciones colectivas ni a reparaciones bajo la forma de mejoras en la infraestructura y en la entrega de servicios. Este riesgo puede también hallarse en los pagos de compensación individual. En Guatemala, por ejemplo, las agrupaciones de víctimas se han quejado de que los cheques que reciben las víctimas por violación de derechos humanos parecen ser equivalentes a los cheques que se giraron al mismo tiempo a los miembros de las patrullas civiles (quienes a menudo fueron violadores de derechos humanos) por trabajo forzado. En esa situación, no hay tampoco (con raras excepciones) ningún gesto simbólico ni tampoco de disculpas en la entrega de fondos. Las agrupaciones informan que las personas están confundidas y molestas debido a que se entregan montos diferentes a las diferentes familias, a pesar del hecho de que había una lógica clara detrás de los montos diferenciados<sup>48</sup>.

Las reparaciones individuales hechas como pagos globales en efectivo pueden crear otros tipos de dificultades. La evidencia en otros casos previos de reparaciones negociadas o realizadas por mandato del sistema interamericano sugiere que los pagos grandes (que, como es sabido, son de magnitud mayor que los ofrecidos por la mayoría de programas administrativos de reparaciones) han provocado dislocaciones en la comunidad: líderes históricos que fueron abandonados para

---

48 Los montos dependían de la naturaleza de la violación (*i. e.*, si mataron a la víctima) y también de la manera en que muchos familiares sufrieron la violación, con el fin de lidiar con situaciones donde familias enteras fueron casi eliminadas. Los montos varían de Q 20,000 a Q 44,000 (US\$ 2,608 a US\$ 5,737).

favorecer a un montón de advenedizos que prometían obtener más y mejores reparaciones, pueblos que se vieron inundados de charlatanes que prometían cheques rápidos, familiares lejanos y desconocidos que de pronto aparecieron, y algunos beneficiarios que fueron asaltados o a quienes se amenazó para que entregaran el dinero de su cheque<sup>49</sup>. La dinámica al interior de la familia también fue impactada: mientras en unos casos las mujeres se fortalecieron recibiendo dinero en efectivo a sus nombres, en otros casos los miembros masculinos de la familia en cuestión interpusieron rápidamente demandas por la compensación pagada a sus mujeres y madres<sup>50</sup>.

Sin embargo, una combinación cuidadosa de reparaciones individuales y colectivas puede tener un posible impacto positivo desde el punto de vista del desarrollo, más allá de cualquier otro impacto en el Estado. Podría, por ejemplo, ayudar a redistribuir el poder a nivel local alterando la dinámica entre las víctimas y la estructura de poder. Luego de muchos conflictos armados, los vencedores representan el liderazgo local (oficial o *de facto*): tienen la mayoría de los recursos (a menudo como resultado de la apropiación de los recursos de las víctimas), están protegidos por una impunidad desenfrenada sobre cualquier tipo de responsabilidad y, en ocasiones, se han transformado en una mafia local o en jefes del crimen. Por otro lado, las víctimas suelen estar entre los miembros menos favorecidos de la comunidad debido a la falta de uno o más sostenes de la familia, a la falta de tierras, y/o a problemas de salud. A pesar del retorno de la paz, tienden a seguir siendo, en gran medida, impotentes y marginados. Como se describió anteriormente, esto crea dificultades para incorporar plenamente a un sector sustancial de la población en la lucha por el desarrollo.

En estas circunstancias, un programa de reparaciones bien diseñado puede ayudar a redistribuir el poder local. Lo más saltante es que se pueda asignar los recursos más necesarios en manos de los menos favorecidos, lo cual a su vez puede subrayar y hacer público el reconocimiento del Estado

---

49 Mersky y Roht-Arriaza, “Guatemala”. Elizabeth Lira observa un resultado similar en las zonas mapuches de Chile donde “en comunidades muy pobres, las reparaciones económicas distorsionaron las relaciones familiares de solidaridad y afectaron negativamente las redes familiares y comunitarias” (cita traducida). Lira, “The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile”, 63.

50 Esta información se basa en discusiones respecto de las reparaciones pagadas en Guatemala como resultado de casos de la Corte Interamericana, en especial las entrevistas a Olga Alicia Paz de ECAP y a los sobrevivientes a las masacres en el Plan de Sánchez. Véase también Mersky y Roht-Arriaza, “Guatemala”.

de que estas personas han sufrido desproporcionadamente. Pero incluso tales servicios como escuelas, pistas o centros de salud, que favorecen a todos los que vivan en el área, incluyendo perpetradores, transeúntes y rescatistas, así como víctimas<sup>51</sup>, podrían ayudar a redistribuir el poder en favor de las víctimas. Si los servicios necesarios para todos llegan a la comunidad debido a las necesidades —y, mejor aún, debido a la lucha— de las víctimas y sobrevivientes, estos les da una fuente de estatus y orgullo ante la mirada de sus vecinos. Una fuente de estatus en muchas culturas y comunidades es la habilidad de traer recursos para mantener el bien común, la habilidad de ser un benefactor<sup>52</sup>. Al dejar en claro que las víctimas son la razón por la cual los servicios llegan, inclusive si estos servicios benefician a todos, las reparaciones colectivas pueden empezar a resolver un desequilibrio de poder existente. Esto puede, a su vez, permitir una participación más amplia de las víctimas en el Gobierno local.

Lo ideal sería que los programas de reparaciones maximizaran las ventajas relativas del criterio individual y del colectivo al combinarlos. Las experiencias relacionadas con la reintegración de excombatientes pueden ser de ayuda aquí. De acuerdo con Sarah Cliffe, del Banco Mundial, la modalidad planificada de pagos de reintegración para combatientes desmovilizados en Aceh consistió en un pequeño pago individual en efectivo, un bono algo mayor por servicios individualizados —tales como pensión de estudios o de capacitación profesional— y en tercer lugar, bonos de desarrollo de la comunidad. Estos bonos, entregados a cada excombatiente, le daban la facultad a él (rara vez se trataba de una mujer) de reunir los recursos representados por el bono junto con otros para financiar los programas comunitarios. Estos bonos no tenían ningún valor reembolsable en efectivo, excepto cuando se combinaban con otros, y solo podían ser usados para propósitos colectivos.

