



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**TRATA DE PERSONAS
UN DESAFÍO PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER
EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PIERINA PONCE RAPALINO

PROFESOR GUÍA:
FELIPE ROSALES PLAZA

MIEMBROS DE LA COMISION:
MARIA PIA MARTIN MUNCHMEYER
LORETO MARTINEZ OYARCE

SANTIAGO DE CHILE

2017

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: Pierina Ponce Rapalino
FECHA: 12/03/2017
PROFESOR GUÍA: Felipe Rosales Plaza

Trata de personas: Un desafío para la política pública en Chile

La trata de personas es considerada como la esclavitud moderna y afecta a miles de personas en todos los países del mundo, no estando Chile ajeno a esta realidad. Desde la promulgación de la ley 20.507 de 2011 con la cual se tipifica este delito en la legislación nacional y hasta diciembre del 2015, se habían identificado 193 víctimas a nivel nacional, todas ellas extranjeras. De acuerdo al Informe del 2015 del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Chile es país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata de personas y para hacer frente a esta realidad es necesario que el gobierno aborde esta problemática de manera integral, a través de una política pública específica que vaya en tres dimensiones: prevención, penalización y protección a las víctimas.

El delito trata de personas hace parte de protocolos y convenciones internacionales contra la delincuencia organizada transnacional, los cuales han sido ratificados por Chile comprometiéndose así en el combate de este flagelo. En este sentido, este estudio tiene como objetivo analizar los elementos que han obstaculizado el posicionamiento del problema de trata de personas dentro de la agenda institucional. Para ello se tomó como referente conceptual el modelo de corrientes múltiples de Kingdon (1995).

El estudio que se presenta a continuación es una investigación de tipo cualitativa y se basa en el análisis de información proveniente de estudios e informes nacionales e internacionales de instituciones y ONG vinculadas con la trata de personas; estudios académicos, presentaciones hechas por expertos. Además se revisarán medios de comunicación escritos, para ello se realizó una búsqueda digital al azar con la cual se pretende determinar la cobertura que reciben los casos de trata de personas en la prensa nacional y regional. En términos de datos estadísticos a nivel nacional se trabajará con cifras oficiales detalladas en los informes de la Mesa Intersectorial de Trata de Personas.

En términos de resultados, este estudio establece que la trata de personas es un problema invisibilizado y en concordancia con lo que ocurre a nivel internacional, en Chile no se tiene claridad sobre su real envergadura; por su insipiente en términos estadísticos esta problemática no es prioridad en las agendas de las instituciones vinculadas en esta materia, las cuales tampoco cuentan con recursos y capacidades para hacerle frente de manera efectiva.

Tabla de Contenido

I.	Introducción	1
1.1	Antecedentes que enmarcan el problema de investigación	1
1.2	Objetivos	3
1.3	Metodología	3
1.4	Estructura de capítulos	4
II.	Antecedentes	5
2.1	Migración internacional, exclusión y vulnerabilidad	5
2.2	Migración internacional en Chile	7
2.3	Aspectos básicos de la trata de personas	9
2.4	La trata de personas en Chile	17
III.	Marco conceptual	22
3.1	Modelo de corrientes múltiples	22
IV.	Análisis desde las corrientes	25
4.1	Actores vinculados a la trata de personas	25
4.2	Acciones gubernamentales contra la trata de personas	32
4.3	Análisis del abordaje de la trata de personas en Chile	37
4.4	El caso colombiano, aprendizajes y buenas prácticas en el abordaje de la trata de personas	39
V.	Conclusiones	46
VI.	Recomendaciones	49
	Bibliografía	51
	Anexos	55

Tabla de cuadros y gráficos

Gráfico N° 1: Estimación de residentes extranjeros en Chile	7
Gráfico N° 2: Distribución porcentual de migrantes por región	8
Cuadro N° 1: El alcance y naturaleza de la esclavitud moderna	12
Cuadro N° 2: Diferencias entre tráfico y trata	13
Cuadro N° 3: Testimonio de una víctima	15
Gráfico N° 3: Número de víctimas de trata por género según año y tipo de explotación 2011-2015	19
Cuadro N° 4: Trata de personas en los medios de comunicación	20

