

JUSTICIA Y REPARACIONES*

Pablo de Greiff**

El propósito de este capítulo es articular una concepción de justicia que pueda aplicarse a esfuerzos masivos de reparación. Esta tarea es particularmente urgente porque, si existe una comprensión

* Artículo publicado originalmente en De Greiff, Pablo. "Justice and Reparations", *Handbook of Reparations*, ed. Pablo de Greiff, Oxford University Press, Nueva York, 2006. La versión en español fue publicada previamente en *Reparaciones para las víctimas de violencia política: estudios de caso y análisis comparado*, Catalina Díaz (org.), Bogotá: ICTJ, 2008. © 2006 Oxford University Press. Traducido y publicado con permiso.

** Mi primera elaboración de algunas de las ideas presentadas aquí se encuentra en el documento *Parámetros para el diseño de un programa de reparaciones en el Perú*, (septiembre de 2002) elaborado para el ICTJ en colaboración con la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), para discusión en Perú. Desde entonces, esta conceptualización de las reparaciones ha sido adoptada —y adaptada— en el capítulo sobre reparaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú (véase Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe Final* (Lima, 2003), vol. 9, cap. 2), por la Comisión sobre Prisión Ilegal y Tortura en Chile (véase Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Santiago, 2004), cap. 9), por la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona (véase *Report of the Truth and Reconciliation Commission for Sierra Leone* (presentado al presidente de Sierra Leona el 5 de octubre de 2005), vol. 2, cap. 4), y por diversos documentos internacionales, como por ejemplo, "Independent Study on Best Practices, Including Recommendations to Assist States in Strengthening their Domestic Capacity to Combat All Aspects of Impunity", de Diane Orentlicher, ONU Doc. E/CN.4/2004, 27 de febrero de 2004.

Agradezco a mis socios del proyecto ICTJ-APRODEH: Arturo Carrillo, Alex Segovia, Julie Guillerot, Humberto Ortiz y Lisa Magarrell. Algunas conversaciones reales y unas pocas conversaciones imaginarias con Lisa me obligaron a aclarar mi posición, así que tengo una especial deuda con ella. Presenté una versión preliminar de este artículo en el ICTJ; la Universidad de California, Riverside; Queens University, Kingston, Ontario; The Carnegie Council on Ethics and International Affairs en Nueva York; en reuniones con autores que participaron en este proyecto en el Centro de Conferencias de la Rockefeller Foundation, Bellagio, Italia; en una reunión, organizada por el International Development Research Center (IDRC), Ottawa; en la Universidad de Brown; en un evento organizado por International Peace Academy en Pocantico; y ante la Corte Penal Internacional en La Haya. Agradezco a todas las personas que comentaron y discutieron este artículo así como a las instituciones mencionadas. Las opiniones expresadas aquí no necesariamente representan la posición del ICTJ.

“común” o corriente de las reparaciones, esta se encuentra fuertemente influenciada por una comprensión “jurídica” del término. Si bien no tengo interés alguno en elaborar una crítica de los enfoques jurídicos a los problemas transicionales, la aproximación jurídica a las reparaciones es problemática, no por su naturaleza jurídica *per se*, sino porque se trata de una comprensión que ha sido desarrollada, por buenas razones, con miras a la resolución de casos relativamente aislados¹. A diferencia de este enfoque, el propósito de este artículo—y de este proyecto de investigación en general— es pensar sobre qué es justo, apropiado y eficiente en la resolución de casos masivos y sistemáticos de abuso.

Por lo tanto, comenzaré con un modesto esfuerzo por establecer alguna claridad semántica, intentando al menos distinguir entre dos contextos diferentes del uso del término “reparaciones” (sección 1). Luego procedo a una breve discusión sobre lo que puede significar la justicia en las reparaciones cuando la idea es resarcir un gran número de casos, por oposición a casos individuales, aislados. Discuto algunos de los problemas que surgen cuando solo se trasplanta el ideal de la compensación en proporción al daño desde su hogar natural, la resolución de casos judiciales individuales, para usarlo como un criterio de justicia en el contexto de casos masivos. En vez de lo anterior, yo argumento en favor de pensar en la justicia en el contexto de casos masivos en términos del logro de tres objetivos, a saber, reconocimiento, confianza cívica y solidaridad social—tres objetivos que, como veremos, están íntimamente relacionados con la justicia (sección 2)—. Finalmente, sin pretender en ningún momento que se pueda diseñar un modelo de un programa de reparaciones únicamente desde una perspectiva teórica, intento arrojar luz sobre las ventajas y desventajas básicas que acompañan a algunas de las decisiones que se debe tomar en el proceso

1 A pesar de las dificultades relacionadas con el esfuerzo por trasplantar el enfoque judicial a la resolución de casos masivos, los litigios sobre reparaciones, tanto ante las jurisdicciones nacionales como ante las regionales, tales como la Corte Interamericana y la Corte Europea, pueden desempeñar un papel de enorme importancia en las reparaciones masivas. En primer lugar, tales litigios operan como catalizadores para la adopción de un programa de reparaciones. Puede argumentarse que esto sucedió en Argentina y Perú, y posiblemente suceda también en Guatemala. En segundo lugar, a pesar de que satisfacer el criterio jurídico de justicia en las reparaciones sea prácticamente imposible en casos masivos, este criterio puede ser utilizado por las víctimas y sus representantes con el fin de ejercer presión para obtener mayores beneficios. Dada la habitual reticencia de los Gobiernos en general para establecer programas de reparaciones, esta ventaja resulta particularmente importante.

de construir un programa incluyente y coherente de reparaciones (sección 3).

1. Aclaración conceptual: el significado del término

Comienzo por centrarme en un hecho que, por sorprendente que pueda parecer, no ha recibido hasta ahora suficiente atención en las discusiones sobre reparaciones, esto es, que hay dos contextos diferentes del uso del término “reparaciones” (y que, dentro de cada uno de ellos, el término se utiliza de maneras diferentes.) El primer contexto es el jurídico, especialmente el contexto del derecho internacional, en el cual el término se emplea en un sentido amplio para referirse a todas aquellas medidas que se pueden adoptar para resarcir los diversos tipos de daño que puedan haber sufrido las víctimas como consecuencia de ciertos crímenes². La amplitud del significado del término “reparaciones” en este contexto puede apreciarse cuando consideramos las diversas formas que pueden adoptar las reparaciones de acuerdo con el derecho internacional.

Estas incluyen:

- *Restitución*, que se refiere a aquellas medidas que buscan restablecer el *statu quo ante* de la víctima. Estas medidas van desde la restauración de derechos tales como la ciudadanía y la libertad, pasando por la restitución del empleo y otros beneficios, hasta la restitución de propiedades.
- *Compensación*, que se refiere a aquellas medidas que buscan compensar los daños sufridos a través de la cuantificación de los daños, donde el daño se entiende como algo que va mucho más allá de la mera pérdida económica e incluye la lesión física y mental y, en algunos casos, también la lesión moral.
- *Rehabilitación*, que se refiere a medidas que proveen atención social, médica y psicológica, así como servicios legales.
- *Satisfacción y garantías de no repetición*, que constituyen categorías especialmente amplias, pues incluyen medidas tan

2 Véanse los textos de Falk (cap. 13) y Carrillo (cap. 14) en *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff, ed. ICTJ (Oxford: Oxford University Press, 2006). Véanse también los artículos que aparecen en *State Responsibility and the Individual: Reparation in Instances of Grave Violations of Human Rights*, Albrecht Randelzhofer y Christian Tomuschat, eds. (La Haya: Martinus Nijhoff Publishers, 1999).

disímiles como el cese de las violaciones, verificación de hechos, disculpas oficiales y sentencias judiciales que restablecen la dignidad y la reputación de las víctimas, plena revelación pública de la verdad, búsqueda, identificación y entrega de los restos de personas fallecidas o desaparecidas junto con la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los autores de los crímenes, y reformas institucionales³.

El otro contexto en el que se usa habitualmente el término “reparaciones” es en el diseño de programas (esto es, conjuntos más o menos coordinados de medidas de reparación) de cobertura masiva. Por ejemplo, puede decirse que Alemania, Chile y Argentina han establecido “programas de reparaciones”⁴. En este contexto, y a pesar de las relaciones que cada uno de estos programas pueda tener con otros esfuerzos por obtener justicia, el término se utiliza en un sentido más restringido. Aquí, el término “reparaciones” se refiere a los esfuerzos para ofrecer beneficios directamente a las víctimas de cierto tipo de crímenes. En este sentido, los programas de reparaciones no consideran la revelación de la verdad, la justicia penal o la reforma institucional, por ejemplo, como parte de las reparaciones.

Las categorías utilizadas para analizar las reparaciones en el contexto del diseño de programas son diferentes de aquellas propuestas por el derecho internacional. En este contexto, las dos distinciones

³ Véase, por ejemplo, Theo van Boven, “Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms”. Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, Subcomisión sobre la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías, ONU Doc. E/CN.4.Sub.2/1993/8. Actualizaciones más recientes no han cambiado estas categorías. Para una interesante discusión del desarrollo de estos principios, véase Dinah Shelton, “The United Nations Draft Principles on Reparations for Human Rights Violations: Context and Contents”, en *Out of the Ashes: Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, Marc Bossuyt, Paul Lemmens, Koen de Feyter y Stephan Parmentier, eds. (Antwerp: Intersentia, 2005).

⁴ En mi artículo “Reparation Efforts in International Perspective: What Compensation Contributes to the Achievement of Imperfect Justice”, en *To Repair the Irreparable: Reparation and Reconstruction in South Africa*, Charles Villa-Vicencio y Erik Doxtader, eds. (Cape Town: David Phillips, 2004), distingo entre “esfuerzos de reparación” y “programa de reparaciones” de manera más precisa; esta última expresión debería reservarse para designar iniciativas que se diseñan, desde un comienzo, como un conjunto sistemáticamente interrelacionado de medidas de reparación. La mayoría de los países no tienen programas de reparaciones en este sentido. Los beneficios de reparación son, en la mayor parte de los casos, resultado de iniciativas específicas que se dan de manera gradual, y no tanto en respuesta a un plan deliberadamente diseñado. Al no hacer daño alguno, intercambiaré ambas expresiones.

fundamentales son entre reparaciones materiales y simbólicas, y entre la distribución individual o colectiva de cualquier clase de estas. Las reparaciones materiales y simbólicas pueden adoptar diversas formas. Las reparaciones materiales pueden adoptar la forma de compensaciones, esto es, de pagos, bien sea en efectivo o en instrumentos negociables, o de paquetes de servicios, los cuales, a su vez, pueden incluir la provisión de educación, salud y vivienda. Las reparaciones simbólicas pueden incluir, por ejemplo, disculpas oficiales, rehabilitación, el cambio de nombre de espacios públicos, la creación de días de conmemoración, la construcción de museos y parques dedicados a la memoria de las víctimas, etc.