Este tipo de plan tiene una serie de ventajas potenciales cuando se aplica al tema de las reparaciones para víctimas. Permite hacer

---

51 Estas categorías son obviamente fluidas: la misma persona puede caer en más de una categoría, por ejemplo, al rescatar a unas personas a la vez que ataca a otras; dentro de las familias hay con frecuencia representantes de todos ellos. No es posible beneficiar solo a las víctimas “correctas”; el PIR de Perú, por ejemplo, excluye miembros de grupos subversivos, pero esta disposición ha levantado una serie de críticas de que la exclusión es discriminatoria y se extiende de un modo demasiado amplio.

52 Este fenómeno toma diferentes formas en diferentes culturas. Se habla de ello (despectivamente) como la habilidad de actuar como padrino, gran hombre, promotor y agitador, pero el mismo impulso motiva, al menos en parte, grandes fiestas de bodas, fuertes donaciones al ballet o a la nueva ala del hospital.

pequeños pagos individualizados y, al mismo tiempo, concentrar el grueso de los recursos en otra parte. Convierte a las víctimas en agentes de cambios positivos en sus comunidades, con impactos favorables en la dinámica del poder local. En este caso, dicho efecto se fortalece, pues son las víctimas quienes colectivamente deciden qué proyectos tienen prioridad, y estos proyectos se diferencian claramente del gasto gubernamental regular. También crea un mecanismo para una toma de decisiones colectiva que puede sobrevivir al programa de reparaciones, especialmente en comunidades con grandes cantidades de víctimas. Así se maximiza el potencial de las reparaciones colectivas y se minimiza las desventajas.

## 7. Sistemas de entrega y destinos para las reparaciones

Como se mencionó antes, es probablemente imposible detectar a una escala macro el aporte económico de los programas de reparaciones al desarrollo, si lo hubiera. No obstante, en los niveles comunitario, familiar e individual puede ser significativo el tipo de reparaciones, la forma de suministrar la compensación monetaria o los paquetes de servicio, y la posibilidad de usar hasta sumas modestas de dinero para impulsar la demanda o la capacidad productiva local. Esto es especialmente cierto dado el nivel básico de pobreza de la mayoría de beneficiarios. En esta sección, examinamos algunas de las implicancias del empleo de diferentes modalidades y sistemas de entrega de reparaciones.

### 7.1. Reparaciones en especie y en efectivo

El impacto de las reparaciones en el desarrollo puede ser distinto en algunos contextos culturales dependiendo de si las reparaciones se hacen como una restitución en especie por pérdidas o mediante pagos en efectivo como compensación. La restitución en especie incluye materiales para vivienda, animales de granja o de pastoreo, semillas e implementos de trabajo y domésticos, tales como azadas y ollas. Si bien los economistas pueden sostener que suministrar bienes en vez de dinero en efectivo es ineficiente<sup>53</sup>, hay algunas razones por las que el incrementar la

---

53 Economistas del bienestar subrayan la habilidad que tienen los beneficiarios que reciben dinero en efectivo de satisfacer un amplio rango de preferencias y los costos administrativos reducidos de los desembolsos en efectivo. Daniel M. Hausman y Michael S. McPherson, "Beware of Economists Bearing Advice", *Policy Options* 18, n.º 7 (septiembre de 1997): 16-19.

restitución en especie podría tener un impacto distinto tanto en el efecto de la reparación como en el desarrollo a largo plazo.

En primer lugar, los valores simbólicos son diferentes: los bienes de reemplazo son una conexión tangible con lo que se perdió, mientras que el dinero tiene un significado genérico. Esta es la razón por la cual el derecho internacional tradicionalmente está a favor de la restitución siempre que sea posible, y considera la compensación monetaria solo para bienes (y personas) que no pueden ser reemplazados. En segundo lugar, los valores relativos del dinero y de los bienes son diferentes en algunas sociedades. De todos los tipos posibles de reparaciones, el dinero es el más controvertido: en algunos lugares, las reparaciones monetarias por la muerte de un ser amado son consideradas “dinero con sangre”; en otros, el dinero en efectivo se asocia con imposiciones coloniales y con la necesidad de trabajo asalariado. En ciertos lugares, la riqueza y el valor se miden en términos de dinero, mientras que en otros, la riqueza se mide en ganado, cerdos u otros bienes y el valor personal proviene de la entrega de activos a la comunidad y no del acto de guardarlos. En muchas culturas tradicionales no occidentales, las diferentes clases de dinero tienen diferentes usos; se asocia el dinero en efectivo con un trato comercial burdo, mientras que otros productos (*pom*, conchas, ganado y ofrendas, entre otros) son vistos como valiosos para acuerdos contractuales solemnes o en tratos interpersonales importantes<sup>54</sup>. Mientras que, en muchos casos, estas diferencias pueden ser a este punto nada más que residuales, cuando los bienes que están en juego son altamente simbólicos y tienen una carga emocional, ellas pueden ser gravitantes. Así, en Ruanda, las reparaciones que una comunidad le pagaba a otra poco después del genocidio, bajo las nociones tradicionales de la *gacaca*<sup>55</sup>,

---

54 Hay una vasta literatura sobre productos, regalos, monedas y su significado. Véase, por ejemplo, Andrew Strathern y Pamela J. Stewart, “Objects, Relationships and Meanings”, en *Money and Modernity: State and Local Currencies in Melanesia*, David Akin y Joel Robbins, Eds. (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1999), hablando sobre los nuer de África del Este: “Los límites de la interconvertibilidad del dinero y del ganado se basan en la idea de que el dinero “no tiene sangre” y que no trae el poder procreador que sí tiene el ganado. El hecho de que los seres humanos y el ganado sí tengan sangre es dado por los nuer como la razón de por qué el ganado puede representar a las personas en intercambios reproductivos (dote o pagos de sangre) como lo hace el cerdo en Nueva Guinea” (cita traducida). Véase también C. A. Gregory, *Gifts and Commodities* (Londres: Academic Press, 1982).

55 No hacemos referencia aquí a la “gacaca legal” creada para que los responsables de bajo nivel rindan cuentas, sino a la versión espontánea que surgió en los años inmediatamente posteriores a 1994.

consistieron en ganado —el indicador tradicional de riqueza en el este de África— y no en efectivo. En Timor Oriental, las reparaciones hechas a la propiedad y al daño personal, según los procedimientos de reparación de la comunidad, incluían lechones o pollos y collares ceremoniales<sup>56</sup>.