I. Introducción

1.1 Antecedentes que enmarcan el problema de Investigación

Las condiciones de pobreza y falta de oportunidades llevan a las personas a una búsqueda constante de mejores condiciones de vida, sin importar que ello implique trasladarse a destinos desconocidos. En este sentido, anualmente millones de personas optan por vivir en países distintos al de su nacimiento; cifras de la Organización Internacional para las Migraciones – OIM- indican que para el 2015 habían 244 millones de migrantes a nivel mundial (OIM, 2015). Sin embargo, aunque la migración es un fenómeno constante en mundo actual, no siempre se da de manera segura, un número creciente de personas son víctimas cada año de organizaciones delictivas transnacionales que trafican con ellas, con la promesa de mayores ingresos y mejores oportunidades en el extranjero; según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC- 63.251¹ personas fueron identificadas como víctimas de trata entre 2012-2014 (de acuerdo a cifras oficiales). Sin embargo, se estima que este número si bien es oficial no da cuenta de la real magnitud de esta problemática dada la dificultad en la detección de casos de trata (UNODC, 2016).

El delito de trata de personas, es considerado uno de los tres negocios ilícitos más rentables a nivel mundial (junto al narcotráfico y el tráfico de armas) y se estima que mueve \$150 billones de dólares a nivel global (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2016) y que se define según lo dispuesto en el protocolo de Palermo (2000) como:

“La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación” (Protocolo de Palermo, 2000, p. 2).

La trata de personas es un delito presente en todo el mundo y cuyas principales, pero no únicas víctimas son mujeres, niñas y niños de países en desarrollo, quienes una vez fuera de su lugar de origen por medio de amenazas y aislamiento son explotados sexual o laboralmente y privados de sus derechos fundamentales. Entendido así, la trata de personas adquiere un matiz de mayor gravedad para la sociedad al constituirse en una violación a

¹ Las cifras sobre víctimas de trata de personas a nivel global son variables. De acuerdo con la OIT en 2012 habían 20.9 millones de víctimas de trabajo forzado, de las cuales al menos 9.1 millones eran víctimas de trata dado que habían sido trasladadas (interna e internacionalmente) para ser explotadas. (OIT, 2014).

los derechos humanos, en el cual el ser humano no es más que una mercancía transable.

Datos globales de las Naciones Unidas en materia de trata de personas revelan que la mayoría de las víctimas a nivel mundial son mujeres adultas las cuales representan el 49% del total de víctimas detectadas en tanto las niñas representan el 21% del total; un 79% de las mujeres son tratadas con fines de explotación sexual. Sin embargo, se destaca un aumento constante de la proporción de víctimas masculinas y menores de edad (UNODC, 2014).

El delito de trata de personas hace parte de protocolos y convenciones internacionales contra la delincuencia organizada transnacional los cuales han sido ratificados por Chile de manera voluntaria comprometiéndose a velar por abordar de manera integral esta problemática a través de políticas públicas que vayan en tres sentidos principalmente, la prevención, la persecución de quien perpetra el delito y la atención integral a las víctimas todo lo anterior en el marco de la cooperación internacional e interinstitucional y el respeto por los derechos humanos.

En Chile este delito reconocido en 2011 a través de la promulgación de la ley 20.507 "Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal". Desde la promulgación de la ley y hasta el 2015 se habían formalizado 23 causas por trata de personas las cuales comprendían un total de 193 víctimas, todas ellas extranjeras y 11 eran menores de edad. Del total, 117 eran hombres víctimas de trata con fines de explotación laboral. En tanto que las 76 víctimas de sexo femenino el 68% tenía como objeto la explotación sexual y el 32% eran víctimas de trata con fines de explotación laboral. (Mesa Intersectorial de Trata de Personas, 2016)².

La promulgación de la ley que tipifica el delito ha permitido la detección y sistematización de casos a nivel nacional. Sin embargo, la acción del gobierno frente a la trata de personas no debe limitarse al ámbito legislativo, la trata de personas es un problema multidimensional que requiere de acciones del gobierno en diferentes ámbitos tales como la prevención, persecución y protección a las víctimas. Conforme a lo anterior surge la pregunta que da origen a la presente investigación: ¿Por qué la trata de personas no ha logrado la atención del gobierno, de manera que esta problemática pueda ser abordada integralmente? Para dar respuesta a esta pregunta nos hemos planteado los siguientes objetivos.