Hay, entonces, dos contextos diferentes de uso del término “reparaciones”, que difieren significativamente entre sí. En el ámbito de las definiciones, la pregunta fundamental no se refiere tanto a la corrección de una definición en particular sino, más bien, a las ventajas relativas de comprender un término de una manera particular. En el caso que nos ocupa, la ventaja de la amplitud de la comprensión jurídica del término reside en el hecho de que ofrece un incentivo para diseñar programas de reparaciones coherentes con otras medidas de justicia, tema al que regresaré en breve. No obstante, la amplitud de esta comprensión tiene también un precio: es muy difícil que un programa de reparaciones pueda ser diseñado desde un comienzo de manera que incluya, como partes de un único programa, todas las medidas que el derecho internacional contempla como formas de reparación.

El uso más restringido del término, característico de las discusiones sobre el diseño de programas, tiene también ventajas y desventajas. Una de sus ventajas es que sugiere ciertos límites a las responsabilidades de quienes están encargados de diseñar tales programas, lo cual hace, en principio, factible su tarea. No obstante, este uso más restringido plantea el peligro de que el programa de reparaciones carezca completamente de relación con otras medidas de justicia. Aun cuando insisto en la importancia de preservar los vínculos entre un programa de reparaciones y otras medidas de justicia en épocas de transición, definiendo el uso del término “reparaciones” en el sentido más restringido arriba descrito, esto es, para designar medidas que ofrecen beneficios directamente a las víctimas. Este uso contrasta con medidas que pueden tener efectos reparadores, y que pueden ser muy importantes (tales como el castigo de los perpetradores de los crímenes, o las reformas institucionales), pero que no otorgan beneficios directos a las propias víctimas.

2. Consideraciones normativas: los objetivos de los programas de reparaciones

2.1. Las reparaciones como proyecto político

Ahora bien, estas diferencias de uso están, desde luego, motivadas; no son simplemente arbitrarias. Parte de la motivación que subyace a ellas es de carácter funcional; en el contexto jurídico, el significado del término está vinculado con el objetivo específico que se busca en escenarios judiciales, que es obtener justicia para personas individuales, ahí donde los medios para alcanzar la justicia, a saber, el enjuiciamiento de casos aislados, tienen un impacto sobre el contenido concreto de la justicia. Esta aproximación al concepto de justicia difiere significativamente de aquella que pueden y deben adoptar las personas responsables de diseñar programas de reparaciones. Los tribunales no tienen más opción que considerar cada caso en sus propios términos⁵. Por el contrario, quienes están encargados de diseñar un programa masivo de reparaciones deben responder a un universo de víctimas más amplio y complejo, y deben utilizar, necesariamente, métodos y formas de reparación adecuados a estas circunstancias.

Aun cuando las reparaciones son medidas legales bien establecidas en diferentes sistemas en todo el mundo, en los períodos de transición las reparaciones buscan, en última instancia, como lo hacen la mayor parte de las medidas transicionales, contribuir (modestamente) a la reconstitución o constitución de una nueva comunidad política. En este sentido también, la mejor manera de concebirlas es como parte de un proyecto político⁶.

Hay dos razones fundamentales que justifican pensar en las reparaciones en relación con una agenda política más amplia, y no en

5 Excepto, desde luego, cuando se manejan demandas masivas. Hay interesantes paralelos entre las demandas masivas y los programas de reparaciones, incluyendo un cambio similar en la comprensión de lo que es justo para demandantes individuales. No puedo desarrollar aquí estos paralelos.

6 Cuando se sostiene que las reparaciones forman parte de un proyecto político, se supone que lo "político" se refiere, entre otras cosas, al ejercicio del poder (idealmente deliberativo) en la distribución de bienes y beneficios públicos para beneficio de todos, y no al ejercicio partidista del poder para el bienestar de unos pocos. André du Toit es un defensor influyente del papel constitutivo de las comisiones de la verdad y de sus recomendaciones. Véase su artículo "The Moral Foundations of the South African TRC", en *Truth v. Justice*, Robert Rothberg y Dennis Thompson, eds. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), 122-40.

términos de un enfoque jurídico limitadamente concebido⁷. En primer lugar, y desde un punto de vista negativo, un programa masivo de reparaciones no puede reproducir los resultados que se obtendrían en el sistema jurídico porque todos los sistemas jurídicos operan bajo el supuesto de que el comportamiento de violación de las normas es relativamente excepcional. Pero este no es el caso cuando se diseñan programas de reparaciones, pues tales programas intentan responder a violaciones que, lejos de ser poco frecuentes y excepcionales, son masivas y sistemáticas. Las normas del sistema jurídico típico no están concebidas para esta clase de situación. Vale la pena señalar que este problema no está limitado a las jurisdicciones nacionales. La mayoría de los tratados de derechos humanos han sido concebidos y configurados para responder a violaciones de manera individualizada, y no a través de programas masivos⁸. El derecho internacional general tampoco ha formulado normas o principios claros sobre este tema. En cualquier caso, la capacidad del Estado para resarcir a las víctimas caso por caso se ve desbordada cuando las violaciones dejan de ser la excepción y se vuelven muy frecuentes. Regresaré a este punto en breve.

En segundo lugar, y desde un punto de vista positivo, adoptar una perspectiva política sobre las reparaciones abre la posibilidad de perseguir objetivos a través del programa de reparaciones que serían más difíciles de buscar si el único objetivo del programa fuese resarcir a las víctimas de acuerdo con una fórmula jurídica. Algunos de estos objetivos, como lo argumentaré a continuación, están relacionados con una concepción amplia de la justicia que va más allá de la satisfacción de reclamos individuales, y que incluye reconocimiento, confianza cívica y solidaridad social⁹.

7 Sobra decir que al argumentar en favor de una aproximación "política" a las reparaciones no estoy negando que también haya un derecho a la reparación, en términos jurídicos. El objetivo de mi crítica no es intentar trasplantar el criterio jurídico de la plena restitución —y los procedimientos que acompañan la aplicación de este criterio— del ámbito de la resolución de casos individuales al ámbito de programas que se ocupan de un número masivo de casos. Debe resultar evidente también que nada en mi argumento suscita dudas acerca de la necesidad de dar expresión jurídica a las medidas de reparación.

8 Christian Tomuschat, "Individual Reparation Claims in Instances of Grave Human Rights Violations: The Position under General International Law", en Randelzhofer y Tomuschat, *op. cit.*

9 El cambio que implica la atribución de estos objetivos a los programas de reparaciones es más "reconstructivo" que descriptivo". Por lo tanto, no sostengo que estos sean los objetivos que los programas de reparaciones se han propuesto sino, más bien, que tiene

2.2. Justicia

El objetivo más general de un programa de reparaciones es hacer justicia a las víctimas. El problema, desde luego, es, ¿qué deberían recibir en justicia las víctimas?

Quizá, en lugar de aproximarnos al problema en el vacío, sería más fácil comenzar por examinar qué tienen que decir el derecho y la jurisprudencia internacionales acerca del asunto. Sobra decir que aquí solo podré hacerlo de la manera más somera¹⁰. Parece haber un creciente consenso entre los abogados internacionalistas acerca del derecho a reparación que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos. Este consenso emergente se fundamenta, en parte, en el principio general de que todas las violaciones del derecho internacional conllevan algunas responsabilidades. Pero ¿responsabilidad de hacer qué? Esto es lo que dicen algunos instrumentos de derechos humanos: el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos habla de “compensaciones efectivas”¹¹. El artículo 10 de la Convención Americana de “compensación adecuada”, el artículo 63 de “compensación justa”, y el artículo 68 de “daños compensatorios”¹². El artículo 9 del pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluye vocabulario acerca de “un derecho exigible a la

sentido pensar que deberían ser aquellos que buscan, y que dada la estrecha relación entre estos objetivos y el objetivo de alcanzar justicia, son los fines que *deberían* luchar por alcanzar los programas de reparaciones. Incidentalmente, la posibilidad de que los programas de reparaciones puedan hacer una modesta contribución al logro de objetivos políticos más amplios explica algunas de mis reservas iniciales sobre la tendencia a judicializar las discusiones sobre reparaciones. La discusión sobre las reparaciones para los afroamericanos en los Estados Unidos evidencia esta creciente tendencia a judicializar asuntos políticos, y no solo en los Estados Unidos. Desde luego, la motivación que lleva a hacerlo no es objetable, especialmente si se consideran los obstáculos que sería necesario superar para obtener una solución política a este problema. No obstante, el caso a la vez ilustra y afianza aquello que, finalmente, es una actitud sospechosa frente a la política, una actitud que no es un síntoma positivo en una democracia. Para un análisis muy útil de este problema, véase Thomas McCarthy, “*Vergangenheits bewältigung* in the US: On the Politics of Memory of Slavery”, *Political Theory* 30 (2002): 623-48, y “Coming to Terms with Our Past, Parte II: On the Morality and Politics of Reparations for Slavery”, *Political Theory* 32 (2004): 750-72.

- 10 Los trabajos de Falk y Carrillo en *The Handbook of Reparations*, Pablo de Greiff, ed. ICTJ (Oxford: Oxford University Press, 2006) abordan el tema específicamente.
- 11 Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU Doc. A/RES/217A (III) del 10 de diciembre de 1948.
- 12 “American Convention on Human Rights, OEA. Treaty Series n.º 36, 1144 U.N.T.S. 123” que entró en vigencia el 18 de julio de 1978, reproducida en *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OEA/Ser.L.V/II.82 Doc. 6 rev. 1 en 25 (1992).

compensación”¹³, el artículo 14 de la Convención contra la Tortura habla de una “compensación justa y adecuada, incluyendo los medios para una rehabilitación tan completa como sea posible”¹⁴ y el artículo 50 de la Convención Europea sobre “justa satisfacción para la víctima”¹⁵.