Al mismo tiempo, la línea que divide las pérdidas personales de las pérdidas de propiedades pueden no ser las mismas en todas las sociedades. En algunos lugares, a los animales domésticos se les pueden considerar seres sensibles, casi como miembros de la familia, mientras que en otros hasta los cultivos y bienes domésticos pueden tener espíritus. Esto es particularmente cierto en la cosmovisión de las culturas indígenas. Así, la pérdida de estas cosas puede sentirse más que la pérdida de una “simple” propiedad. Resulta bastante sorprendente ver en los testimonios de víctimas la cantidad de veces que las personas enumeran pérdidas de cultivos, animales domésticos y herramientas con gran especificidad, inclusive décadas después de que las pérdidas tuvieron lugar, como lo sugiere el testimonio del sobreviviente k’ekchi en la cita que abre este artículo.

En tercer lugar, la restitución en bienes, y no en la forma de compensación, puede cambiar los efectos del pago al interior de una familia y por género. La economía doméstica suele ser el ámbito de las mujeres, mientras que la economía monetaria es el de los hombres. El control sobre los recursos, por tanto, va a depender del ámbito al que pertenezcan, de manera que lo más probable es que la dotación de bienes resida en manos de mujeres. También es probable que los animales domésticos en particular se usen más que el dinero en efectivo para mejorar la nutrición de la familia o para aumentar el flujo de ingresos bajo el control de las mujeres. A su vez, los estudios señalan que es más probable que el ingreso controlado por mujeres se gaste en nutrición y en la educación de los hijos<sup>57</sup>.

Es cierto que la restitución en especie puede no ser práctica en las zonas urbanas, ni tampoco tener la misma resonancia en todas las culturas, incluso en las rurales. Pero incluso allí se debe tener cuidado al pensar en formas culturalmente apropiadas y económicamente beneficiosas sobre

---

56 Véase Patrick Burgess, “A New Approach to Restorative Justice: East Timor’s Community Reconciliation Processes”, en *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena, Eds. (Nueva York: Cambridge University Press, 2006).

57 Sen, *Development as Freedom*, 195-98.

pagos individuales no monetarios, ya sea que se trate de materiales de construcción o herramientas que proporcionen a las víctimas los medios para vivir con dignidad. También debe pensarse en la naturaleza y el tamaño de los mercados disponibles: si las cosas que más necesita la población no pueden comprarse localmente, los pagos en efectivo pueden terminar beneficiando a las élites urbanas o extranjeras sin crear ningún tipo de efecto multiplicador a nivel local. Hasta pueden reducir la mano de obra local, como cuando las personas usan sus indemnizaciones para mandar a los jóvenes fuera del país como trabajadores migrantes.

## 7.2. Sistemas de entrega de pagos en efectivo

La mayoría de programas de compensación individual han emitido cheques por el valor total de la compensación prometida. Hay dos alternativas para los pagos únicos: la emisión de bonos y las pensiones periódicas. Como estrategia de distribución de compensaciones, los bonos permiten al Gobierno hacer una declaración temprana de que se cometió un error y que se pagará una reparación, lo que permite amortizar el pago a lo largo de varios años, disminuyendo así el impacto fiscal. Esto le permite a un Gobierno con problemas de liquidez hacer mayores pagos a las víctimas, al menos en principio. Argentina, por ejemplo, les financió pagos relativamente grandes (cerca de los US\$ 224,000 en promedio) a las familias de los desaparecidos emitiéndoles bonos, pagaderos en su totalidad en un período de dieciséis años, en 120 pagos mensuales, incluyendo capital e intereses, luego de un período de gracia de 72 meses<sup>58</sup>.

Aunque emitir bonos permite hacer grandes pagos y un importante compromiso temprano de reparación, también crea dos problemas principales: obliga a las víctimas a apostar por la probidad financiera futura del Gobierno y las obliga a esperar mucho tiempo por el pago total. Ambos problemas aparecieron en Argentina, cuando la crisis financiera del 2001 llevó temporalmente a la suspensión del pago de bonos y forzó a muchas víctimas a venderlos en los mercados secundarios por debajo del valor nominal con el fin de obtener el efectivo que necesitaban<sup>59</sup>. Así, los beneficiarios más ricos y más jóvenes pudieron, en la práctica,

---

58 María José Guembe, "Economic Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinean Experience", en *The Handbook*, 40-41.

59 *Ib.*; véase también Marcelo A. Sancinetti y Marcelo Ferrante, *El derecho penal en la protección de los derechos humanos* (Buenos Aires: Hammurabi, 1999).

recibir más que aquellos más pobres, de más edad o con menos fuentes alternativas de fondos.

El programa de reparaciones chileno proporcionó una pensión periódica en lugar de un único pago total a las familias de muertos o desaparecidos<sup>60</sup>. El pago, calculado de acuerdo con el salario promedio de un funcionario, se divide en porcentajes fijos entre la esposa, los padres e hijos del difunto o desaparecido; cada hijo recibe el porcentaje estipulado hasta los 25 años de edad, aun cuando el total excediera el cien por ciento. Puede ser preferible una pensión cuando hay una infraestructura adecuada para distribuirla, ya que cada miembro de la familia podrá obtener algunos ingresos sin correrse el riesgo de que un único pago pueda quedar en poder del más fuerte. Una pensión es también un constante recordatorio del compromiso del Estado de reparar el daño, aun si los montos reales implicados están lejos de bastar para el sostenimiento (como es el caso de Chile). Sin embargo, esto también plantea a las víctimas el riesgo de que el Estado desista de continuar con el pago dejándolas con una recuperación total más reducida. Los pagos periódicos también requieren de una estructura administrativa continua. En países con otros sistemas de pensiones, las pensiones a las víctimas pueden simplemente incorporarse a la administración existente, pero donde tales programas son incipientes o están muy mal dirigidos, las víctimas pueden ser perjudicadas.