² La Mesa Intersectorial de Trata de personas es el organismo designado por el gobierno a través del decreto 2821 de 2008, como encargado de coordinar las acciones, planes y programas en materia de prevención, represión y sanción de la trata de personas, especialmente de mujeres y niños y cuya coordinación depende del Ministerio de Interior y Seguridad Pública.

1.2 Objetivos

1.2.1 General:

Analizar los elementos que han obstaculizado el posicionamiento del problema de trata de personas dentro de la agenda institucional tomando como referencia el modelo de corrientes múltiples.

1.2.2 Específicos:

- Establecer en qué contexto se produce el delito de trata de personas y cuáles son las condiciones que facilitan la ocurrencia del mismo.
- Caracterizar la problemática de trata de personas en el ámbito nacional
- Determinar cuáles son los instrumentos y actores con los que cuenta el gobierno de Chile para hacer frente a la trata.
- Generar propuestas de acciones de políticas públicas para la atención integral de esta problemática a nivel nacional.

1.3 Metodología

El estudio que presentamos a continuación es una investigación de tipo cualitativa dado que pretendemos, a partir del análisis de distintos factores, dar respuesta a por qué la trata de personas no ha sido abordada de manera integral a nivel nacional (Rodríguez, Gil, García, 1996). De igual forma, el enfoque metodológico del estudio es de tipo descriptivo dado que busca entender los aspectos básicos del delito de trata de personas y caracterizar esta problemática en el caso particular de Chile. El estudio se desarrolló teniendo como referente conceptual el modelo de corrientes múltiples propuesta por John Kingdon en su texto titulado *Agendas, alternatives and public policies* (1995).

El estudio se fundamentará en la revisión de fuentes de información primaria y secundaria para profundizar el conocimiento sobre los temas trata de personas como un delito y una violación a los derechos fundamentales de las víctimas. Las fuentes a consultar son principalmente estudios e informes nacionales e internacionales de instituciones vinculadas con el tema; entre las cuales se destacan los reportes anuales sobre trata de personas realizados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, y los estudios e informes elaborados por distintas agencias de la ONU tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Complementario a lo anterior

se revisarán estudios de ONG's, estudios académicos en esta materia, presentaciones de hechas por expertos en distintas instancias de discusión sobre la trata de personas. Además se revisarán medios de comunicación escritos, para ello se realizó una búsqueda digital al azar con la cual se pretende determinar la cobertura que reciben los casos de trata de personas en la prensa nacional y regional. En términos de datos estadísticos a nivel nacional se trabajará con cifras oficiales detalladas en los informes de la Mesa Intersectorial de Trata de Personas.

1.4 Estructura de capítulos

En la primera parte del estudio se busca abordar los objetivos específicos 1 y 2 para ello, se contextualizará el delito de trata en el marco de la migración internacional. Es importante aclarar que si bien existe la trata interna (cuando las víctimas no atraviesan pasos fronterizos) este estudio solo analizará la trata internacional dado que en todos los casos detectados entre el 2011 y el 2015 a nivel nacional, las víctimas eran extranjeras. Realizada esta distinción el estudio continúa, en esta primera etapa describiendo los aspectos básicos de la trata de personas y mostrando con estadísticas las características de este delito en Chile.

La segunda etapa del estudio consistirá en la aplicación del modelo de corrientes múltiples, donde se realizará un análisis de las tres corrientes propuestas por Kingdon (1995) actores, alternativas y los problemas en el abordaje de la trata de personas en Chile. En esta apartado se busca abordar el objetivo 3 planteado para este estudio, Determinar cuáles son los instrumentos y actores con los que cuenta el gobierno de Chile para hacer frente a la trata.

Una vez concluido el análisis de las corrientes, se pretende dar respuesta a la pregunta de investigación y analizando el por qué la trata de personas no ha logrado la atención del gobierno de manera que este pueda ser abordado de manera integral. Con lo anterior, y en relación directa con el cuarto objetivo del estudio, a manera de recomendaciones se propondrán acciones de política pública para avanzar en el abordaje de este problema.