Esto, desde luego, no dirime el asunto. ¿Qué significan, exactamente, las expresiones “compensaciones efectivas”, “compensación justa y adecuada” y “justa satisfacción”? De nuevo, tal vez sea más fácil aproximarnos al tema mediante el examen de lo que diferentes organismos responsables de la interpretación de estas normas han dicho acerca de él. Tanto el sistema interamericano de derechos humanos como el sistema europeo han tratado extensamente el problema; los tribunales de ambos sistemas han decidido más de cien casos que involucran reparaciones. Aun cuando hay diferencias importantes entre las sentencias en ambos sistemas, no me ocuparé de ellas aquí¹⁶. En general, puede decirse que coinciden en la siguiente interpretación de “compensación justa y adecuada” y otros términos afines: el ideal que anima las reparaciones es la “plena restitución” (*restitutio in integrum*), esto es, la restauración del *statu quo ante*. En casos en los que esto es imposible, por ejemplo, cuando ha ocurrido una muerte, se requiere compensación y esto significa, para la Corte Interamericana, por ejemplo, que es necesario compensar daños materiales y morales. Pagar por daños materiales y morales significa cubrir “cualquier daño de valor económico, tales como daños físicos o mentales, dolor psicológico o sufrimiento, costo de oportunidad, pérdida de salarios y de la capacidad de ganarse la vida, gastos médicos razonables y otros gastos de rehabilitación, daños a bienes y comercio, incluyendo ganancias perdidas, daños a la reputación o a la dignidad, y honorarios razonables de especialistas”¹⁷. Procedimentalmente, la Corte ha calculado estos daños proyectando los ingresos de la víctima, multiplicándolos por

- 13 *International Covenant on Civil and Political Rights*, ONU Doc. A/RES/2200A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- 14 *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, ONU Doc. A/RES/39/46 del 10 de diciembre de 1984.
- 15 *The European Convention on Human Rights*, Consejo de Europa, Roma, 4 de noviembre de 1950.
- 16 Para un estudio útil pero teóricamente limitado, véase Dinah Shelton, *Remedies in International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- 17 Víctor Rodríguez Rescia, “Reparations in the Inter-American System for the Protection of Human Rights”, *ILSA Journal of International Comparative Law* 5(3) (1999): 583601, en 594.

lo que quede de su vida laboral (sobre la base de promedios nacionales de expectativa de vida y de vida laboral), y restando el 25% de esta suma (suponiendo que esta sería la parte de ingresos que la víctima habría consumido para su uso personal y, por lo tanto, no estaría disponible para sus familiares). En casos en los que resulta difícil estimar los ingresos de la víctima, la Corte ha utilizado las cifras correspondientes a salarios mínimos nacionales y, al menos en un caso, en el que determinó que el salario mínimo nacional era excesivamente bajo, llegó incluso a utilizar el promedio de los salarios mínimos regionales¹⁸. A esta suma, la Corte Interamericana ha agregado luego su cálculo de los daños subjetivos o “morales”, que intentan compensar el dolor y el sufrimiento. En síntesis, las sentencias de la Corte han requerido típicamente pagos entre US\$ 150.000 y US\$ 200.000 por víctima¹⁹.

Ahora bien, en el caso aislado de una violación de derechos humanos, este ideal de la reparación completa (*restitutio in integrum*), entendido en términos de la restauración del *statu quo ante* o de compensación en proporción al daño sufrido, es incontrovertible. Su justificación debe ser evidente: desde la perspectiva de las víctimas y sobrevivientes, intenta neutralizar las consecuencias de la violación que han sufrido. Desde otra perspectiva, el ideal espera impedir a los autores de los crímenes disfrutar cualquier beneficio que hayan derivado de sus acciones criminales, o bien obligar al Estado a asumir responsabilidad por haber permitido, mediante actos u omisiones, que ocurrieran ciertas violaciones.

Sin embargo, hay circunstancias en las cuales este ideal no es realizable, bien sea por limitaciones insuperables, tales como la imposibilidad de regresar a alguien a la vida, o debido a limitaciones que, aun cuando no son absolutas, sí son graves tales como una real escasez de recursos tal que no hace factible satisfacer, simultáneamente, los reclamos de todas las víctimas y los de otros sectores de la sociedad que, en justicia, exigen también la atención del Estado²⁰.

18 Véanse los siguientes casos: *El Amparo, Panel Blanca, Castillo Páez, Niños de la Calle, Ricardo Baena, Bámaca Velásquez, Barrios Altos*. En *Neira Alegría*, la Corte decidió utilizar el promedio de los salarios latinoamericanos, al considerar que el salario mínimo peruano era excesivamente bajo.

19 Arturo Carrillo, en el artículo mencionado anteriormente, examina en detalle los criterios y procedimientos utilizados por la Corte.

20 La idea de compensación en proporción al daño desconoce tres problemas muy reales. Primero, la cuantificación del daño. El ideal de restaurar íntegramente a las víctimas supone que los daños pueden medirse de alguna manera confiable.

Permítanme ilustrar con un ejemplo concreto algunos de los problemas generados por la interpretación prevaleciente de “compensación adecuada”. Quiero decir no solo que falla en ofrecer orientación, sino que puede, de hecho, tener efectos perniciosos.

Mientras la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú discutía sus recomendaciones para las reparaciones, la Comisión Interamericana y la Corte continuaban decidiendo casos de tortura y de desapariciones en el país, proveyendo las habituales compensaciones que implicaban pagos entre US\$ 150.000 y US\$ 200.000 por víctima. Estas decisiones constituían el telón de fondo respecto del cual la CVR estaba articulando su posición sobre las reparaciones, lo cual, desde luego, despertó la expectativa de que recomendaría un plan de reparaciones con medidas análogas. Pero, naturalmente, no era posible que lo hiciera. Si el plan aspiraba a seguir los criterios de la Corte Interamericana, suponiendo que daría a cada una de las familias de más de 69.000 víctimas de asesinato US\$150.000,

Debería ser evidente que esto no es tan sencillo. Para ilustrar lo anterior, una de las preguntas pertinentes es cómo asignar valores a diferentes clases de daños. ¿Qué es más “costoso”: la pérdida de un miembro, o la de un ojo, por ejemplo, el trauma psicológico o la tortura? ¿Cómo pueden compararse los costos relativos de los daños físicos y psicológicos? ¿Y aquellos que provienen de la pérdida de un familiar? ¿Cómo pueden razonablemente evaluarse estos costos? El segundo reto surge de dificultades derivadas de las comparaciones interpersonales. Este reto se da, en última instancia, porque hay una diferencia fundamental entre pérdidas y daños; dos personas que sufren la misma pérdida no necesariamente están afectadas por el mismo daño, pues los daños dependen, en cierta medida, de la reacción de la persona a las circunstancias. Por ejemplo, no todas las personas que pierden una mano reaccionan de la misma manera. Incluso si tener ambas manos es igualmente importante para dos personas —un caso hipotético donde ambas son trabajadores manuales— es posible que esta experiencia suma a una de ellas en la depresión, mientras que la otra quizá viva esta experiencia como un reto, doloroso desde luego, pero que está decidida a superar. Finalmente, para demostrar que incluso reparaciones que en apariencia se basan en cálculos de ingresos anteriores y el potencial para ganar dinero tienen cierto grado de arbitrariedad, considérese que deben depender de generalizaciones y de presuposiciones cuestionables. La presuposición más cuestionable es que el mundo permanece en un estado constante. Cuando se calcula el ingreso de toda una vida, se da por sentado que no habrá fuertes ciclos económicos, que la demanda de profesionales en determinada carrera permanecerá estable (el uso de un “factor de riesgo de desempleo” en los cálculos de ingresos potenciales para toda la vida no neutraliza la necesidad de hacer suposiciones sobre la estabilidad económica en general o la demanda), que la persona en cuestión no habrá muerto antes de la edad promedio esperada, que no se habrá convertido en un alcohólico, un fracasado, etc. Las generalizaciones se refieren, entre otras cosas, a cálculos sobre los ingresos promedio proyectados para diferentes profesiones, que son notoriamente sensibles, por ejemplo, a la ubicación geográfica. No puedo extenderme aquí acerca de estas dificultades, pero ciertamente vale la pena resaltarlas. En la conferencia en la Universidad de California, Riverside, donde presenté una versión inicial de este capítulo, Debra Satz discutió este último conjunto de complicaciones.

sin contar con ninguno de los servicios adicionales que la Corte habitualmente exige, la suma total habría ascendido a más de US\$10 mil millones. Ahora bien, el presupuesto nacional total del Perú para el 2003 era cerca de US\$9 mil millones. Esto significa que solo esta parte del plan de reparaciones habría consumido más de la totalidad del presupuesto anual de la nación. Evidentemente, esto era completamente irrealizable para el país, incluso si los costos se hubiesen distribuido a lo largo de varios años, e incluso si el plan de reparaciones hubiera contado con un apoyo político incondicional (con el que no contó, por diversas razones, incluyendo la percepción generalizada de que el plan daría beneficios a un gran número de personas a quienes se consideraba que no los merecían, personas que no tenían "las manos limpias"). Durante largo tiempo hubo la muy fuerte posibilidad de que, dadas estas expectativas, cualquier cosa que hubiera propuesto la CVR habría sido una enorme decepción. Y, dado el impacto que tienen las percepciones acerca de reparaciones sobre la evaluación que hace la gente del éxito o fracaso del trabajo *general* de una comisión de la verdad, este no es un asunto insignificante. En Sudáfrica, por ejemplo, el hecho de no haber implementado las recomendaciones de la CVR sobre las reparaciones ha afectado la percepción general de su éxito, ¡a pesar de que la CVR en Sudáfrica no era responsable en absoluto de la implementación del plan!²¹

Sin embargo, el hecho de que no exista ningún programa de reparaciones transicional o postconflicto que haya conseguido reparar a las víctimas en proporción al daño sufrido, el que la cuantificación misma de estos daños sea problemática, y que incluso la idea misma de que esto debería intentarse pueda generar expectativas irrealizables, no son los únicos problemas que acompañan el esfuerzo de importar dicho criterio de justicia al ámbito de los programas masivos. En última instancia, pienso que hay una diferencia entre, por una parte, conceder reparaciones dentro de un sistema jurídico básicamente operante del cual, en casos relativamente aislados de abuso, puede decirse que hubiera debido y podido desempeñarse mejor y, por otra parte, conceder reparaciones en un sistema que, de maneras fundamentales, precisamente porque condonó o porque hizo posible patrones sistemáticos de abuso, necesita ser reconstruido (o, como sucede en algunos países, construido por primera vez.) En el primer caso, tiene sentido que el criterio de justicia se vea colmado por el objetivo de reparar el daño *particular* sufrido por la víctima *particular* cuyo caso

21 Véase Colvin sobre el caso de Sudáfrica en *The Handbook of Reparations*, op. cit. (cap. 5).

se presenta ante el tribunal. En el caso de abusos masivos, sin embargo, un interés en la justicia exige más que el intento de resarcir los daños particulares sufridos por personas particulares. Cualquiera que sea el criterio de justicia que se defienda, este debe ser tal que tenga en cuenta también las condiciones previas para reconstruir el Estado de derecho, objetivo que tiene una dimensión pública, colectiva.

