



## **INICIATIVA DE NORMA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE**

### **Justicia frente al Desplazamiento Forzado**

MAT.: Iniciativa Convencional Constituyente  
31 de enero de 2022

**DE: Convencionales Constituyentes Firmantes**  
Convencionales Constituyentes de la República de Chile

**PARA: Sra. María Elisa Quinteros**  
Presidenta de la Convención Constitucional

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted en su calidad de presidenta de la Convención y, en virtud de lo dispuesto en los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de esta Convención Constitucional, para presentar una iniciativa de norma convencional constituyente correspondiente a la Justicia frente al Desplazamiento Forzado. Se solicita su distribución a la Comisión N°4 de Derechos Fundamentales.

#### **Justicia frente al Desplazamiento Forzado**

#### **I. ANTECEDENTES**

En nuestro país no ha habido reconocimiento del desplazamiento forzado como una vulneración de derechos humanos, ocurrida en Chile durante la dictadura cívico-militar-empresarial, que afectó, principalmente, a comunidades campesinas del sur del país producto de la violencia sistemática del Estado de Chile. Se extiende además a la ausencia de normas respecto de situaciones de desplazamientos emergentes, no imputables directamente al Estado, pero de los que este debe hacerse cargo igualmente como, por ejemplo, desplazados por las políticas neoliberales, de nuevas situaciones de conflicto interno o de guerra e impactos del modelo económico, que generan profunda desigualdad, crisis climáticas y desastres naturales, entre otros.

Respecto del primer supuesto, es importante señalar que, tras el golpe de Estado de 1973, la violencia del Estado se dirigió en contra de gran cantidad de comunidades rurales que, unido a las políticas neoliberales implantadas por la dictadura, redundó en un proceso de acumulación de tierras y capital por parte de empresarios aliados de la dictadura, en desmedro de las formas de vida de dichas comunidades campesinas y trabajadoras, las que, en muchos casos, fueron víctimas del desplazamiento forzado.

Este tipo de violación de los derechos humanos resultó soslayada por los mecanismos de justicia transicional que se desarrollaron a partir del retorno a la democracia. Por ello, resulta de suma importancia ponerla en relieve dentro del proceso constituyente, toda vez que este es una instancia valiosa para superar los efectos de las políticas represivas dictatoriales. Así, la iniciativa pretende sentar las bases constitucionales para garantizar a las víctimas mecanismos de reparación. Por último, la iniciativa también busca enfrentar situaciones emergentes que puedan ocasionar nuevos desplazamientos de población que generen desprotección en las víctimas o acrecientan la vulnerabilidad de determinados colectivos.

El desplazamiento forzado no es un hecho aislado en la historia de Chile, sino que corresponde a un suceso propio de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en la dictadura. De consagrarse en la Constitución la disposición propuesta, esta figura sería reconocida, salvaguardando el derecho a la libertad personal y ambulatoria para todas las personas. Del mismo modo, se establecería expresamente el reconocimiento y prohibición de que el Estado incurra en este tipo de crímenes o tolere actos de esta naturaleza impulsados por particulares. De igual forma, una disposición de este tipo establece el deber del Estado de garantizar el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral para quienes sufren y hayan sufrido una situación de este tipo, reconociendo derechos inherentes a quienes tengan la calidad de víctimas de desplazamiento forzado.

La consagración de esta disposición en la Carta Magna implica el reconocimiento jurídico de un hecho acaecido durante la dictadura y una garantía de no repetición de parte del Estado, entendiendo que el desplazamiento forzado es una acción estatal prohibida y de la cual, la Constitución protege a los ciudadanos, convirtiéndose así en uno de los pilares de la sociedad que se busca crear. Bajo esta perspectiva y al tenor de la norma, la disposición también ofrece una protección general frente a situaciones de este tipo que pudiesen ocurrir en el futuro, de conformidad con los estándares establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esta iniciativa surge producto de la reflexión, en primera persona, de agrupaciones de pobladores/as y sus descendientes, víctimas de desplazamiento forzado provocado por agentes del Estado durante la última dictadura militar. En un ejercicio de reconstrucción y

memoria histórica se reunieron una serie de agrupaciones: “Raíces Ancestrales de Enco” y “Antiguos vecinos de Mae” de la comuna de Los Lagos; “Corporación de Pobladores Históricos de la Cordillera de Futrono”, de esa comuna; “Corporación Fundo Pirihueico”, “Corporación entre Lagos y Montañas de Puñir-Releco”, “Corporación Hijos de Chan-Chan” y “Corporación Raíces de Toledo”, de la comuna de Panguipulli y el “Sindicato de trabajadores independientes Nueva Esperanza del fundo Mundo Nuevo” de la comuna de Curanilahue, confiadas en que el proceso constituyente pueda proporcionarles el reconocimiento que les ha sido denegado, sentar las bases de mecanismos de reparación y además, garantías de no repetición como legado para las futuras generaciones, recibiendo la colaboración de la red Iniciativa Los Ríos, voluntariado integrado por estudiantes y docentes de la carrera de Derecho de la Universidad Austral de Chile.

