

Reparación de víctimas: una prioridad necesaria en las recomendaciones de la Comisión Presidencial para la Paz y el Entendimiento

PUNTOS CLAVE

- Las comisiones presidenciales que han abordado el conflicto en la macrozona sur han omitido a las víctimas de la violencia, tanto mapuche y no mapuche, que ha sido cometida por diferentes grupos radicalizados. Solo a partir de 2016 se comenzó a reconocer formalmente su existencia, pese a que la violencia ha estado presente desde finales de los años 90 y agudizada durante la primera década del 2000.
- El programa de atención a víctimas implementado desde 2018 presenta deficiencias estructurales: carece de enfoque integral basado en principios de verdad, justicia y reparación; no cuenta con institucionalidad permanente; ofrece prestaciones insuficientes; y presenta descoordinación entre instituciones públicas.
- Se requiere establecer un verdadero sistema de reparación que incluya: una institucionalidad especializada y permanente; un registro nacional de víctimas, más allá del catastro vigente; medidas de compensación material, rehabilitación psicosocial con enfoque intercultural cuando corresponda, y garantías de no repetición.

JORGE CORDERO

Magíster en Estudios Políticos, Universidad de los Andes.
Profesor Investigador
Faro UDD

PATRICIO ÓRDENES

Editor

 @faro_udd

 @faro_udd

 faro udd

 faro@udd.cl

 www.faro.udd.cl



Introducción

La Comisión Presidencial Paz y Entendimiento, creada para abordar el conflicto chileno-mapuche, se encuentra a puertas de entregar sus recomendaciones en abril de este año. Aunque el tema más relevante que deberán enfrentar refiere al problema derivado de la posesión de tierras indígenas, es de esperar que las medidas desarrolladas por la comisión no se delimiten solo a esta materia. Es decir, que puedan presentar sugerencias en múltiples temas: desde desarrollo económico, hasta propuestas sobre participación política, entre muchos otros más.

En el presente boletín se plantea por qué la reparación de víctimas de la violencia debería constituir una prioridad en las recomendaciones de la Comisión, la que debería canalizarse a través de un proyecto de ley —como demuestra la evidencia comparada en casos similares de conflictos internos—. De esta manera, se podría subsanar una omisión que ha caracterizado los esfuerzos previos para abordar el conflicto, particularmente desde el año 2016, al ofrecer una respuesta integral que no solo atiende las causas estructurales del problema, sino también las consecuencias humanas derivadas de la violencia.

¿Cuáles deberían ser los principales ejes a abordar si se quiere reparar a las víctimas? Para responder a esta pregunta, el documento analiza primero una breve evolución histórica del enfoque en víctimas en las comisiones anteriores, luego propone elementos concretos que la Comisión Presidencial Paz y Entendimiento debería incorporar en sus recomendaciones para establecer un sistema integral que reconozca y repare efectivamente a las personas afectadas por el conflicto. Finalmente se cierra con breves conclusiones.

Evolución del enfoque en víctimas a través de las comisiones presidenciales

A lo largo de más de dos décadas, las comisiones presidenciales que han abordado el conflicto en la macrozona sur han tenido diversos enfoques: desde el reconocimiento histórico hasta el desarrollo económico regional, pasando por propuestas de nueva institucionalidad y multiculturalidad. Sin embargo, como se puede observar en la tabla en Anexos, la consideración de las víctimas directas de la violencia ha sido notablemente tardía, apareciendo por primera vez recién en 2016 —pese a que la violencia ha ido, progresivamente, en aumento, desde 1997 tras la creación de la Coordinadora Arauco Malleco—. Esto se ve reflejado en un informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) publicado el 2023: "La violencia política en la Macrozona Sur ha dejado una huella profunda en las víctimas, quienes requieren no solo medidas de compensación económica, sino también un enfoque integral que aborde los daños psicosociales y estructurales" (INDH, 2023).

El primer reconocimiento formal de la necesidad de reparar a las víctimas del conflicto surgió recién en 2016, cuando la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía, liderada por el entonces Obispo de Temuco, Monseñor Héctor Vargas, incluyó por primera vez un capítulo específico sobre esta materia. La Comisión reconoció explícitamente la naturaleza particular de esta victimización:

"Se debe dejar en claro que no son sólo víctimas de delitos comunes, cuestión que puede ocurrir en cualquier parte del país. Se trata de delitos que tienen una cierta prolongación en el tiempo y que constituyen una violencia con clara finalidad política, llevada a cabo por grupos violentistas organizados y que proclaman fines ideológicos, por lo cual, con mayor razón, el Estado debe actuar, conforme al Derecho, ya que se atenta contra nuestra Democracia" (Comisión Asesora Presidencial, 2016).