En tales contextos, vale la pena resaltar algunas dificultades adicionales atinentes al intento de importar a casos masivos el criterio recibido de justicia reparativa. Estas dificultades surgen del *procedimiento* que tendría que implementarse si el criterio de la *restitutio in integrum* hubiera de satisfacerse. El criterio exige procedimientos que individualizan el tratamiento de los casos, pues el criterio define justicia en términos de restaurar a cada víctima. De nuevo, nada se le puede objetar a este criterio en los casos esporádicos y aislados de abuso. Para los casos masivos de abuso, y de abuso que se da como resultado de una política deliberada, sin embargo, un procedimiento caso por caso genera los dos siguientes problemas complejos: primero, tal procedimiento desagregaría a las víctimas (al menos de dos maneras) y, segundo, desagregaría los esfuerzos de reparación (de nuevo, al menos de dos maneras.)

Un procedimiento caso por caso para dirimir demandas de reparaciones desagrega a las *víctimas* por el desigual acceso a los tribunales, y las desiguales compensaciones que otorgan estos tribunales. Incluso a sistemas jurídicos que no se ven obligados a enfrentar crímenes masivos y sistemáticos, les resulta difícil garantizar que todas las víctimas tengan una igual oportunidad de acceder a los tribunales, e incluso si pueden hacerlo, garantizar que tengan una oportunidad equitativa de obtener resultados similares. El caso más frecuente es que las víctimas más adineradas, mejor educadas y que viven en zonas urbanas no solo tienen una primera oportunidad, sino una mejor oportunidad de obtener justicia a través de estos procedimientos caso por caso²².

22 Esto es cierto tanto respecto de los procedimientos ante los tribunales (en tribunales nacionales o internacionales) como de los procedimientos administrativos que adoptan un enfoque caso por caso. Para ilustrar estas tesis, el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala contiene un análisis detallado de cómo los tribunales en ese país fueron tradicionalmente inaccesibles para las poblaciones rurales y, particularmente, para los indígenas. Véase Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala Memoria del Silencio*, "Denegación de la justicia", vol. 3, cap. 16 (Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos: junio 1999). Diez años después de la firma de los acuerdos de paz, y cinco años después de que la CEH presentara su informe, nadie en Guatemala considera que los tribunales sean un mecanismo viable para la distribución de los beneficios de reparación. Análogamente,

Más aún, puesto que hacer justicia para las víctimas caso por caso ineludiblemente implica evaluar daños individuales y compensarlos de acuerdo con esta evaluación, y esto, a su vez, lleva naturalmente a conceder diferentes sumas a víctimas diferentes, la diferencia en las compensaciones puede enviar el mensaje de que la violación de los derechos de algunas personas es peor que la violación de los mismos derechos de otras, debilitando así una importante preocupación por la igualdad, y teniendo como resultado una jerarquización de las víctimas. Si bien debemos advertir que, aun cuando en general la equidad no exige tratamiento igual, en casos de abuso sistemático en el cual la gente siente que es víctima del mismo sistema y en el que está siendo reparada a través de los mismos procedimientos y más o menos simultáneamente—lo cual hace particularmente probable que compare los resultados—esto se convierte en un grave problema²³. Incluso en el caso excepcional en el que el respeto por la igualdad de derechos no sea la verdadera preocupación, disparidades en las sumas otorgadas tienen un efecto profundamente divisorio entre las víctimas, como lo atestigua, por ejemplo, el funcionamiento del Fondo de Compensación de las Víctimas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Este efecto divisorio se dio a pesar de la elevada línea de base para las compensaciones (US\$2.1 millones fue la compensación para las familias de las personas fallecidas. El promedio fue de US\$1.7 millones. Las compensaciones fueron otorgadas tomando como base un sofisticado cálculo de los ingresos previstos de las víctimas)²⁴.

los casos que llegan finalmente a la Corte Interamericana tienden a ser aquellos con los que ONG de derechos humanos, en su mayoría urbanas, deciden proseguir durante el tortuoso proceso de largos años que lleva al sistema regional. Finalmente, la Comisión de Arbitramento creada en Marruecos en 1999 para resarcir principalmente a las víctimas de “desaparición” (prisión) durante el reinado de Hassan II fue objeto de crítica, entre otras razones, por el orden en el que aceptó los casos.

23 Este conjunto de consideraciones, a saber, que la equidad no exige igual tratamiento, pero que en el contexto de abuso masivo, la gente tiende a hacer comparaciones y es posible que consideren el tratamiento diferenciado con sospecha (justificada), es lo que explica por qué hablo de la “desagregación” de las víctimas, en lugar de sostener que el procedimiento es en realidad injusto (aun cuando frecuentemente lo sea, como cuando no se garantiza igual acceso a los tribunales.) Considero bien fundada la tendencia a hacer comparaciones bajo estas circunstancias, y no meramente una curiosidad psicológica; cuando las violaciones son el resultado de la implementación de una política, la gente que ha sufrido violaciones análogas espera, no sin razón, beneficios similares. Para una visión diferente de este problema, véase Malamud-Goti y Grosman en *The Handbook of Reparations*, op. cit. (cap. 15).

24 Sobre este caso, véase Issacharoff y Mansfield en *The Handbook of Reparations*, op. cit. (cap. 8).

El segundo problema que implica el esfuerzo por aplicar un procedimiento caso por caso que exige la satisfacción del criterio de *restitutio in integrum*, es que termina desagregando no solo a las víctimas sino también los esfuerzos de reparación. Parte de la dificultad en este caso está relacionada con asuntos de publicidad: debido a razones de privacidad, el enfoque caso por caso puede enfrentar obstáculos para la plena revelación de hechos que se necesitan para tratar casos similares de similar manera. Más aún, la naturaleza fragmentada del proceso hace que resulte comparativamente más difícil ofrecer una visión completa de la naturaleza y magnitud de los esfuerzos de reparación. Si a esto se agrega la disparidad en el monto de las compensaciones otorgadas que mencionamos antes, las compensaciones más cuantiosas ocupan habitualmente los titulares de los medios, en detrimento de los esfuerzos generales.

Finalmente, resulta fácil, al utilizar el enfoque caso por caso, concluir que la justicia se ha agotado en la satisfacción del criterio de la plena restitución (¿qué más podrían querer las víctimas?), pues los beneficios distribuidos de esta manera tienden a no estar coordinados con otras medidas de justicia que son importantes también. En términos puramente procedimentales, los enfoques caso por caso tienden a producir cierto grado de frustración entre los beneficiarios, quienes se quejan de que los procedimientos se centraron únicamente en consideraciones financieras; mientras ellos deseaban hablar acerca de sus experiencias de victimización, los funcionarios del programa se centraban en evidencias relativas a ingresos y bienes²⁵.

A pesar de estas complicaciones, el Estado no puede sencillamente desconocer los reclamos de las víctimas con el argumento de que no hay recursos suficientes para cubrir los costos correspondientes, o alegando que, sencillamente, no hay manera de superar los problemas descritos. Esto equivaldría a reconocer que no está en condiciones de sostener un régimen justo. Parte del objetivo de este proyecto, de hecho, es bloquear la inferencia, a partir de premisas acerca de las dificultades que implica establecer programas de reparaciones justos y efectivos, de la conclusión que sostiene la imposibilidad de hacerlo. La responsabilidad del Estado consiste en diseñar un programa de reparaciones del que pueda decirse que satisface condiciones de justicia, aun cuando sus beneficios no sean los mismos que determinaría un tribunal que resuelve demandas poco

25 Véase, por ejemplo, Cammack en *The Handbook of Reparations*, op. cit. (cap. 6).

frecuentes o, al menos, aisladas. Pero ¿qué implica “satisfacer condiciones de justicia” si no se puede depender del criterio de compensación en proporción al daño causado?²⁶

Antes de abordar directamente esta pregunta, vale la pena hacer una observación preliminar. Las meras disparidades entre las compensaciones otorgadas por los tribunales y aquellas que entregan los programas masivos no necesariamente indican una falla, y menos aún falta de equidad en los programas masivos. Por esta razón, los programas de reparaciones no deben considerarse solamente la segunda mejor alternativa a los procedimientos judiciales. Los programas de reparaciones, en su mejor expresión, son procedimientos administrativos que, entre otras cosas, obvian algunas de las dificultades y costos relacionados con el litigio. Estos incluyen prolongadas demoras, altos costos, la necesidad de allegar evidencias que resistan un escrutinio minucioso (las cuales, en algunos casos, sencillamente no están disponibles), el dolor asociado con los contrainterrogatorios y con revivir acontecimientos tristes y, finalmente, el peligro muy real de una sentencia en contra, que puede ser devastadora, pues agrega el insulto al daño original. Un programa de reparaciones bien diseñado puede otorgar compensaciones que son inferiores en términos absolutos, pero comparativamente más altas que aquellas concedidas por los tribunales, especialmente si los factores de comparación incluyen resultados más rápidos, menores costos, criterios