A una escala nacional, los montos incluidos en los pagos de reparaciones son relativamente pequeños, pero si en cierta forma estos se concentran regionalmente y son inyectados en zonas con un pobre nivel adquisitivo, podrían tener un impacto a nivel local y regional. Podrían resultar en un breve *boom* de gastos que dure un año o dos, dejando a sus beneficiarios sin mejorar su situación; podrían estimular el aumento de delincuencia contra los beneficiarios, o podrían simplemente proporcionar los medios para que muchos huyan del área y se vuelvan a establecer en los Estados Unidos, Europa o en grandes ciudades. En cualquier caso, el impacto del desarrollo a nivel local será mínimo (excepto, quizá, para estimular finalmente las remesas de emigrantes exitosos)<sup>61</sup>. Por otro lado, las reparaciones en la forma de pequeñas provisiones de

---

60 Ley 19.123 del 8 de febrero de 1992, citada en Lira, “The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile”, 59.

61 Pablo Fajnzylber y J. Humberto López, Eds., *Remittances and Development: Lessons from Latin America* (Washington, D. C.: Banco Mundial, 2008).

dinero concentradas a nivel regional podrían servir como catalizador para la inversión productiva generada localmente, la demanda local y sustentos sostenibles, lo que maximiza el impacto de pequeñas sumas de dinero y permite aprovechar las capacidades locales de manera similar a lo que ocurre con la inyección de microcréditos.

Fomentar un vínculo entre un programa de reparaciones así y el desarrollo sostenible implicaría un proceso de educación, capacitación y planificación en torno a finanzas y oportunidades de pequeña inversión, lo que alienta a los beneficiarios a usar proveedores locales cuando sea posible. También puede implicar que se estimule la creación de mini cooperativas de crédito u otros sistemas bancarios locales (formales o informales) con un capital inicial procedente de los pagos de reparaciones, los cuales podrían otorgar a los beneficiarios tanto el acceso al crédito como a acciones en una empresa potencialmente rentable<sup>62</sup>. Los pagos en efectivo desembolsados como parte de los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) incluyen regularmente capacitación tanto en habilidades concretas como en gestión financiera, pero con los programas de reparaciones es poco lo que puede hacerse aparte de, a lo más, abrir una cuenta bancaria para los beneficiarios. Los Gobiernos pueden objetar el hecho de que es paternalista decirles a las personas cómo gastar su dinero, pero esbozar opciones y posibilidades, de hecho, no es lo mismo que ponerle límites coercitivos al gasto<sup>63</sup>. En efecto, cuando se da la opción con la debida anticipación en un proceso de reparaciones, los beneficiarios pueden ver bien las ventajas de una postura centrada en el desarrollo de la comunidad que implique aspectos de gestión financiera.

A la fecha, las actividades productivas constituyen solo una pequeña parte de los planes de reparaciones. En Guatemala, el PNR ha reservado un pequeño fondo para actividades productivas y ha empezado a examinar cómo el programa puede apoyar inversiones en, por ejemplo, energía solar. También tiene un fondo proyectado para mujeres, el cual está estructurado de acuerdo con el modelo de un banco comunal. Las mujeres recibirían montos pequeños (de US\$ 300 a US\$ 350) para actividades productivas, junto

---

62 Véase Hans Dieter Seibel y Andrea Armstrong, “Reparations and Microfinance Schemes”, en *The Handbook*, 676.

63 El debate sobre si la capacitación en planificación financiera y protección legal debería acompañar las reparaciones individuales o si esto implicaría que a los beneficiarios no se les puede confiar dinero también estuvo presente en Sudáfrica. Véase Christopher J. Colvin, “Overview of the Reparations Program in South Africa”, en *The Handbook*, 192.

con clases de alfabetización. El programa aún no está en marcha, a pesar de que varios otros planes (privados) de microcréditos operan al interior de las zonas más golpeadas. Varios de los proyectos de las comunidades peruanas antes referidos consisten en actividades productivas, desde la siembra de pasto y compra de animales de pastoreo hasta centros de artesanía, aunque el mayor énfasis está dado en la estructura básica necesaria para la agricultura y la vida rural. En Sudáfrica, el sector privado del Fondo Empresarial, en colaboración con los Gobiernos locales, proporciona capacitación en habilidades y cofinanciación para el turismo y otros proyectos de producción en comunidades severamente afectadas por el *apartheid*, incluyendo a varias que han recuperado tierras recientemente. Sin embargo, a pesar de que las metas incluyen reconciliación y reconstrucción, el programa es proyectado como un programa de lucha contra la pobreza, en lugar de una iniciativa para reparaciones<sup>64</sup>.

### 7.3. Fondos fiduciarios

Las reparaciones también pueden provenir de un fondo fiduciario creado con el propósito de financiar reparaciones a personas a través de proveedores de servicio o en la forma de proyectos que benefician a la comunidad. Dado que cualquier programa de reparación requiere de tiempo para asentar sus bases (como mínimo, el tiempo necesario para identificar a las víctimas y proyectos, y para recaudar y distribuir fondos), la implementación de un fondo fiduciario al inicio del proceso de reparaciones promueve al menos cuatro objetivos. Estos objetivos son de interés tanto para los especialistas en desarrollo como para los de justicia transicional.

Primero: establecer un fondo fiduciario da a las víctimas una institución concreta en la cual concentrarse tanto para la defensa como para la rendición de cuentas, y les permite saber que existe un fondo seguro de dinero para las reparaciones. Esto debe fortalecer la demanda de transparencia y responsabilidad con respecto de dicha institución en particular, la cual debe ayudar a la comunidad a definir el proceso de reparaciones y cualquier impacto de desarrollo resultante. Esto está bastante en consonancia con el énfasis de Sen sobre el desarrollo como libertad, el cual aboga por el derecho de una comunidad a definir sus propias metas de desarrollo.

---

64 Véase la discusión del Programa de Inversiones en Comunidades del Fondo en [www.btrust.org.za/index.aspx?\\_=127&id=9&sid=4](http://www.btrust.org.za/index.aspx?_=127&id=9&sid=4).

Segundo: establecer un fondo fiduciario permite la financiación de proyectos pequeños por solicitud, al comprometer a la sociedad civil y a las víctimas a un diálogo sobre cómo las reparaciones se pueden usar mejor en su situación en particular. La participación de los actores de la sociedad civil en un fondo fiduciario como intermediarios puede también fortalecer y promover a la sociedad civil (aunque también puede sembrar la competencia por los fondos y poner en desventaja a las comunidades con menos voz propia). Los representantes de las comunidades sobrevivientes pueden ser incluidos en el ente rector de un fondo fiduciario para servir de nexos con estas comunidades.