Este reconocimiento de la naturaleza política de la violencia y de la responsabilidad estatal frente a ella representó un avance significativo, aunque tardó considerando que para entonces el conflicto llevaba casi dos décadas de mayor radicalización. Entre las recomendaciones de esta comisión se incluyeron propuestas para la creación de un programa específico de reparación y la consideración de medidas complementarias como asistencia psicosocial y apoyo económico para la reconstrucción de viviendas y reactivación de actividades productivas.

A partir de 2018, durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera, se implementó el primer programa formal de atención a víctimas de violencia rural, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Este programa ha brindado apoyo a través de SERCOTEC para el reemprendimiento, subsidios habitacionales a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y asistencia social mediante el Fondo ORASMI, que abarca diversas áreas como salud, educación y emprendimiento. También se ha implementado un Plan de Reposición de Actividades Económicas para apoyar a las víctimas que han visto afectadas sus actividades productivas o comerciales debido a actos de violencia rural. Sin embargo, presenta limitaciones significativas que han sido identificadas en diversas investigaciones.

En primer lugar, el programa carece de un enfoque integral basado en los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, operando principalmente como un mecanismo de asistencia económica puntual sin abordar las necesidades fundamentales de las víctimas. Además, no cuenta con una institucionalidad permanente y robusta, dependiendo en gran medida de la voluntad política de cada gobierno, lo que genera incertidumbre y vulnerabilidad en su implementación. Como señala la investigación de Fuentealba (2022), la falta de una conceptualización clara de la violencia rural por parte del Estado ha repercutido negativamente en la efectividad del programa, especialmente en términos de protección y reparación integral para las víctimas. Otro de los problemas es que las prestaciones y montos de reparación son insuficientes en relación con la magnitud de los daños sufridos, lo que limita el impacto real del programa.

En relación con esto, los testimonios de las víctimas reflejan que los subsidios entregados son desproporcionadamente bajos frente a las pérdidas materiales y económicas sufridas, además de las demoras significativas en su entrega. Tampoco se aborda adecuadamente el componente psicosocial de las víctimas, ya que muchos de los entrevistados informan que no recibieron el apoyo psicológico prometido o lo recibieron de forma telefónica y sin impacto real (Fuentealba, 2022).

Finalmente, el programa presenta una descoordinación entre las distintas instituciones públicas involucradas en la atención. Fuentealba (2022) destaca que la intervención del Estado es insuficiente, lo que ha dejado a muchas víctimas fuera del sistema de apoyo, perpetuando una sensación de abandono y desamparo institucional. Las limitaciones y el enfoque restringido del actual programa de atención a víctimas evidencian la necesidad urgente de una solución integral, permanente y con enfoque de derechos. Es en este contexto que la actual Comisión Presidencial Paz y Entendimiento (CPPYE) adquiere una relevancia trascendental.

La CPPYE fue creada oficialmente mediante el Decreto N°14 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, publicado el 21 de junio de 2023 —aunque su formación había sido anunciada casi un año antes por el presidente Gabriel Boric—. Esta comisión surgió como resultado de un acuerdo político transversal, donde los presidentes de los partidos políticos con representación parlamentaria coincidieron en la necesidad de establecer un mecanismo que pudiera abordar las causas estructurales del conflicto en la macrozona sur. La composición de la CPPYE refleja este carácter transversal: se integra por ocho comisionados designados por los diferentes sectores políticos y es co-presidida por el exministro Alfredo Moreno y el senador Francisco Huenchumilla, representantes de sensibilidades políticas distintas, pero con experiencia en el abordaje del conflicto.

A diferencia de comisiones anteriores, aunque el mandato inicial de la CPPYE se ha concentrado principalmente en la cuestión territorial, la realidad del conflicto y sus consecuencias humanas hacen indispensable que la Comisión aborde de manera integral la reparación a las víctimas de la violencia.



En ese sentido, el desafío principal de la CPPYE es avanzar hacia la superación del patrón de omisión identificado previamente. Sus recomendaciones podrían orientarse hacia un proyecto de ley que sienta las bases para un sistema progresivo de reparación, inspirado en elementos como: una institucionalidad especializada, un enfoque gradual hacia estándares internacionales, mecanismos escalonados de compensación, programas de apoyo psicosocial, formas de reconocimiento a las víctimas y un financiamiento que busque estabilidad a mediano plazo. Este enfoque progresivo y multidimensional ha demostrado ser efectivo en experiencias comparadas como las de Colombia, Perú y España, donde los sistemas de reparación evolucionaron gradualmente hasta consolidarse como políticas de Estado. En esta línea, la CPPYE tendría la oportunidad de comenzar a saldar la deuda con las víctimas, de manera contribuir a generar condiciones para avanzar hacia una convivencia más pacífica en las zonas afectadas.