²⁶ Algunas personas defienden la idea de que, al menos para los casos masivos, el derecho internacional no debería tratar de establecer criterios para determinar la magnitud de las compensaciones, sino más bien criterios que serán correspondidos por el proceso utilizado para determinar la magnitud de dichas compensaciones. Más concretamente, la idea es que el derecho internacional debería dar algún ímpetu a los procesos deliberativos y consultivos al nivel nacional, procesos que llevarían a la selección de los niveles de compensaciones. Esto, presuntamente, consistiría principalmente en garantizar que las víctimas y los grupos de víctimas participaran en la determinación de los niveles de compensaciones. Véase, por ejemplo, Heidi Rombouts, “Reparation for Victims of Human Rights Violations: A Socio-Political Approach”, ponencia presentada en el *Expert Seminar on Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations in the Context of Political Transitions*, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, 10 de marzo de 2002. En general, apoyo esta idea, pero con la siguiente advertencia. Al final, y por razones muy fáciles de comprender, las víctimas siempre quieren más beneficios. Aun cuando no lo digo en absoluto de forma despectiva, los grupos de víctimas terminarán comportándose como otros grupos de interés —este con una causa que es especialmente convincente para mí—. Para que esta propuesta tenga sentido, habría que incluir a los grupos de víctimas en las discusiones, no solo acerca del plan de reparaciones, sino acerca del presupuesto nacional, de manera que tengan una percepción adecuada de otros proyectos legítimos (tales como salud, educación, justicia y desarrollo, para mencionar solo unos pocos) con los que siempre compiten las reparaciones.

de prueba más laxos, procedimientos no orientados a la confrontación y la certeza que acompaña habitualmente a un programa de reparaciones.

En segundo lugar, es importante recordar que la mayor parte de los programas de reparaciones son diseñados en el contexto de una transición hacia la democracia²⁷. Esto, en mi concepto, tiene un impacto sobre cómo debe comprenderse la justicia —y las diferentes medidas aplicadas para lograrla—. Hay tres objetivos específicos, estrechamente relacionados con la idea de justicia, pero particularmente destacados en épocas de transición, que podrían ayudar a estructurar una respuesta sobre qué es justo en términos de reparaciones. Estos objetivos son, a la vez, condiciones necesarias de la justicia y consecuencias de ella.

2.3. Reconocimiento

Uno de los principales objetivos de la justicia transicional es restituir (o, en algunos casos, establecer de cero) la condición de ciudadanos a las personas. En la medida en que un programa de reparaciones aspira a contribuir a alcanzar justicia, y en la medida en que el reconocimiento es tanto una condición como una consecuencia de la justicia, esto vincula reparaciones y reconocimiento. Para reconocer a los individuos como ciudadanos es necesario reconocerlos primero como *individuos*. Es decir, es necesario reconocerlos no solo como miembros de grupos (por importante que esto pueda ser), sino también como seres humanos irremplazables e insustituibles. La ciudadanía en una democracia constitucional es una condición que los individuos se confieren unos a otros, donde cada uno de los cuales se concibe como valioso en sí mismo.

Una de las maneras de reconocer a otra persona como un individuo, además de reconocer las peculiaridades de la forma de vida que ha elegido²⁸ (que es reconocer la *agencia* de la persona), es reconocer las

²⁷ Hay, desde luego, importantes excepciones. Algunas de las llamadas “democracias establecidas” han instituido programas de reparaciones. Estas incluyen a los Estados Unidos (por los japoneses-americanos sometidos a confinamiento durante la Segunda Guerra Mundial), el Canadá (por maltrato a los grupos indígenas), y otros. Véase Yamamoto y Ebesugawa sobre las reparaciones para los japoneses-americanos sometidos a confinamiento, en *The Handbook of Reparations*, op. cit. (cap. 7).

²⁸ Para una elaboración filosófica del concepto de reconocimiento, que adopta serias opciones sobre formas de vida, véase Alex Honneth, *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Joel Anderson, trad. (Cambridge, MA: MIT Press, 1995.) Véase el interesante debate entre Honneth y Nancy Fraser en su trabajo conjunto, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Debate* (Londres: Verso, 2003).

maneras en las que se ve afectada por el entorno, esto es, reconocer que la persona no solo es el *sujeto* de sus propias acciones, sino también el *objeto* de las acciones de otros. En otras palabras, hay una forma de injusticia que consiste, no en impedir ilegítimamente a una persona el ejercicio de su agencia, a través, por ejemplo, de la privación de la libertad, sino en privarla del tipo de consideración que se debe a quien se ve negativa y gravemente afectado por las acciones de otros. Una condición mínima para la atribución de capacidad moral, sin la cual los individuos no pueden ser reconocidos como tales, es el reconocimiento de que mis acciones inciden sobre los demás. La negación de este tipo de capacidad, de esta clase de consideración, revela con claridad que no he reconocido que estoy tratando con individuos²⁹.

Como si esto no fuese suficiente, en una democracia constitucional importa que los miembros se reconozcan unos a otros, no solo como individuos, sino también como *ciudadanos*. Negar a las víctimas el tipo de consideración a la que me refiero, hace imposible la mutua atribución de esta categoría. En una democracia, la ciudadanía es una condición que se basa en la igualdad de derechos de quienes gozan de tal condición. Y esa igualdad de derechos determina que aquellas personas cuyos derechos han sido violados merecen un tratamiento especial, tratamiento que tiende al restablecimiento de las condiciones de igualdad.

Desde mi punto de vista, los diferentes mecanismos transicionales pueden ser vistos provechosamente a través de los lentes del reconocimiento. Esto es, todos ellos pueden interpretarse como esfuerzos por institucionalizar el reconocimiento de los individuos como ciudadanos con iguales derechos. Así, la justicia penal puede interpretarse como un intento por restablecer la igualdad entre el delincuente y su víctima después de que el delincuente cortara esta relación con un acto que sugería su superioridad sobre la víctima³⁰. La declaración de la verdad ofrece reconocimiento de maneras que nos son perfectamente conocidas, y que probablemente todavía sean mejor articuladas a través de la vieja diferencia propuesta por Thomas Nagel entre conocimiento y

29 Véase el atractivo recuento que ofrece Onora O' Neill de la posición moral en *Towards Justice and Virtue* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

30 Véase Jean Hampton, "The Moral Education Theory of Punishment", *Philosophy and Public Affairs* (1981): 209-38; "A New Theory of Retribution", en *Liability and Responsibility*, R. G. Frey y Christopher W. Morris, eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 1991); y sus ensayos en *Forgiveness and Mercy*, Jeffrie Murphy y Jean Hampton, eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

reconocimiento, cuando argumenta que, aun cuando las comisiones de la verdad rara vez revelan hechos que no se conocieran previamente, hacen sin embargo una contribución indispensable al reconocimiento de tales hechos³¹. El reconocimiento es importante precisamente porque constituye una forma de reconocer la importancia y valor de las personas —de nuevo, como individuos, como ciudadanos y como víctimas—. Finalmente, la reforma institucional está guiada por el ideal de garantizar condiciones bajo las cuales los ciudadanos puedan relacionarse entre sí y con las autoridades como iguales.

La manera exacta en la que las reparaciones contribuyen a la justicia es compleja. Por una parte, se trata de un aspecto de la estrecha relación que vincula los diferentes elementos de la justicia transicional y, específicamente, de las maneras como las reparaciones complementan otros procesos de justicia transicional. Permítanme ilustrar este punto. La declaración de la verdad en ausencia de reparaciones puede ser vista por las víctimas como un gesto vacío, como discurso barato. La relación es válida también en sentido contrario: las reparaciones en ausencia de verdad, pueden ser vistas por sus beneficiarios como un intento, de parte del Estado, de comprar el silencio o la aquiescencia de las víctimas y de sus familias, convirtiendo así los beneficios en "dinero sucio". La misma estrecha relación de doble sentido puede observarse entre las reparaciones y las reformas institucionales, pues una reforma institucional que no esté acompañada por un intento de dignificar a los ciudadanos que fueron víctimas apenas puede comprenderse. Análogamente, conceder beneficios de reparación en ausencia de reformas que disminuyan la probabilidad de repetición de la violencia, no son más que pagos cuya utilidad y, más aún, cuya legitimidad, son cuestionables. Finalmente, la misma relación de doble sentido vincula a la justicia penal con las reparaciones: desde el punto de vista de las víctimas, especialmente una vez que el posible momento de satisfacción por el castigo de los criminales haya pasado, el castigo de unos pocos autores de los crímenes que no esté acompañado por un esfuerzo efectivo, dirigido a resarcir positivamente a las víctimas podría fácilmente ser considerado por las víctimas una forma más o menos inconsecuente de revanchismo. En síntesis, las reparaciones contribuyen

31 Nagel argumenta que "hay una diferencia entre conocimiento y reconocimiento. Es lo que sucede y sólo puede suceder al conocimiento cuando se lo sanciona oficialmente, cuando se lo hace parte de la escena cognitiva pública". Citado en Lawrence Weschler, "Afterword", en *State Crimes: Punishment or Pardon* (Washington, D. C.: Aspen Institute, 1989).

a la justicia, no solo porque complementan en general las medidas de la justicia transicional, sino porque lo hacen de una manera particular, esto es, ayudando a impedir que estas otras medidas desaparezcan como intrascendentes para la mayor parte de las víctimas.

Por otra parte, las reparaciones pueden desempeñar esta “función de apoyo” precisamente porque constituyen, en sí mismas, una forma de reconocimiento. Son, en cierto sentido, la forma material del reconocimiento *debido* a conciudadanos cuyos derechos fundamentales han sido violados³².

2.4. Confianza cívica

Otro objetivo legítimo de un programa de reparaciones como instrumento de justicia es la creación o restauración de la confianza entre los ciudadanos.