Tercero: un fondo fiduciario puede mantener la flexibilidad para financiar tanto las reparaciones colectivas como las individuales, según sea necesario. Como se indicó anteriormente, una perspectiva combinada puede maximizar el impacto de tales programas, tanto en términos de dignificación como en términos de objetivos de desarrollo. Sin un fondo fiduciario, se puede perder esa flexibilidad para ajustarse a la situación local; por ejemplo, en un principio el programa de reparaciones puede definirse como puramente colectivo o puramente individual en su naturaleza.

Cuarto: un fondo fiduciario podría ser financiado y manejado tanto por fuentes y actores nacionales como internacionales, creando la posibilidad de que la comunidad internacional, especialmente cuando se trata de aquellos países que pueden haber tenido alguna conexión con el conflicto, pueda hacer una contribución a las reparaciones para las víctimas. Una cuota de supervisión internacional puede ser también particularmente útil cuando las estructuras internas del Gobierno son débiles. Un gran desafío para cualquier fondo fiduciario, como para cualquier programa de reparaciones, será el de asegurar que haya suficiente financiación para que cumpla su mandato. Poco éxito han tenido, hasta la fecha, en atraer fuentes suficientes de capital una serie de fondos fiduciarios creados por los Gobiernos<sup>65</sup>. Sin embargo, la figura del fondo fiduciario puede a veces resultar útil en canalizar recursos desde una amplia diversidad de fuentes.

Un ejemplo destacado de fondo fiduciario es el Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas (FFBV) de la Corte Penal Internacional, el cual, a pesar de estar conectado con un tribunal, puede proporcionar un modelo

---

65 Alexander Segovia, "Financing Reparations Programs: Reflections from International Experience", en *The Handbook*.

útil para fondos fiduciarios en otras situaciones<sup>66</sup>. El FFBV fue establecido por la Asamblea de los Estados Partes de la CPI en septiembre del 2002<sup>67</sup>, como lo estipula el artículo 79 del Estatuto de Roma, que ordena que se establezca un fondo fiduciario en beneficio de las víctimas de crímenes de la competencia de la Corte y de sus familias. El FFBV está, por tanto, limitado al servicio de las víctimas de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Las víctimas, en este caso, pueden incluir tanto a organizaciones e instituciones como a personas<sup>68</sup>. El FFBV tiene dos mandatos: el primero, proporcionar reparaciones a las víctimas que participan en casos ante la corte tras sentencia condenatoria; y el segundo, utilizar “otros recursos” para proporcionar asistencia provisional a las comunidades afectadas, también por crímenes dentro de la jurisdicción de la corte. El FFBV puede recibir multas y decomisos de las personas convictas, pero también puede recibir fondos de, entre otras fuentes, contribuciones voluntarias de los Gobiernos, organizaciones internacionales, personas, corporaciones y otras entidades<sup>69</sup>.

El FFBV no puede asumir proyectos que predeterminen algún problema ante la corte, perjudique los derechos del acusado o afecte cualquier aspecto relacionado con la participación de las víctimas en la situación, y debe recibir la aprobación de la sala pertinente para sus actividades<sup>70</sup>. No obstante, el fondo se maneja con discreción en cuanto a la manera en que se debería ejecutar el segundo mandato y ha decidido enfocarse en proyectos de rehabilitación física, rehabilitación psicológica y apoyo material. Los proyectos se seleccionan a partir de las propuestas presentadas por la secretaría del FFBV, en un proceso cada vez más formalizado, y son realizados por socios locales, usualmente agrupaciones de la sociedad civil. A pesar de que la labor del FFBV está en sus inicios, se espera que sus proyectos en la República Democrática del Congo y

---

66 Véase también el ejemplo del Fondo Especial para las Víctimas de Guerra de Sierra Leona.

67 Información sobre el FFBV en [www.iccnw.org/?mod=vtfbackground](http://www.iccnw.org/?mod=vtfbackground).

68 Estatuto de Roma, Reglas de Procedimiento y Evidencia, regla 85.

69 Resolución ICC-ASP/1/Res.6.

70 La regulación 50 exige que la junta notifique a la Corte y que espere una respuesta de la sala pertinente o la expiración del requisito del plazo de tiempo antes de emprender un proyecto. Véase, por ejemplo, los expedientes hechos en las situaciones de la República Democrática del Congo y Uganda: [www.redress.org/reports/2008%20March%20April%20Legal%20Update.pdf](http://www.redress.org/reports/2008%20March%20April%20Legal%20Update.pdf); [www.icccpi.int/iccdocs/doc/doc470235.PDF](http://www.icccpi.int/iccdocs/doc/doc470235.PDF); [www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc459788.PDF](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc459788.PDF).

en Uganda incluyan programas de microcrédito dirigidos a reintegrar y apoyar a las víctimas de violación y violencia sexual, y mutilación física, así como también formación profesional y asesoramiento<sup>71</sup>.

Como se señaló anteriormente, con un fondo fiduciario los promotores privados pueden participar en la financiación de las reparaciones, lo cual puede ser especialmente oportuno cuando se puede establecer una relación entre los altos márgenes de ganancia y los orígenes o la continuación del conflicto. Existen algunos antecedentes en el financiamiento privado de reparaciones, aunque la mayoría de ejemplos se destacan por la renuencia de actores privados a adoptar alguna medida que pueda interpretarse como una forma de admitir culpabilidad por daños a las víctimas. La CVR sudafricana recomendó que el sector privado realizara un pago único sobre la base del ingreso corporativo y una donación del uno por ciento de la capitalización de mercado de las empresas estatales, un pago retroactivo en las ganancias corporativas, y un “impuesto a la riqueza” para subsanar las ganancias excedentes generadas por los sueldos de la época del *apartheid* y por las restricciones al sector laboral. Pero el sector privado rechazó esta propuesta; aunque, como se dijo antes, el Fondo Empresarial ha suministrado fondos a las comunidades más afectadas sin llamar a estos “reparaciones”<sup>72</sup>. El PIR peruano es financiado en parte por el óbolo minero, una contribución voluntaria del tres por ciento de las ganancias netas hecha por las compañías mineras al Gobierno, pero este no está específicamente ligado a las reparaciones y cuenta con muchos demandantes; el impuesto a las sobreganancias mineras en Perú fue rechazado. Los fondos privados pueden provenir también del seguimiento y confiscación de activos de los perpetradores y de las ganancias ilícitas de exlíderes. El PIR peruano también se financia parcialmente (quince millones de nuevos soles para 2007, aproximadamente US\$ 4'745,334) desde una reserva especial creada para guardar fondos recuperados de exfuncionarios del Gobierno acusados de malversación<sup>73</sup>. Sin embargo, hay múltiples demandas sobre los activos de esa reserva y una vez que los activos actuales se agoten, es incierto de dónde vendrán más.