Elementos necesarios para un sistema de reparación integral

A continuación, se pretenden señalar algunos elementos generales que todo proyecto de ley sobre reparación de víctimas debería considerar en su elaboración.

a.- Una nueva institucionalidad

Un sistema efectivo de reparación a víctimas requiere, ante todo, una institucionalidad especializada y permanente que garantice continuidad independientemente de los cambios de gobierno. La experiencia comparada muestra que los programas de reparación con mayor impacto son aquellos que cuentan con una estructura institucional claramente definida, con competencias específicas y recursos propios.

Resulta recomendable, por tanto, la creación de una entidad con rango de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es decir, una "Comisión de Reparación para Víctimas de la Macrozona Sur". La experiencia del País Vasco, documentada por Varona Martínez (2019), demuestra que la efectividad de las políticas de reparación está directamente relacionada con la autonomía y capacidad técnica de la institucionalidad que las implementa, especialmente cuando deben abordar daños derivados de violencia con motivación política.

Esta institución, preferentemente bajo la supervigilancia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debería contar con representación en las regiones afectadas y un equipo profesional multidisciplinario especializado en atención a las víctimas.

La elección del Ministerio de Justicia como entidad supervisora se fundamenta en su misión esencial de promover y proteger los derechos de todas las personas, en su capacidad de articulación con el sistema judicial, y en la exitosa experiencia de otros países que han ubicado sus sistemas de reparación bajo ministerios similares - como por ejemplo sucede con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición creado para reparar a las víctimas de las FARC en Colombia -.

b.- Sistema integral de calificación y registro

La identificación y calificación adecuada de las víctimas constituye un punto de partida crucial. El sistema debe establecer criterios claros y procedimientos transparentes para determinar quiénes pueden acceder a las medidas de reparación, evitando tanto la exclusión injustificada como la inclusión indebida.

Se recomienda la creación de un Registro Nacional de Víctimas que contemple diferentes categorías según el tipo de afectación: víctimas directas de atentados, familiares de fallecidos, personas desplazadas, propietarios con daños patrimoniales, entre otros. Este registro debería ser accesible, con procedimientos simplificados pero rigurosos, y permitir actualizaciones periódicas. La experiencia colombiana con su Registro Único de Víctimas ofrece lecciones valiosas sobre los desafíos y mejores prácticas en esta materia, particularmente en lo referente a la verificación de la información y los mecanismos de apelación para casos rechazados.

c.- Medidas de reparación material

Las medidas de compensación económica son un componente esencial de cualquier sistema de reparación, pero deben complementarse con otras acciones para lograr una reparación integral. Entre las medidas materiales que deberían contemplarse se incluyen:

- **Indemnizaciones monetarias:** Establecidas mediante criterios objetivos según el tipo y gravedad del daño. Estas indemnizaciones deberían ser suficientes para representar un reconocimiento significativo, pero sin pretender equipararse al valor comercial total de los bienes perdidos de manera evitar incentivos negativos, además de que podría resultar fiscalmente inviable.
- **Reparación de viviendas:** Programas específicos para la reconstrucción o reparación de viviendas dañadas o destruidas, con estándares de calidad superiores a los originales cuando sea posible, como forma adicional de compensación.
- **Reactivación económica:** Créditos preferenciales, subsidios para reemprendimiento y asistencia técnica para la recuperación de actividades productivas afectadas por la violencia.
- **Beneficios fiscales:** Exenciones tributarias en pago de contribuciones temporales para propiedades afectadas, especialmente en zonas de alto riesgo donde persiste la inseguridad (esto deberá ser normado y delimitado para casos particulares).
- **Atención preferente en programas sociales:** Priorización de las víctimas en programas regulares de vivienda, educación, salud y desarrollo productivo.

d. **Rehabilitación psicosocial**

La dimensión psicosocial de la reparación, aunque a menudo subestimada, es esencial para una recuperación integral. Las víctimas de violencia política enfrentan traumas profundos que impactan su capacidad para reconstruir sus vidas y reintegrarse plenamente a sus comunidades. Un programa efectivo de rehabilitación psicosocial debe contemplar diversas estrategias. En primer lugar, es crucial proporcionar atención psicológica especializada, brindada por profesionales con formación en el tratamiento de traumas derivados de la violencia política y con un enfoque intercultural. Además, el apoyo familiar y comunitario juega un papel fundamental, ya que las intervenciones deben abordar no solo al individuo, sino también su entorno cercano, considerando que el proceso de recuperación afecta a toda la estructura social.