Sobra decir que la posibilidad de que la hipótesis sea razonable y comprobable depende de lo que signifique “confianza cívica”. Por lo tanto, es necesario ofrecer algunas explicaciones. Primero, comencemos con una comprensión amplia de confianza: confianza en general, como una disposición que media interacciones sociales, “es una alternativa a la vigilancia y a depender de la amenaza de sanciones, [y] merecer confianza (...) una alternativa a vigilar constantemente para ver si una persona puede o no salirse con la suya, una alternativa a cálculos recurrentes de costos y beneficios”³³.

De manera indirecta, puede decirse que, mientras confiar en alguien implica confiar en que esa persona hará o se abstendrá de hacer ciertas cosas, la confianza no es igual a la predictibilidad o a la regularidad empírica. De ser así, el paradigma de la confianza se daría en nuestra relación con máquinas particularmente confiables. Que la fiabilidad no es lo mismo que la confianza puede verse en nuestra

32 El hecho de que el reconocimiento sea uno de los objetivos de un programa de reparaciones invita a la participación de las víctimas en el proceso de diseñar e implementar tales programas, pues el reconocimiento no es algo que pueda sencillamente darse ¡como si las opiniones de aquellos que son reconocidos no importaran! Los procesos participativos pueden, por sí mismos, suministrar formas útiles de reconocer, no solo la condición de víctimas como víctimas, sino también, de manera importante, como *agentes*. El afirmar lo anterior, sin embargo, no resta fuerza a las advertencias expuestas en la nota 26 *supra*.

33 Annette Baier, “Trust and its Vulnerabilities” en su libro, *Moral Prejudices* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1994), 133.

reticencia a decir que *confiamos* en alguien sobre cuyo comportamiento sentimos una gran certidumbre, pero solo porque lo supervisamos y controlamos (*i. e.* al hacer respetar los términos de un contrato), o porque adoptamos acciones defensivas o preventivas³⁴. La confianza implica la expectativa de un compromiso normativo compartido. Confío en alguien cuando tengo razones para esperar cierto patrón de comportamiento de esa persona, y esas razones incluyen no solo su comportamiento anterior, sino también, y de manera decisiva, la expectativa de que, entre sus razones para actuar, está el compromiso con las normas y valores que compartimos. En este sentido, aunque la confianza no implica simetría normativa —la confianza es posible dentro de relaciones enormemente asimétricas, incluyendo aquellas que se dan dentro de instituciones profundamente jerárquicas—, sí implica reciprocidad normativa: la confianza se desarrolla a partir de un sentido mutuo de compromiso con normas y valores compartidos. Esto explica tanto las ventajas de la confianza como los riesgos que siempre acarrea: al dispensarnos de la necesidad de vigilar y controlar, facilita inmensamente la cooperación, y no solo porque disminuya los costos de transacción; pero en tanto apuesta (sin importar cuán “segura” sea) a que al menos en parte, por *razones normativas*, aquellos en quienes confiamos no se aprovecharán de nuestras vulnerabilidades, nos pone en riesgo que se vean frustradas nuestras expectativas.

Ahora bien, el término “cívico” en “confianza cívica” lo entiendo básicamente como un calificativo restrictivo. La confianza puede pensarse como una relación en escalas, una relación que permite grados. El sentido de confianza del que se trata aquí no es la forma densa de confianza característica de las relaciones íntimas, sino más bien, la confianza “cívica”, la cual entiendo como el tipo de disposición que puede desarrollarse entre ciudadanos que no se conocen, y que son miembros de la misma comunidad solo en el sentido de ser todos miembros de la misma comunidad *política*. En efecto, la dimensión de apuesta es más evidente en este caso que en el de la confianza entre personas íntimamente relacionadas, puesto que tenemos mucho menos

34 Laurence Mordekhai Thomas ilustra el punto con un dicente ejemplo: “Confianza no equivale a predicción: si guardo todo bajo llave y te invito a mi casa, puedo predecir con confianza que no robarás nada y, sin embargo, nada más evidente que el hecho de que no confío en ti”. Véase su artículo, “Power, Trust and Evil”, en *Overcoming Racism and Sexism*, Linda Bell y David Blumenfeld, eds. (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 1995), 160.

información sobre las razones de los otros para actuar. No obstante, los principios que presumimos compartir con otros, y el ámbito de aplicación de estos principios, son mucho más generales. Para ilustrar lo anterior, la lealtad que me une a personas con quienes tengo relaciones de intimidad es mucho más densa que la lealtad (por ejemplo, a un proyecto político común) que me une a algunos de mis conciudadanos.

Al igual que el reconocimiento, la confianza cívica es a la vez condición y consecuencia de la justicia. Hay mil maneras en las que un sistema jurídico depende de la confianza de los ciudadanos³⁵. En el nivel más general, un sistema jurídico opera únicamente tomando como base el acatamiento generalizado de las normas por parte de los ciudadanos. En otras palabras, el sistema jurídico puede manejar el comportamiento infractor de normas únicamente cuando este es excepcional. Esto significa que la mayor parte de las interacciones sociales no están mediadas directamente por la ley sino, más bien, a cierto nivel, por la confianza entre ciudadanos. De manera más próxima, sin embargo, todos los sistemas jurídicos dependen, no solo de la confianza que se tienen los ciudadanos entre sí, sino de la confianza que tienen en los propios sistemas. En ausencia de una vigilancia totalitaria, los sistemas jurídicos penales deben depender de la disposición de los ciudadanos a reportar tanto los crímenes que presencian como aquellos de los que son objeto³⁶. Y esta disposición a reportar, desde luego, depende de que confíen en que el sistema producirá confiablemente los resultados esperados. Estas, de hecho, una confianza de un tipo complejo: en las investigaciones policiales, en la eficiencia del sistema judicial, en la honestidad de los jueces, en la independencia de la rama judicial (y, por lo tanto, en la disposición del ejecutivo a proteger y promover tal independencia), en la sabiduría, al menos mínima, de la legislatura, y en el carácter estricto (pero, quizá también, simultáneamente, en el carácter humano) del

35 Para un análisis más detallado de este problema y acerca de cómo los esfuerzos de búsqueda de la verdad, en particular, pueden contribuir al Estado de derecho en situaciones transicionales precisamente al promover la confianza cívica, véase mi artículo, "Truth-Telling and the Rule of Law", en *Telling Truths: Truth Telling and Peacebuilding*, Tristan Anne Borre, ed. (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2005).

36 Desde la perspectiva de sociedades bien organizadas, resulta difícil concebir circunstancias en las cuales la gente no se molestaría en reportar incluso crímenes graves como el asesinato. Pero esto ciertamente sucede. En Colombia, por ejemplo, a fines de la década de 1980, más del 35% de los asesinatos nunca fueron reportados. Véase Mauricio Rubio, *Crímenes e impunidad* (Bogotá, TM Editores, 1999).

sistema penitenciario, etc. Sobra decir que cada uno de estos objetos de confianza puede ser ulteriormente analizado.

Por otra parte, no es solo que los sistemas jurídicos dependan de la confianza de los ciudadanos, tanto entre ellos como en el propio sistema. Los sistemas jurídicos, cuando funcionan bien, también catalizan confianza, de nuevo, tanto entre los mismos ciudadanos como en el propio sistema. Precisamente, Rawls considera la capacidad del Estado de derecho de generar confianza social—entendida en términos de la fiabilidad de las expectativas— como un aspecto definitorio del Estado de derecho:

Un sistema jurídico es un orden coercitivo de normas públicas dirigidas a personas racionales, con el propósito de regular su conducta y de ofrecer un marco para la cooperación social. Cuando estas normas son justas, establecen una base para expectativas legítimas. Constituyen los fundamentos sobre los que las personas pueden *confiar las unas en las otras* y objetar legítimamente cuando no se satisfacen sus expectativas³⁷.

En la medida en que contribuye a estabilizar las expectativas y ayuda a disminuir los riesgos que implica confiar en los demás, especialmente en personas desconocidas, el derecho contribuye a generar confianza entre los ciudadanos.

En cuanto al papel catalizador del derecho para generar confianza en las instituciones jurídicas, el argumento subyacente es evidente: en la medida en que son fiables, ofrecen razones adicionales a los ciudadanos para confiar en ellas para la resolución de sus conflictos. Esto se sigue sencillamente del hecho de que la confianza es algo que se gana, y no que se confiere arbitrariamente, y esto es cierto tanto de las instituciones como de los individuos. La manera más fácil de verlo es advertir las actitudes frente al derecho en sociedades donde el sistema jurídico se percibe como inaccesible o poco confiable en otros sentidos.

El punto fundamental, desde luego, es aclarar la relación entre reparaciones y confianza cívica. De nuevo, para las víctimas, las reparaciones constituyen una manifestación de la seriedad del Estado y de sus conciudadanos en sus esfuerzos por restablecer relaciones de igualdad y respeto. En ausencia de reparaciones, las víctimas siempre

37 John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge MA: Harvard University Press, 1972), 235 (el énfasis es mío).

tendrán razones para sospechar que, incluso si se aplican los otros mecanismos de la justicia transicional con cierto grado de sinceridad, la “nueva” sociedad democrática será una sociedad que se construye a sus expensas, desconociendo sus justificados reclamos. Por el contrario si, incluso en condiciones de escasez, se asignan recursos a las víctimas, se envía un fuerte mensaje a ellas y a otros acerca de su (quizá nueva) inclusión en la comunidad política. Las víctimas de abusos pasados reciben una manifestación material del hecho de que ahora viven entre un grupo de conciudadanos y bajo instituciones que aspiran a ser confiables. Las reparaciones, en síntesis, pueden verse como un método para alcanzar una de las metas de un Estado justo, a saber, la inclusión, en el sentido que todos los ciudadanos participan en igualdad de condiciones en un proyecto político común.

2.5 Solidaridad

Finalmente, otro objetivo legítimo de un programa de reparaciones, considerado de nuevo una de las formas de promover justicia, puede ser el fortalecimiento o la generación de otra actitud que —al igual que el reconocimiento y la confianza cívica— es también una condición y una consecuencia de la justicia. Es la actitud de solidaridad social³⁸.