II. Antecedentes

2.1 Migración internacional, exclusión y vulnerabilidad

Las dinámicas socioeconómicas propias de un mundo globalizado, implican la libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos; a esta realidad no escapan las personas quienes han encontrado en la migración internacional, entendida como el ejercicio del derecho individual a buscar oportunidades en el exterior (CEPAL, 2002), una alternativa para mejorar sus condiciones de vida. Según cifras entregadas por la Organización Internacional para las Migraciones OIM, en el 2015 aproximadamente 244 millones de personas vivían fuera de sus países de origen, lo cual representa alrededor del 3% de la población mundial. Eso significa que una de cada treinta y cinco personas en el mundo es migrante³.

Las razones que llevan a una persona a establecerse en otro país son de diversa índole, mejores trabajos e ingresos, mejor educación, mejor calidad de vida, reunificación familiar entre otras (ACNUR, 2007). Sin embargo, no siempre la migración se da de manera segura y esto se debe principalmente a que las legislaciones nacionales, en concordancia con acuerdos bilaterales imponen muchos requisitos para la obtención de visas y permisos de residencia y con ello se dificulta la posibilidad de vivir en otro país.

Más allá de la forma o las razones de cada persona que decide establecerse temporal o permanentemente en otro país, los inmigrantes por su situación de extranjeros o no nacionales se ven afectados por las diferencias que les impone el país que los acoge. Estas diferencias son multidimensionales, van desde lo jurídico hasta lo cultural, atravesando por lo económico y social; y tienden a ser de carácter negativo para los inmigrantes. Factores como la discriminación racial, la xenofobia y la exclusión forman parte de la cotidianidad que afecta a los migrantes, tanto documentados como indocumentados (Rodríguez, 2005). Estos factores se convierten en una limitante para las posibilidades de desarrollo de las capacidades individuales, e impiden la total adaptación de los migrantes a las condiciones de su nuevo lugar de residencia (CEPAL 2002).

La discriminación que sufren los inmigrantes, no es un fenómeno exclusivo para los que llegan a países industrializados o grandes urbes. De hecho, las actitudes xenófobas son cada vez más comunes en países en desarrollo, donde se asocia al inmigrante como alguien que viene a despojar de los puestos de trabajo a los nacionales. Dichas actitudes, se evidencian en los casos de bolivianos en Argentina, dominicanos en Costa Rica y peruanos en

³ En adelante cada vez que se utilicen términos como extranjero, migrantes o refugiados nos referiremos indistintamente a hombres y mujeres.

Chile, por mencionar algunos ejemplos, que ponen de relieve la marginalidad y exclusión de la que son objeto los migrante (Stefoni, 2005 p.107).

En términos laborales, no es de extrañar que las personas inmigrantes, se vean expuestas a abusos; ejemplo de ello es lo que ocurre en el mercado laboral donde puede presentarse un aprovechamiento indebido de la necesidad de las personas extranjeras, que están en la búsqueda de mejores oportunidades laborales y quienes en su afán por encontrar empleo lo más pronto posible aceptan trabajos en condiciones de precariedad laboral, remuneraciones por debajo de los mínimos legales y otro tipo de abusos que van en contra de las normas que protegen a los trabajadores. Situaciones de este tipo son más comunes en las personas con bajos niveles educativos y aquellas que se encuentran en situación irregular en el país (Informe Anual de Derechos Humanos, 2016).

Para evitar situaciones como estas, el sistema de Naciones Unidas, con la Organización Internacional del Trabajo OIT como agencia encargada, elaboró la convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familias en 1990. La cual se constituye en uno de los principales instrumentos de protección de los derechos humanos de las personas migrantes y apunta hacia la prevención y eliminación de cualquier forma de explotación.

Es necesario resaltar, que no solo en el ámbito laboral ocurren violaciones y abusos contra los derechos de los migrantes. De hecho, aspectos tan fundamentales para la vida de las personas como el acceso al sistema de salud y protección social, resultan ser desiguales en el caso de la población migrante. Situación que se hace aún mucho más grave cuando se trata de personas en condición irregular (Solanes, 2002). Sumado a esto, pueden presentarse además dificultades de acceso a los sistemas educativos, que afecta principalmente a la población infantil. Todo ello aunado a la discriminación y xenofobia hace que los procesos migratorios se den en un ámbito desigual y limitado.