Los programas de acompañamiento son igualmente indispensables, ofreciendo asistencia continua durante la recuperación y reinserción, con especial atención a los grupos vulnerables como adultos mayores, niños y personas con discapacidad. Es igualmente importante aplicar un enfoque intercultural en los programas de rehabilitación, integrando elementos de la cultura mapuche cuando sea pertinente, y respetando sus propias formas tradicionales. A la par, las medidas simbólicas de satisfacción y reconocimiento juegan un papel crucial en la dignificación de las víctimas y en la construcción de una memoria colectiva que contribuya a la no repetición de los hechos. Entre estas medidas se incluyen elementos como:

- **Actos oficiales de reconocimiento:** Ceremonias públicas en las que las autoridades de alto nivel reconozcan formalmente el sufrimiento de las víctimas de la violencia.
- **Memoriales y espacios de memoria:** Construcción de monumentos, plazas o centros culturales que preserven la memoria de los hechos ocurridos.
- **Documentación y difusión:** Apoyo a iniciativas de documentación histórica, producción audiovisual y difusión educativa sobre el conflicto y sus víctimas.
- **Disculpas oficiales:** Cuando corresponda, declaraciones formales de disculpa por la falta de protección efectiva de los derechos de las personas afectadas: hacia las víctimas específicas de la violencia y población en general de las regiones afectadas.

e. **Garantías de no repetición**

Finalmente, un sistema integral debe incorporar mecanismos diseñados para prevenir la recurrencia de hechos violentos. Aunque esto va más allá del ámbito estricto de la reparación, resulta indispensable para garantizar la efectividad a largo plazo de los esfuerzos de rehabilitación. Entre las medidas más relevantes se encuentra el fortalecimiento de la seguridad, mediante la mejora de los sistemas de protección en zonas de alto riesgo, adoptando un enfoque preventivo y siempre respetuoso de los derechos humanos.

Además, es crucial desarrollar protocolos específicos que aborden la protección de las víctimas en situación de vulnerabilidad, asegurando su seguridad y bienestar de manera efectiva. La educación para la paz también desempeña un rol fundamental, mediante programas educativos que fomenten el respeto a la diversidad cultural, la resolución pacífica de conflictos y el conocimiento de la historia reciente, con el fin de promover una cultura de convivencia y reconciliación. Por último, es necesario implementar sistemas de monitoreo y alerta temprana, que permitan identificar situaciones de riesgo y actuar de manera preventiva para evitar la repetición de la violencia.

Reflexiones finales

La reparación a las víctimas del conflicto en la macrozona sur constituye una deuda pendiente del Estado chileno que la Comisión Presidencial Paz y Entendimiento tiene la oportunidad histórica de abordar. Como se ha evidenciado a lo largo de este boletín, la consideración de las víctimas ha estado ausente de las políticas públicas y comisiones anteriores, con un reconocimiento tardío que apenas comenzó en 2016 y una implementación aún insuficiente.

El análisis de esta evolución histórica no solo revela una omisión sistemática, sino también ilustra cómo esta omisión ha contribuido a perpetuar el ciclo de desconfianza en la región. Las víctimas, tanto mapuche como no mapuche, han quedado relegadas a un segundo plano, igual que otros aspectos medulares del conflicto: territoriales, culturales o económicos.

Los fundamentos éticos, jurídicos y políticos para establecer un sistema integral de reparación son contundentes. No se trata de una concesión del Estado, sino del cumplimiento de una obligación fundamental con ciudadanos que han visto vulnerados sus derechos más básicos en un contexto de violencia política prolongada. De hecho, la experiencia internacional demuestra que las políticas de reparación efectivas no solo benefician a las víctimas directas, sino que contribuyen significativamente a la reconstrucción del tejido social, la legitimidad institucional y las condiciones para una paz duradera.

La propuesta de elementos clave para un sistema integral de reparación -institucionalidad permanente, mecanismos de calificación transparentes, compensaciones adecuadas, rehabilitación psicosocial, reconocimiento simbólico y garantías de no repetición, entre muchas otras sobre las cuales cabría profundizar- ofrece un punto de partida para que la Comisión Presidencial Paz y Entendimiento desarrolle recomendaciones concretas y viables, o bien, que sea de utilidad para la futura discusión legislativa en torno a esta materia.