## II. FUNDAMENTOS

Para resolver el problema planteado relativo al desplazamiento forzado, y cumplir con una adecuada garantía de no repetición, la Nueva Constitución debe comprender el derecho a la verdad, justicia y reparación, así como también proscribir cualquier tipo de desplazamiento forzado por acción estatal, debido a la multiplicidad de derechos que se ven vulnerados, como explicamos a continuación.

De esta forma, la iniciativa de norma contiene una disposición que cubre aspectos relativos, en primer lugar, a la prohibición de desplazamiento forzado por acción u omisión negligente por parte del Estado, debido a la grave afectación que significa esta práctica. En segundo lugar, en caso de incumplimiento a la prohibición anteriormente señalada se consagra el derecho a una asistencia apropiada a las víctimas, comprendiendo una serie de medidas prestacionales básicas. En tercer lugar, el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral de las víctimas de estas acciones dada la falta en la que ha incurrido el Estado al abordar este tipo de situaciones. Por último, es necesario comprender otras situaciones que no forman parte de acciones propiamente estatales, es decir, causas no imputables al Estado, y que de igual manera pueden constituir una grave y múltiple afectación en los derechos de eventuales víctimas. Por lo anterior, se considera necesario incluir a este tipo de víctimas como titulares de los derechos anteriormente enumerados en la propuesta de norma.

Solo a través de una disposición constitucional que contenga tales aspectos descritos, se puede materializar una debida reparación a las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado en el pasado, y que no han sido reconocidas como tales. Además de consagrarse una debida protección a las personas que en algún futuro puedan verse afectadas.

A continuación, se exponen, en particular, distintos fundamentos que respaldan esta iniciativa.

## **1. La justicia de transición**

Naciones Unidas ha definido la justicia transicional como "toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación". De este modo, la justicia transicional se entiende como el conjunto de medidas que una sociedad utiliza para enfrentar un pasado de violaciones de los derechos humanos masivos y sistemáticos. Esta se conforma por diversos mecanismos que expresan las obligaciones de carácter internacional que tienen los Estados.

En general, se han establecido diferentes instrumentos para cumplir esas obligaciones: acciones destinadas a la búsqueda de la verdad, mecanismos judiciales, de reconocimiento, reparación y medidas de reforma institucional que operativicen garantías de no repetición. Además, es necesario destacar que este conjunto de medidas normalmente apunta a una reparación integral, por tanto, deben concebirse como un sistema coordinado de acciones. Esta mirada sistemática ha sido respaldada por los Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y por el Informe del Relator Especial de la ONU sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

## **2. La política de justicia transicional del Estado Chileno**

El Estado chileno a partir de 1990 inició una política pública destinada a superar los diecisiete años de dictadura, caracterizada por tres pilares: esclarecimiento de los hechos, sistema de reparaciones y recuperación de la memoria histórica. Una primera etapa estuvo destinada a la reconstrucción de la verdad histórica. Con dicho objeto se elaboraron dos informes: el primero por obra de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación en 1991; el segundo por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, publicado en 2004. Si bien estas iniciativas fueron tremadamente valiosas, se centraron únicamente en los crímenes más graves, pues la gran mayoría responden a crímenes de lesa humanidad. Por ejemplo, dejando fuera: allanamientos, represión policial en manifestaciones, censura, limitaciones a la libertad de expresión, etc.

Además, entre 1990 y 1995 se implementaron distintos programas destinados a reparar a familiares de víctimas de desapariciones, ejecuciones y víctimas de exilio, materializadas en dos órganos administrativos la Corporación Nacional de Reparación (CNR) y la Oficina Nacional del Retorno (ONR). Para los dos primeros casos se estableció una pensión de

reparación a los familiares directos de las víctimas el otorgamiento de becas educacionales y asistencia sanitaria a través del programa PRAIS. Para el caso de los exiliados la política de reparación está ligada a la ONR, cuyo programa de reparación tuvo relación con la concesión de franquicias aduaneras, el reconocimiento de títulos profesionales extranjeros y programas de reinserción laboral y capacitación técnica. Esta oficina terminó su labor en 1994.