Al igual que la confianza cívica, la solidaridad se da también en muchas formas y grados. La solidaridad social es el tipo de empatía característica de aquellas personas que tienen la disposición de ponerse en el lugar de otros. Que esta actitud sea una condición de la justicia puede verse de la manera siguiente: una perspectiva imparcial, requisito indispensable de la justicia, no puede lograrse a menos que la persona que juzga esté dispuesta a ponerse en el lugar de las partes en conflicto. Más aún, en un sistema democrático que distingue la legitimidad de los meros equilibrios de poder, la única manera de garantizar que se ha conseguido la legitimidad del derecho es asegurarse de que la ley incorpore los intereses de todas las personas afectadas por ella. Y esto implica tener un interés en el interés de otros³⁹. Y esto es precisamente la solidaridad social.

38 Hauke Brunkhorst ofrece un sofisticado análisis del concepto de solidaridad en *Solidarity: From Civic Friendship to a Global Legal Community*; Jeffrey Flynn, trad. (Cambridge MA: MIT Press, de próxima aparición).

39 Véase Jürgen Habermas, “Justice and Solidarity”, en *The Moral Domain*, Thomas Wren, ed. (Cambridge MA: MIT Press, 1996), y William Reg., *Insight and Solidarity: The Discourse Ethics of Jürgen Habermas* (Berkeley, CA: University of California Press, 1994).

Las reparaciones pueden verse como una expresión de este tipo de interés y, a la vez, como generadoras de esta clase de solidaridad. En sociedades divididas y estratificadas por las diferencias entre lo urbano y lo rural, por factores étnicos, culturales, de clase y de género, las reparaciones manifiestan el interés de aquellas personas tradicionalmente más aventajadas en los intereses de los menos favorecidos. Aun cuando no puede suponerse que las primeras apoyarán de inmediato un programa de reparaciones, este es un punto en el cual la relación entre las reparaciones y otros mecanismos transicionales, especialmente la declaración de la verdad, pueden desempeñar un papel importante, pues el esclarecimiento histórico puede despertar empatía con las víctimas. Por otra parte, en la medida en que las víctimas sientan que se ofrece un nuevo “contrato social” en el que su dignidad y sus intereses son ampliamente reconocidos, tendrán razones para interesarse en intereses comunes, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de las bases de una sociedad justa.

Aquí es de particular importancia no exagerar el argumento; es poco probable que un programa de reparaciones, por sí mismo, pueda generar un sentido de solidaridad social cuando esta no existe. En este sentido, resulta evidente que las reparaciones manifiestan, esto es, se basan en compromisos preexistentes. No obstante, un programa de reparaciones bien diseñado puede desempeñar un papel (modesto) como catalizador de solidaridad. Es cierto que las épocas de transición son momentos de una sensibilidad normativa intensificada, donde tanto las instituciones como los individuos tienen fuertes incentivos para articular los principios, normas y valores con los que se comprometen. Sin embargo, son también momentos marcados todavía por los signos de vínculos sociales tensos y rotos por el conflicto o por un régimen autoritario, y por instituciones en quiebra y muy poco fiables. La complejidad, más allá de cierto umbral, puede debilitar las virtudes sociales, no tanto por debilitar las virtudes de las personas, al menos inicialmente, sino por no dejar un camino claro de acción que exprese estas virtudes. Con el transcurso del tiempo, es posible que los compromisos se debiliten. Bajo estas circunstancias, el discurso normativo, incluyendo el discurso sobre la solidaridad con las víctimas, puede convertirse en un discurso vacío, a menos que reciba expresión institucional adecuada y efectiva. Un programa de reparaciones cuidadosamente diseñado y bien implementado *puede* catalizar solidaridad social precisamente al dar expresión concreta a compromisos que, si permanecen flotando libremente, corren siempre el peligro de dispersarse.

Es necesario señalar, para concluir esta sección, tres ventajas adicionales de pensar los objetivos de las reparaciones en estos términos explícitamente políticos más que en los términos más jurídicos de compensación en proporción al daño causado. Primero, esta forma de pensar las reparaciones, aun cuando se basa en consideraciones normativas de principio, permite diseñar las reparaciones de una manera que tenga en cuenta rasgos contextuales, en dos sentidos importantes: como lo señalé antes, se ajusta a las peculiaridades y a las necesidades de situaciones transicionales, aprovechando los aspectos de tales contextos que exigen un “momento constitucional”. Sin embargo, no es solo que al pensar los objetivos de las reparaciones en términos de reconocimiento, reconstitución de confianza cívica y solidaridad social se asuman explícitamente objetivos transicionales como orientación para el diseño de una importante herramienta transicional, contribuyendo así a garantizar el éxito tanto del programa de reparaciones como política transicional, sino que tomarlos como objetivos principales del programa de reparaciones confiere a tal programa un provechoso carácter de orientación hacia el futuro. Una de las principales fuentes de insatisfacción con la mayor parte de las reparaciones es que los beneficiarios las consideran a menudo una compensación insuficiente. En esto, por lo general, tienen razón, con independencia de la magnitud de la compensación, por razones relacionadas con la dificultad —y, en última instancia, con la imposibilidad— de cuantificar un gran daño; ninguna cantidad de dinero podrá compensar la pérdida de un padre, un hijo, un esposo. Ninguna cantidad de dinero podrá compensar adecuadamente la pesadilla y el trauma de la tortura. En mi concepto, los programas de reparaciones, y no solo por las dificultades que surgen en casos con números masivos de demandantes, no deberían intentar siquiera la compensación proporcional y deberían abstenerse siempre de utilizar el vocabulario asociado con ella. No debería haber nada en un programa de reparaciones que invite a sus destinatarios o a sus beneficiarios a interpretarlas como un esfuerzo por poner un precio a la vida de las víctimas o a sus experiencias de horror. Más bien, deberían ser interpretadas como una contribución a la calidad de vida de los sobrevivientes. Pensar las reparaciones en términos de reconocimiento y de promoción de confianza cívica y solidaridad social, invita a suponer esta perspectiva orientada hacia el futuro.

Segundo, hay otro sentido en el que adoptar los objetivos más políticos de conceder reconocimiento y promover confianza cívica y solidaridad social permite una forma sana de contextualismo: por ejemplo, lo que

en una determinada sociedad es suficiente para ofrecer reconocimiento adecuado a las víctimas es, en gran parte, un asunto de contexto. Lo que esperan los ciudadanos estadounidenses como reconocimiento puede diferir enormemente de lo que potenciales beneficiarios en diferentes contextos pueden esperar. Y satisfacer estas diferentes expectativas, a pesar de sus diferencias, obviamente no es algo malo.

Otra ventaja de pensar las reparaciones en términos explícitamente políticos, más que en términos de consideraciones judiciales, es que pone otro espinoso problema del diseño de las reparaciones en su contexto adecuado. Me refiero al problema financiero. Una perspectiva política sobre las reparaciones introduce cierta claridad en la discusión de las estrategias financieras. Básicamente, lo hace porque saca el asunto de las finanzas del ámbito exclusivo de técnicos y abogados y lo lleva a donde debería propiamente residir, esto es, en el ámbito de prioridades sociales que compiten entre sí. La mayor parte de los Gobiernos responden a las recomendaciones sobre reparaciones con una de dos respuestas: “las reparaciones son excesivamente costosas y no podemos financiarlas” o bien, “si vamos a reparar, hagámoslo colectivamente”. Frente a la primera respuesta, la reacción adecuada es señalar que lo que puede o no financiarse a través del gasto público es siempre un problema de prioridades. Quizá, a menos que exista un excedente presupuestal, nada puede financiarse sin afectar otras cosas. La cuestión es qué se considera urgente, y esto es siempre un asunto político⁴⁰. Frente a la segunda respuesta, que habitualmente acompaña la preferencia de los Gobiernos por integrar las reparaciones a programas de desarrollo, la reacción adecuada es señalar que el sesgo en favor de lo colectivo es solo eso; lo colectivo puede ser bastante costoso, más costoso que lo individual (de hecho, dados los resultados, generalmente deprimentes, de los programas de desarrollo, estos, en particular, pueden ser muy costosos)⁴¹.

40 Quizá la mejor ilustración de este punto proviene de Sudáfrica, donde los esfuerzos por reiniciar las estancadas discusiones sobre las reparaciones, en un momento específico, se daba cuando el Gobierno argumentaba que no había dinero para el programa mientras que, a la vez, proponía la adquisición de dos submarinos. Véase Brandon Hamber y Kamilla Rasmussen, “Financing a Reparations Scheme for Victims of Political Violence”, en *From Rhetoric to Responsibility: Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence in South Africa*, Brandon Hamber y Thloki Mofokeng, eds. (Johannesburgo: Center for the Study of Violence and Reconciliation, 2000), 52-9.

41 Desde luego, poner a las reparaciones en el ámbito político en lugar de la esfera judicial, le da una gran importancia a una estrategia efectiva de construcción de coaliciones eficientes a favor de las reparaciones.

3. Consideraciones estructurales

3.1. Integridad o coherencia

Hasta este momento no he dicho prácticamente nada sobre las características de un programa de reparaciones. Parte de la razón es, sobra decirlo, que no creo que su diseño se siga deductivamente de asuntos de principio. No obstante, estoy dispuesto a ofrecer dos consideraciones generales.

La primera es una observación acerca de una característica deseable que, en mi opinión, todos los programas de reparaciones deberían tener. Los programas de reparaciones deberían exhibir lo que llamo integridad o coherencia, analizada en dos dimensiones diferentes, interna y externa. La coherencia *externa* expresa la exigencia de que el programa de reparaciones sea diseñado de tal manera que guarde una estrecha relación con los otros mecanismos transicionales, esto es, con la justicia penal, el esclarecimiento de la verdad y la reforma institucional. Este requisito es, a la vez, pragmático y conceptual. Esta relación aumenta la posibilidad de que cada uno de estos mecanismos se perciba como exitoso (a pesar de las ineludibles limitaciones que acompañan a cada uno de ellos) y, más importante aún, que los esfuerzos transicionales, en su conjunto, satisfagan las expectativas de los ciudadanos. Sin embargo, más allá de esta ventaja pragmática, puede argumentarse que la exigencia se sigue de las relaciones de complementariedad entre los diferentes procedimientos de justicia transicional que esboqué anteriormente.