En ese sentido, la actual Comisión Presidencial tiene la oportunidad no solo de ofrecer un nuevo marco para las relaciones entre el Estado y el pueblo mapuche, sino también de sentar las bases para la reconciliación y la convivencia pacífica entre los habitantes de las regiones del sur. Incorporar un sistema integral de reparación a víctimas en sus recomendaciones sería un paso decisivo en esa dirección, subsanando una exclusión relevante y construyendo puentes hacia un futuro compartido.



Anexos

Tabla 1

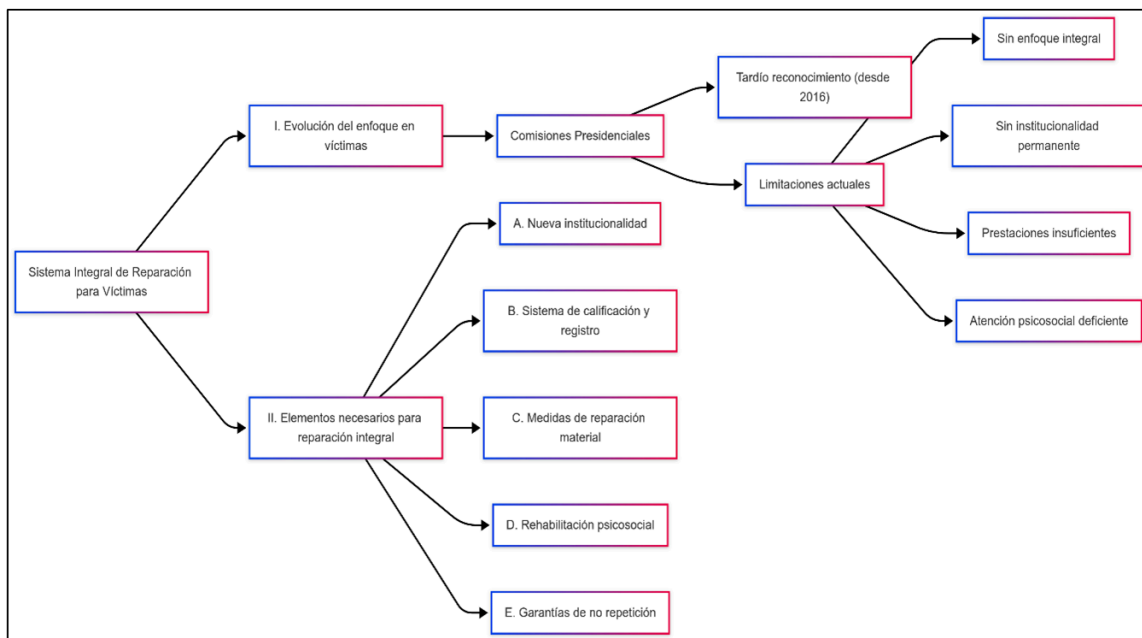
Evolución de las comisiones presidenciales y su consideración de las víctimas

Comisión Presidencial	Gobierno	Año	Enfoque principal	Consideración de víctimas
Diálogos Comunes	Frei	1999-2000	Desarrollo socioeconómico	No
CVHNT	Lagos	2001-2003	Reparación histórica, reconocimiento	No
Re-conocer: Pacto social por la multiculturalidad	Bachelet I	2008	Multiculturalidad	No
Comisión Asesora Presidencial Araucanía	Bachelet II	2016	Desarrollo regional y reconocimiento	Sí, por primera vez
Plan Impulso Araucanía	Piñera II	2018	Desarrollo económico	Sí, programa de atención
Comisión Paz y Entendimiento	Boric	2023-presente	Diálogo, reparación, justicia	Pendiente

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales de las comisiones.

Figura 1

Síntesis de principios para un Sistema Integral de Reparación para Víctimas





Referencias

- CVHNT. (2003). Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Gobierno de Chile.
- Fuentealba Tapia, L. E. (2022). Análisis cualitativo del programa de apoyo a víctimas de violencia rural en la región del Biobío: Una aproximación hacia la reparación (Tesina de magister, Universidad del Desarrollo, Facultad de Gobierno).
- Gobierno de Chile. (2014). Chile avanza con todos en la Araucanía: Desarrollo del Plan Araucanía durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014). [Disponible aquí.](#)
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2023). Informe sobre violencias en la macrozona centro-sur de Chile. Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Ley 1448 de 2011 (Colombia). (2011). Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Departamento Administrativo de la Función Pública. [Disponible aquí.](#)
- Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo (País Vasco). (2011). Boletín Oficial del Estado, núm. 212. Gobierno Vasco. [Disponible aquí.](#)
- Varona Martínez, G. (2019). Victimología: En busca de un enfoque integrador para repensar la intervención con víctimas. Aranzadi Thomson Reuters.