De esta misma época también data un programa para reparar a personas trabajadoras de la administración pública que fueron despedidos por motivos políticos la Ley 19.234 de 1993, que creó la oficina de exonerados políticos, destinada a regularizar su situación provisional y a concederles beneficios por gracia.

Una segunda etapa de reparaciones se inicia en el año 2004 durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, destinada a reparar a los prisioneros políticos y torturados. Esta iniciativa derivó en la creación de la Comisión Valech 1 que permitió tener un catastro de las víctimas de presión política política y tortura, a quienes se les otorgó una pensión, además de beneficios de salud, edición y vivienda.

Además de lo anterior, hubo medidas simbólicas como el perdón público en nombre del Estado chileno que el Presidente Patricio Aylwin solicitó a las víctimas en el año 1991, la construcción de diversos memoriales, centros culturales y el museo de la memoria.

Es en este marco que existen aún violaciones graves a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura que no han sido aún reconocidas, ni reparadas. Desde este punto de vista en Chile la historiografía ha tratado escasamente el tema de la contrarreforma agraria. Lo mismo se puede predicar de las políticas estatales de reparación, a pesar de que recientemente se han revelado una serie de antecedentes que acreditan varias comunidades completas desplazadas forzosamente de su lugar de residencia durante los años de la dictadura.

### **3. La historia reciente en materia de desplazamientos forzados en Chile**

Las comunidades de trabajadores y campesinos fueron vistas como población en un proceso de modernización que el Estado nacional desarrollista, propio del siglo pasado, apoyó a través de diversas políticas públicas. Dentro de las más destacadas tenemos los procesos de reforma agraria y conformación de empresas estatales industriales con participación popular, como fue el caso del Complejo Forestal y Maderero Panguipulli.

El COFOMAP se constituyó en abril de 1971 y fue un modelo de empresa estatal bajo el control obrero para el proceso que el país vivía. Su instalación significó la construcción de infraestructura que hasta ese momento era inexistente en la cordillera valdiviana. Luego

apareció el establecimiento de servicios públicos, escuelas, viviendas mejoradas, y otras estructuras que contribuyeron a dinamizar la economía y afianzar las relaciones sociales de la comunidad.

Hasta 1973 se profundizaron los niveles de organización política, sindical, social y económica. Sin embargo, tras el golpe de estado del 11 de septiembre de ese año, el Complejo y sus habitantes sufrieron graves consecuencias. La violencia del Estado se ensañó con estas comunidades y, cuando el modelo de sociedad giró hacia el neoliberalismo, destruyó esa relación para cimentar el proceso de acumulación de tierras y capital por parte de los aliados empresarios de la dictadura.

La privatización de los fondos que conformaban el Complejo trajo consigo el desmantelamiento y desindustrialización del lugar, sumado al encarcelamiento, ejecuciones, torturas, eliminación de bienes de subsistencia y expulsión definitiva de sus viviendas. El proceso de contrainsurgencia fue llevado a cabo por agentes civiles y militares del Estado que aplicaron una política cada vez más represiva que terminó con la aniquilación física, social y cultural del lugar, con la intención de infundir miedo a la población y desplazar a sus habitantes. Aquellas familias fueron desplazadas forzosamente y quedaron abandonadas a su suerte en las comunas de Futrono, Panguipulli y Los Lagos.

#### **4. El desplazamiento forzado como una violación grave de derechos humanos**

Los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas, definen a los desplazados internos como “toda persona o grupos de personas que se han visto forzadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones a los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

Dicho documento contiene una serie de principios que consagran distintas dimensiones de la actuación estatal en esta materia, por ejemplo, algunos de ellos protegen a las personas contra los desplazamientos forzados, otros protegen a las personas que no obstante la prohibición general, igualmente han resultado desplazadas. De la misma manera, existen una serie de principios relativos a la asistencia humanitaria y al desplazamiento forzado de colectividades especialmente vulnerables.

Por su parte, la Corte IDH ha tratado aspectos generales relacionados con la situación en que se encuentran las personas desplazadas en la región. Específicamente, ha señalado que el desplazamiento es una violación continua y múltiple de derechos humanos y ha destacado la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada. En

conjunto con esto, ha indicado las obligaciones que tiene el Estado respecto a la población desplazada de garantizar su retorno.

### **5. La norma constitucional propuesta**

En virtud de los antecedentes anteriores es relevante concebir al actual proceso constituyente como un acto reparatorio de situaciones de injusticias radicales provenientes de la dictadura respecto de las cuales el Estado aún no ha podido o no ha sabido abordar. Ello incluye la verdad, justicia y reparación, producto de las violaciones a los derechos fundamentales sufridos durante la última dictadura cívico-militar-empresarial, a ello se agregan las batallas por la memoria desde la década del noventa expresadas en las tensiones en educación, políticas públicas y patrimonio en torno a esa discusión, sin duda es un tema presente en la sociedad actual.