---

71 “Trust Fund for Victims Program Overview”, 2008. Este documento lo tienen los autores.

72 Colvin, “Overview of the Reparations Program in South Africa”, 209.

73 El Fondo Especial de Administración de Dinero Obtenido Ilícitamente a Perjuicio del Estado (FEDEDOD) guarda fondos recuperados del expresidente Alberto Fujimori y sus funcionarios. De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue usado para el PIR. Informe CCDDHH 2006, citando al Proyecto de Ley 110-2006-PE.

## 8. Las reparaciones y la comunidad internacional para el desarrollo

Para cumplir con su función expresiva y simbólica, las reparaciones deben provenir principalmente de las partes responsables de las violaciones cometidas. De esta manera, es importante que, en los casos de violaciones de los derechos humanos auspiciadas por el Estado, las reparaciones provengan del Estado y no de organismos externos. Sin embargo, esto no significa que las IFI, agencias de ayuda y actores privados no tengan un rol. Como entidades financiadoras que son, ellas proveen fondos y asistencia técnica que pueden determinar qué iniciativas post conflicto son implementadas, ya sea a través de la comunidad internacional directamente o por socios locales con asistencia internacional. Las iniciativas tomadas por la justicia transicional, en la forma de procesos judiciales, búsqueda de la verdad y, en especial, reforma del sector seguridad y programas DDR, han dependido en gran medida del apoyo externo y de los fondos de entidades financiadoras bilaterales y multilaterales.

Los programas de reparaciones se han beneficiado también del apoyo externo, pero en un grado mucho menor. En parte, esto se debe a que es difícil mostrar en un programa de reparaciones los plazos necesarios de recuperación favorables y la rentabilidad de las inversiones, puesto que se concentran en valores intangibles tales como la dignificación y la inclusión. Sin embargo, al mismo tiempo puede haber riesgos, especialmente con las grandes entidades financieras multilaterales, cuando se permite que la base conceptual o la aplicación práctica de proyectos de reparaciones esté muy estrechamente vinculada o dependa de otras agendas del agente financiador en cuestión. Los sesgos propios de la cultura, la especialización y la misión de estas instituciones pueden conducir a una atención excesiva en los aspectos monetarios de los programas o a la imposición de una forma no realista de evaluación costo-beneficio. Es más, al implementar sus otras agendas, las entidades financiadoras también pueden hacer más difíciles los programas de reparaciones: el poner mucha atención a la disminución de los déficit presupuestales y de las planillas estatales para satisfacer el ajuste estructural impuesto externamente, por ejemplo, puede minar la habilidad del Gobierno para financiar cualquier clase de esquema reparativo.

Por otro lado, la comprensión de posibilidades y propósitos de los programas de reparaciones entre las entidades financiadoras puede vencer oposiciones y liberar recursos para dichos programas. Para las IFI —y el

Banco Mundial en particular—, la tendencia parece ser un incremento en su labor post conflicto, y el apoyo a los programas de reparaciones podría en teoría formar parte de esta creciente agenda post conflicto<sup>74</sup>. Sin embargo, varios de los que participaron de las actividades del Banco Mundial están de acuerdo en que, al menos hasta ahora, los proyectos de reparaciones han estado, mayormente, fuera de la atención del Banco. En parte es porque poco se sabe acerca de cómo los programas de reparaciones han funcionado y podrían funcionar fuera del contexto de la Alemania de postguerra y, por tanto, existe la impresión de que tales programas son un lujo que los países pobres no pueden permitirse. Adicionalmente, los programas de reparaciones parecen innecesariamente políticos: ¿por qué correr el riesgo de exacerbar tensiones entre los beneficiarios y aquellos excluidos, o parecer que se toma partido en el conflicto pasado, cuando el problema puede evitarse denominando la provisión de recursos a los afectados “asistencia a la víctima” en lugar de “reparaciones”? Una clara explicación de la lógica detrás de los programas de reparaciones y la diferencia entre los resarcimientos por daños ordenados por una corte y los tipos de reparaciones posibles después de un conflicto masivo ayudaría a llenar el vacío entre los especialistas en justicia transicional y el personal del Banco Mundial, con la esperanza de que al cabo del tiempo los actores económicos admitan y apoyen los esfuerzos para las reparaciones juntamente con la ayuda a las víctimas.

Al mismo tiempo, si bien la mayoría de las entidades donantes han sido lentas en proveer de material importante o apoyo técnico a los programas de reparaciones en un escenario de post conflicto, ellas sí han proporcionado un apoyo significativo a los programas DDR y a la reforma del sector seguridad. Las entidades donantes justifican este enfoque destacando la reintegración de excombatientes y la tarea de sacar las armas de la circulación como un tema de seguridad, lo cual ha demostrado tener importantes implicancias para la estabilidad de la sociedad y de la economía. Un estudio reciente sobre patrones de ayuda después del conflicto en Ruanda y Guatemala mostró que, durante el período en cuestión de once años, la reforma del sector seguridad, incluyendo los programas DDR, recibió la mayor parte de la ayuda que estaba destinada a medidas de justicia transicional —mayor ayuda que aquella destinada a procesos

---

74 Banco Mundial, “The Role of the World Bank in Conflict and Development: An Evolving Agenda”, sin fecha, 9, [web.worldbank.org/servlets/ocr?contentmdk=20482342&sitepk=407546](http://web.worldbank.org/servlets/ocr?contentmdk=20482342&sitepk=407546).

penales, comisiones de la verdad, mecanismos de justicia tradicional o reparaciones—<sup>75</sup>. Sin embargo, no queda claro que este énfasis tan marcado en los programas DDR, posiblemente en detrimento de otros enfoques, sea el mejor medio para estabilizar la sociedad y la economía.