Los programas de reparaciones deberían exhibir integridad o coherencia en otra dimensión: un programa de reparaciones, si ha de alcanzar los objetivos adecuados, debe ser siempre un programa complejo que distribuya diferentes beneficios, y los diferentes componentes del plan deben ser mutuamente coherentes. Esto es, el programa debe ser *internamente* coherente. La mayor parte de los programas de reparaciones distribuyen más de un tipo de beneficio. Estos pueden incluir reparaciones tanto simbólicas como materiales, y cada una de estas categorías puede incluir diferentes medidas que pueden ser distribuidas individual o colectivamente. Desde luego, para alcanzar los objetivos deseados, es importante que los beneficios formen parte de un plan cuyos elementos se apoyen entre sí internamente.

3.2. Formas de reparación y sus ventajas y desventajas

El segundo conjunto de consideraciones sobre la estructura de un programa de reparaciones que puede hacerse sin peligro desde una perspectiva relativamente abstracta es el siguiente. Aun cuando los detalles finales de un programa para un país determinado dependerán de atender muchos rasgos contextuales, las ventajas comparativas de diferentes medidas pueden ser aclaradas en términos muy generales. Así, aun cuando no creo que los teóricos puedan apropiadamente ocuparse de redactar documentos de base para tales programas —al menos no en su particular condición de teóricos— hay mucho trabajo que se puede adelantar en la aclaración de las ventajas y desventajas que pueden acompañar diferentes opciones de diseño. El siguiente es un esquema que ilustra la orientación básica:

Medidas simbólicas

Individuales (cartas personales de disculpa, copias de informes de las comisiones de la verdad, adecuada sepultura de las víctimas, etc.)

a) *Ventajas:*

- Es una manera de mostrar respeto por las personas.
- Expresa reconocimiento por el daño sufrido.
- Bajo costo.

b) *Desventajas:*

- Puede crear la impresión de que, por sí mismas, constituyen una reparación suficiente para las víctimas.

Colectivas (actos públicos de desagravio, fechas conmemorativas, construcción de museos, cambio de nombre de calles y otros lugares públicos, etc.)

a) *Ventajas:*

- Promueve el desarrollo de:
 - memoria colectiva;
 - solidaridad social; y
 - una posición crítica frente a instituciones gubernamentales y la vigilancia de las mismas.

b) Desventajas:

- Puede crear divisiones sociales.
- En sociedades o sectores sociales con tendencia a sentirse victimizados, puede intensificar este sentimiento.
- Puede crear la impresión de que, por sí mismas, constituyen una reparación suficiente para las víctimas.

Paquetes de servicios

Los paquetes de servicios pueden incluir asistencia médica, en educación y vivienda, etc.

a) Ventajas:

- Satisfacen necesidades reales.
- Pueden tener un efecto positivo en términos de igualdad de trato.
- Pueden ser efectivos en costos si se utilizan instituciones ya existentes.
- Pueden estimular el desarrollo de instituciones sociales.

b) Desventajas:

- No maximizan la autonomía personal.
- Pueden reflejar actitudes paternalistas.
- La calidad de los beneficios dependerá de los servicios suministrados por las instituciones existentes.
- En cuanto más se centra el programa en un paquete de servicios básicos, menos fuerza tendrán las reparaciones, pues los ciudadanos pensarán naturalmente que los beneficios que se entregan son aquellos a los que tienen derecho como ciudadanos, no como víctimas.

Sumas de dinero individuales

a) Ventajas:

- Respeto de la autonomía personal.
- Satisfacen necesidades percibidas y preferencias.
- Promueven el reconocimiento de las personas.

- Pueden mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.
- Pueden ser más fáciles de administrar que métodos alternativos de distribución.

b) Desventajas:

- Si se perciben únicamente como una manera de cuantificar el daño, siempre serán vistos como insatisfactorios e inadecuados.
- Si los pagos son inferiores a cierto nivel, no impactarán significativamente en la calidad de vida de las víctimas.
- Este método de distribuir beneficios presupone cierta estructura institucional. (Los pagos pueden satisfacer necesidades únicamente si existen instituciones que “vendan” los servicios que los ciudadanos desean adquirir).
- Si no se entregan dentro de un marco general de reparaciones, estas medidas pueden ser vistas como una manera de “comprar” el silencio y la aquiescencia de las víctimas.
- Son políticamente difíciles de aprobar, pues los pagos competirían con otros programas urgentemente necesitados, pueden resultar costosos y pueden ser controvertidos, pues probablemente incluirán a excombatientes de ambos bandos como beneficiarios.

Hay quienes piensan que las reparaciones pueden adoptar también la forma de programas de desarrollo. No concuerdo con esta opinión pero, para completar el análisis, puede decirse lo siguiente:

Desarrollo e inversión social

a) Ventajas aparentes:

- Dan la apariencia de estar dirigidos a las causas subyacentes de la violencia.
- Parecerían permitir el reconocimiento debido a comunidades enteras.
- Dan la impresión de hacer que sea posible alcanzar a la vez objetivos de justicia y de desarrollo.
- Son políticamente atractivos.

b) *Desventajas:*

- Tienen una capacidad muy baja de reparación, pues las medidas de desarrollo son excesivamente incluyentes (no están dirigidas a las víctimas) y habitualmente se basan en necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que los beneficiarios las perciban como algo a lo que tienen derecho y no como una respuesta a su situación como víctimas.
- En lugares caracterizados por una ciudadanía fragmentada, estas medidas no hacen nada por promover el respeto por las personas como individuos y no como miembros de grupos marginados.
- Éxito incierto: los programas de desarrollo son programas complejos y de largo plazo. Esto pone en peligro el éxito de las instituciones responsables de hacer recomendaciones sobre reparaciones, que pueden llevar a interrogantes sobre la seriedad de las medidas transicionales en general.
- Los planes de desarrollo fácilmente se convierten en víctimas de políticas partidistas.

En principio, no hay ningún conflicto entre la distribución de reparaciones simbólicas y materiales. De hecho, idealmente, estos beneficios pueden apoyarse mutuamente, algo que será de especial importancia en contextos caracterizados por recursos escasos, donde las reparaciones simbólicas de seguro desempeñarán un papel especialmente visible. Tampoco hay conflicto alguno, en principio, entre medidas individuales y colectivas. Mientras haya un componente individual sustancial, el equilibrio exacto entre los dos tipos de medidas debe establecerse teniendo en cuenta, entre otros factores, el tipo de violencia que se pretende resarcir. En aquellos lugares donde la violencia fue predominantemente colectiva, tiene sentido diseñar un programa que también ponga especial énfasis en este tipo de métodos.

Dicho esto, debería ser evidente, a partir de las consideraciones expuestas en el punto "Desarrollo e inversión social", que soy escéptico acerca de los esfuerzos por convertir un programa de reparaciones en una manera de solucionar problemas estructurales de pobreza y desigualdad.

Estrictamente hablando, un programa de desarrollo no es un programa de reparaciones. De hecho, los programas de desarrollo tienen muy poca capacidad de reparación, pues no están dirigidos

específicamente a las víctimas, y lo que habitualmente intentan hacer es satisfacer necesidades básicas y urgentes, lo cual hace que sus beneficiarios perciban estos programas, acertadamente, como programas que distribuyen bienes a los que tienen derecho como ciudadanos y no necesariamente como víctimas. En segundo lugar, los programas de desarrollo se ven afectados por un alto grado de incertidumbre, pues los objetivos de desarrollo son complejos y de largo plazo. Esto pone en peligro el éxito de las instituciones responsables de hacer recomendaciones sobre reparaciones, que pueden llevar a interrogantes sobre la seriedad del proceso transicional en general. Dada la importancia de las reparaciones en un proceso transicional, proponer un programa con un horizonte de éxito muy incierto o excesivamente extendido, podría generar dudas sobre el compromiso con una renovación democrática.

Aquí vale la pena distinguir entre reparaciones en el sentido estricto, y los efectos reparadores de otros programas. El desarrollo, al igual que la justicia penal, por ejemplo, puede tener efectos reparadores. Sin embargo, esto no hace de ellos parte del ámbito de responsabilidad de quienes diseñan los programas de reparación. Desde luego, podemos reiterar aquí que estos últimos deben ser coherentes con otros aspectos de la política transicional. Esto es, el programa debe ser interna y externamente coherente, y debe evitar reproducir y perpetuar estructuras sociales injustas. En el último análisis, lo más probable es que un Gobierno transicional en un país pobre proponga un plan de desarrollo e, idealmente, el programa de reparaciones debe ser también coherente con este plan. Pero el punto en el que he hecho énfasis es que es importante establecer límites de responsabilidades entre diferentes políticas pues, estrictamente hablando, las responsabilidades de un programa de reparaciones no son las mismas que las de un plan de desarrollo o de inversión social.

4. Conclusión

La concepción de justicia en las reparaciones presentada aquí tiene como punto de partida la diferencia entre las exigencias de justicia en casos aislados, y aquellas exigencias atinentes al diseño de programas masivos. Intenta especificar algunos objetivos legítimos de estos programas, atendiendo a las limitaciones bajo las cuales habitualmente operan. Se ha insistido en la importancia de las reparaciones individuales, concediendo todo el tiempo que hay situaciones en las cuales la dimensión colectiva

es perfectamente apropiada. He defendido tanto la diferenciación de los beneficios como la necesidad de una coherencia interna y externa.

Nada de esto ofrece una fórmula que encarne lo que requiere la justicia en las reparaciones —y esa es una de las razones por las cuales el principio de *restitutio in integrum* continúa siendo atractivo en el ámbito de los programas masivos, a pesar de su patente inaplicabilidad—. Los tres objetivos en torno a los cuales he definido las exigencias de la justicia para estos casos requieren el ejercicio del juicio político, entendido en el sentido amplio de un juicio acerca de lo que está dirigido al bien común y es, a la vez, factible de conseguir. Este tipo de juicio nunca abunda. Sin embargo, no hay sustituto para él —ni siquiera las abstracciones legalistas pues, en el ámbito de las reparaciones masivas, la experiencia muestra que incluso estas no están disponibles—. Hacemos bien, entonces, en preguntarnos seriamente qué requiere la justicia en las reparaciones.