Por este motivo consideramos necesaria una norma que considere al desplazamiento forzado como una violación grave del derecho a la libertad personal y libertad ambulatoria de las personas, con el objeto de satisfacer una larga demanda insoluta de reconocimiento. De manera coadyuvante a lo anterior, consideramos igualmente necesaria una disposición general que establezca el deber general del Estado de investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos, asegurando a la víctimas y familiares garantías de no repetición, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

### **III. INICIATIVA DE NORMA**

Se reconoce a todas las personas el derecho a la libertad personal y ambulatoria. Nadie puede ser detenido, salvo en los casos y en la forma que establece la ley.

Se prohíbe todo desplazamiento forzado provocado por la acción u omisión negligente del Estado. El Estado debe garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral de las personas y las comunidades que hayan sido víctimas de desplazamiento forzado en el territorio nacional.

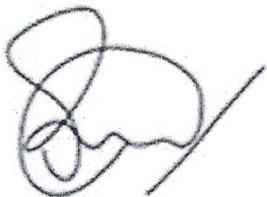
Ya sea que, incumpliendo la prohibición anterior, el desplazamiento fuere imputable al Estado, o que éste se produjere por causas ajenas al control estatal, las personas desplazadas tendrán los siguientes derechos:

- a) A recibir protección y asistencia humanitaria de las autoridades que aseguren el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda, y servicios médicos y sanitarios. Las personas en situación de vulnerabilidad que resulten desplazadas recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

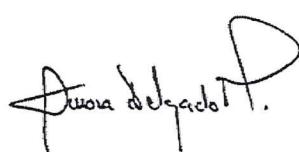
b) A retornar a su hogar de forma voluntaria, segura y digna, y a recibir asistencia para la recuperación de las propiedades o posesiones de las que hayan sido despojadas.

c) A la restauración, conservación y reunificación de la unidad familiar y la vida en comunidad, en los casos en que corresponda.

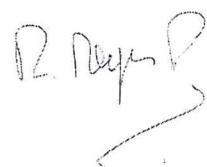
#### IV. CONVENCIONALES CONSTITUYENTES FIRMANTES



Pedro Muñoz Leiva  
C.I.: 15.553.513-K

  
Aurora Delgado P.

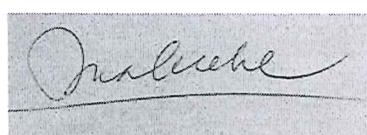
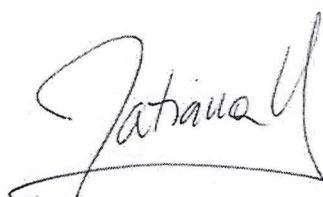
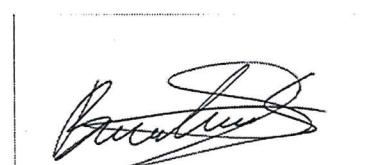
Aurora Delgado  
C.I.: 9.691.599-3



Ramona Reyes  
C.I.: 10.787.302-3

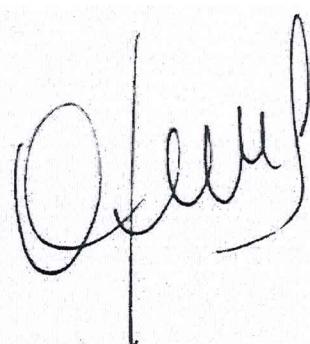
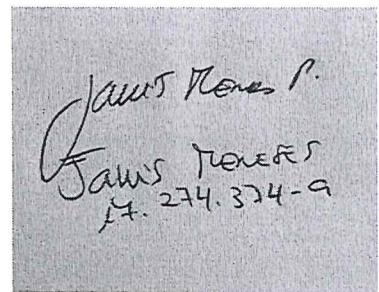
  
María Elisa Quinteros  
C.I.: 14.020.049-2  
Lidia González  
C.I.: 10.609.708-9

Adriana Cancino  
C.I.: 9.700.139-1

  
César Valenzuela  
C.I.: 17.051.202-2  
Tatiana Urrutia  
C.I.: 15.356.660-0  
Bastián Labbé  
C.I.: 17.539.527-K



**Benito Baranda**  
C.I.: 7.563.691-1



**Alejandra Flores**  
C.I.: 8.193.122-7



**Jeniffer Mella**  
C.I.: 14.043.968-3



**Vanessa Hope**  
C.I.: 13.902.978-K



Carolina Videla  
C.I.: 10.516.775-k



C.I.: 4.608.207-9