Si bien hay beneficios para las entidades donantes que asumen los programas DDR, también hay tensiones si no se asume simultáneamente la demanda por reparaciones. Los programas DDR operan a menudo mediante la creación de incentivos para que los excombatientes entreguen sus armas y se reintegren a la sociedad en un rol no militar. Sin embargo, las reparaciones, al no hallarse encuadradas en términos de seguridad, pueden postergarse por meses, si no por años, después de un conflicto. Esto puede crear la percepción de que a combatientes o perpetradores se les va a compensar y otorgar beneficios sociales, mientras que las víctimas podrían no recibir nada. Es difícil avanzar hacia los objetivos ya sea de reconciliación o de (re)integración social o hacia el fin de la exclusión de grupos marginados sin brindar una mejor atención a este desequilibrio. Efectivamente, como lo ha observado De Greiff, algunos esfuerzos de DDR han empezado a hacer eco en un plano retórico de esta crítica al hacer notar el amplio contexto en el que operan, a la vez que mantienen el objetivo principal de promover la seguridad<sup>76</sup>. Pero si bien los programas DDR y los programas de reparaciones trabajan con diferentes poblaciones —combatientes y víctimas—, también comparten ciertos retos similares. Ambos tipos de programas deben, por ejemplo, definir beneficiarios, beneficios y las metas del programa.

Las agendas de los programas de reparaciones y de las agencias de desarrollo se superponen durante el período de planificación y programación una vez que un conflicto ha terminado, cuando hay oportunidad de que las entidades financiadoras entiendan en qué medida los fondos nacionales deben ser comprometidos con programas de reparación y cuando se puede pedir cuentas a los Gobiernos por las promesas de establecer iniciativas de reparaciones. Las agencias bilaterales y el PNUD han brindado apoyo

---

75 Ingrid Samset, Stina Petersen y Vibeke Wang, “Foreign Aid to Transitional Justice: The Cases of Rwanda and Guatemala, 1995-2005”, en Kai Ambos, Judith Large y Marieke Wierda, Eds., *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development* (Heidelberg: Springer, 2009).

76 Pablo de Greiff, “DDR and Reparations: Establishing Links Between Peace and Justice Instruments”, en *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development: The Nuremberg Declaration on Peace and Justice*, Kai Ambos, Judith Large y Marieke Wierda, Eds. (Heidelberg: Springer, 2009).

significativo a las iniciativas que buscan reparaciones dentro del contexto de apoyo a la justicia transicional en general. Sin embargo, en términos de porcentaje de la ayuda global al desarrollo, el apoyo a la justicia transicional ha sido menor —en el estudio antes mencionado sobre los casos de Ruanda y Guatemala, la ayuda hacia todo tipo de justicia transicional fue cerca del cinco por ciento del total de la ayuda para el desarrollo—<sup>77</sup>. Cerca del veinte por ciento de toda la ayuda a la justicia transicional en Guatemala fue destinado a reparaciones —salud mental, exhumaciones y asistencia para instalar el PNR— mientras que en Ruanda la cifra fue de cinco por ciento y se usó en el programa de apoyo a la salud mental, museos y espacios conmemorativos.

Además, el PNUD ha servido en ciertas ocasiones como vehículo administrativo para los fondos nacionales e internacionales relacionados con las reparaciones<sup>78</sup>. Junto con la agencia de cooperación alemana GTZ, el PNUD ha participado en la conceptualización del programa de reparaciones de Guatemala y en especial en aspectos psicosociales del trabajo con las comunidades más afectadas<sup>79</sup>. El PNUD identifica los programas de reparaciones como uno de los “cuatro pilares” de la justicia transicional y reconoce como reparaciones tanto las medidas financieras como las no financieras. En la práctica, sin embargo, el PNUD no pone programas en marcha, sino que responde a las peticiones del Gobierno. Si un programa de reparaciones ha sido incluido, por ejemplo, en un acuerdo de paz o en las recomendaciones de una comisión oficial de la verdad, el PNUD puede hacer un seguimiento; pero en otros casos se limita a servir

---

77 Samset, Petersen y Wang, “Maintaining the Process?” 13.

78 El PNUD se encarga de una gama más amplia de actividades de apoyo en el campo de la justicia transicional —coordinación, gestión de programa e implementación, análisis de la situación y evaluaciones de las necesidades, facilitación de los procesos de diálogo nacionales, asistencia técnica y gestión de fondos, desarrollo de la capacidad y gestión de la información—. Entre los ejemplos del apoyo del PNUD a la justicia transicional se incluye el apoyo a la Comisión para la Recepción, Verdad y Reconciliación de Timor Oriental, un papel en la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, y el apoyo a la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Perú, donde el PNUD actuó como canal para encontrar financiadores. El PNUD también participó en la Comisión para la Clarificación Histórica de Guatemala, y fue clave en el financiamiento del apoyo psicosocial en el contexto de las exhumaciones y en mantener vivo el PNR de Guatemala cuando el banco que guardaba los fondos del programa se derrumbó en el 2006. Oficina del PNUD de Prevención y Recuperación de Crisis, “UNDP and Transitional Justice: An Overview”, enero de 2006, 5-8.

79 Informe de la Evaluación Conjunta del Programa Nacional de Resarcimiento y de los Programas de Apoyo al PNR de GTZ y PNUD, Guatemala, 14 de diciembre de 2007, [www.berghof-peacesupport.org/publications/Informe%20final%20ec%20pnr.pdf](http://www.berghof-peacesupport.org/publications/Informe%20final%20ec%20pnr.pdf).

como un “intermediario honesto” con fuertes conexiones gubernamentales en el proceso de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil.

La contribución más importante que los agentes internacionales de desarrollo podrían hacer para crear programas de reparaciones viables sería que las reparaciones fueran tomadas en consideración en el debate preliminar del presupuesto estatal para los años inmediatamente posteriores al conflicto armado. El establecer una instancia de discusión de reparaciones en el momento en que se negocian los acuerdos de paz o los planes iniciales de Gobierno permitiría, por ejemplo, que las reparaciones formen parte de la estructura de asistencia del PNUD, lo cual a su vez posibilitaría hacer un seguimiento y haría más difícil que los Gobiernos usaran la excusa de una imposibilidad presupuestal para no implementar una reparación. En la medida en que los agentes de desarrollo jueguen un papel en los acuerdos de paz y en los planes preliminares de Gobierno, estos garantizarán que las reparaciones sean, al menos, una posibilidad viable.

## 9. Conclusiones y recomendaciones

Es mediante un enfoque de desarrollo centrado en capacidades y de abajo hacia arriba como se puede lograr una conexión más fuerte con la justicia transicional, en general, y con los programas de reparaciones, en particular. En términos muy generales, las reparaciones, al igual que el desarrollo, son un proceso, no un bien que se entrega. El mayor determinante del éxito es cómo se hacen las cosas —esto es, si la discusión y la entrega de reparaciones están establecidas de un modo que permitan que las metas de reconocimiento, respeto, restauración de la dignidad e interés cívico en el mejoramiento de las vidas sea una realidad sentida para los sobrevivientes—.

Un programa de reparaciones bien diseñado e implementado puede tener efectos derivados y continuados que impacten en el desarrollo en un plazo más largo. Tal programa puede ayudar a crear un cambio sostenible y culturalmente relevante al plantear tanto las raíces del problema como las necesidades inmediatas de los sobrevivientes. Las reparaciones pueden jugar un rol importante al cambiar la relación de los ciudadanos con el Estado, en fortalecer la confianza ciudadana y en crear un mínimo de condiciones para que las víctimas contribuyan a construir una nueva sociedad. Al mismo tiempo, los recursos —humanos, institucionales y financieros— disponibles para las reparaciones, obviamente varían dependiendo del nivel de desarrollo. Si bien los dos

procesos son diferentes y no deberían combinarse o fundirse, hay una serie de formas en las cuales puedan fortalecerse y complementarse unos con otros. En efecto, se debería tomar las previsiones para que los programas de reparaciones *complementen* los esfuerzos por el desarrollo (y funciones afines al Estado) en lugar de *duplicarlos*.

Para los expertos en desarrollo, sobre todo aquellos de las agencias de ayuda y las IFI, las necesidades y el contorno de un programa de reparaciones debe ser considerarlo tempranamente, en las primeras reuniones de donantes o durante las negociaciones para un futuro Gobierno tras un conflicto armado. Los Gobiernos necesitan considerar tanto el presupuesto como la especificidad de la programación lo más temprano posible. Aquellos que financian los programas de DDR deberían simultáneamente pensar en financiar reparaciones. Tanto para los programas de DDR como para los programas de reparaciones, si una persona recibe dinero en efectivo, debería también recibir cierta capacitación en presupuesto e inversión, e invertir de manera que se pueda maximizar una ganancia a largo plazo. Los expertos en justicia transicional necesitan comprender mejor el proceso financiador y conversar con los bancos, Gobiernos y financiadores lo más temprano posible para influir en las asignaciones del presupuesto por un período de planificación de entre tres a cinco años. La reconstrucción post conflicto y la planificación inicial del desarrollo económico coinciden con el plazo en que se están negociando las reparaciones para las víctimas del conflicto —después de que acabe la primera emergencia y ayuda humanitaria, pero antes de que se establezca una fase de “tiempos normales”—. La falta de una adecuada dotación y secuencia ha implicado que muchos programas de reparación solo aparezcan casi veinte años o más después del fin de las violaciones que debían de atender, cuando su efecto tanto material como simbólico se ha atenuado. Sin embargo, es posible que no se pueda evitar demoras y que las reparaciones deban ser concebidas como un esfuerzo multigeneracional que tome en cuenta los efectos multigeneracionales del trauma<sup>80</sup>. De esa manera, las reparaciones para la primera generación podrían centrarse en reconstruir su forma de sustento, asistencia psicosocial y médica, y dignificación, mientras que para la segunda y tercera generaciones sería adecuado atender la educación y el *empoderamiento*.

---

80 Para una discusión sobre los efectos multigeneracionales del genocidio, la represión y otros traumas, véase Yael Danieli, Ed., *International Handbook of Multigenerational Legacies of Trauma* (Nueva York: Springer, 1998).

Tanto las reparaciones colectivas como las individuales pueden contribuir o no a la dignidad. Las reparaciones colectivas no deberían ser rechazadas automáticamente por los grupos de derechos humanos y las ONG. Más bien, deberían diseñarse con el fin de maximizar tanto la percepción de que las víctimas están contribuyendo a su comunidad como la habilidad de las agrupaciones de víctimas y sobrevivientes para establecer prioridades en el gasto social. Si bien las reparaciones son importantes, ellas no tienen por qué consistir totalmente ni en gran parte en una única asignación de dinero en efectivo. La restitución en especie, particularmente mediante animales domésticos, materiales de vivienda, semillas y herramientas, puede tener efectos más positivos en comunidades rurales. En sentido inverso, las reparaciones deben tener por lo menos algún componente individualizado para alcanzar sus metas —la prestación de servicios básicos, al margen de cuánta sea la necesidad y qué tan bien se realice, no cumplirá las mismas funciones—.

En este contexto, aquellos que diseñen programas de reparaciones deben hacer el esfuerzo consciente de reequilibrar el poder después de un proceso de victimización *empoderando* a los sobrevivientes y sus descendientes para moldear el proceso de reparación y hacerlo suyo. Aquellos afectados por la violencia deberían, idealmente, ser agentes y verse a sí mismos como agentes de un cambio positivo, con la capacidad de organizarse para resolver problemas compartidos.

Los Estados que estén planeando programas de reparaciones deberían pensar que la prestación del servicio no duplica servicios existentes sino que más bien los mejora para todos, a la vez que proporciona ayuda complementaria, y a la medida de sus necesidades, a víctimas y sobrevivientes. También se debe maximizar la habilidad de dichos programas, cuando sea necesario, para integrarse en el Gobierno (y en el presupuesto) ordinario. Se debería usar proveedores de ONG, cuando sea necesario, para infundir nuevos conocimientos y energía a los programas en las áreas de salud mental de la comunidad, exhumaciones/medicina forense o presupuesto participativo, por ejemplo.

Las reparaciones no pueden, ni deben, reemplazar estrategias de desarrollo a largo plazo. Pero sí pueden diseñarse para que sean el primer rostro estatal “amigable hacia las víctimas”, lo cual creará hábitos de confianza y de posesión de derechos entre la población meta y preparará el escenario para una interacción a largo plazo más positiva entre el Estado y un grupo considerable de sus ciudadanos.