Aun así, la migración siempre ha existido y probablemente continuará en aumento (CEPAL, 2000) por ello es responsabilidad de los Estados generar programas y políticas que garanticen los procesos migratorios se hagan dentro del marco de un respeto por la vida y la dignidad de las personas.

2.2 Migración Internacional en Chile

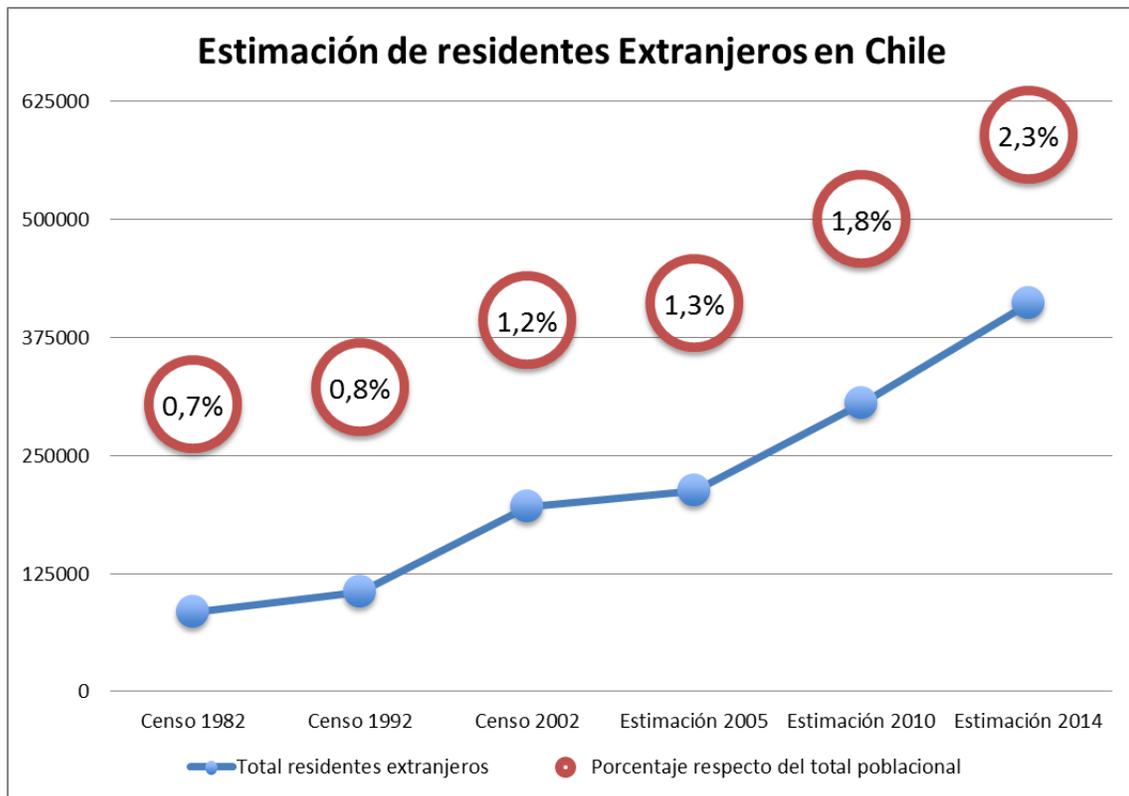
Durante las últimas décadas Chile ha experimentado un aumento en cantidad de personas que deciden establecerse al interior de sus fronteras. El año 2001 representa un hito, con procesos internacionales que posicionan a Chile como uno de los principales países de destino de la migración sudamericana: por un lado, la creciente seguridad en las fronteras de los

países del primer mundo por las amenazas terroristas y por otro, la profunda crisis económica y política del principal destino migratorio del Cono sur, Argentina (Rojas Silva, 2016).

Para el año 2014 el departamento de extranjería y migración del ministerio del interior y seguridad pública estimó en cerca de 411.000 migrantes permanentes residiendo en Chile, lo que correspondería al 2,3% de la población nacional.

Si bien la cifra es baja se destaca que el número de migrantes ha crecido de manera sostenida desde en las dos últimas décadas tal como lo muestra el gráfico N° 1.

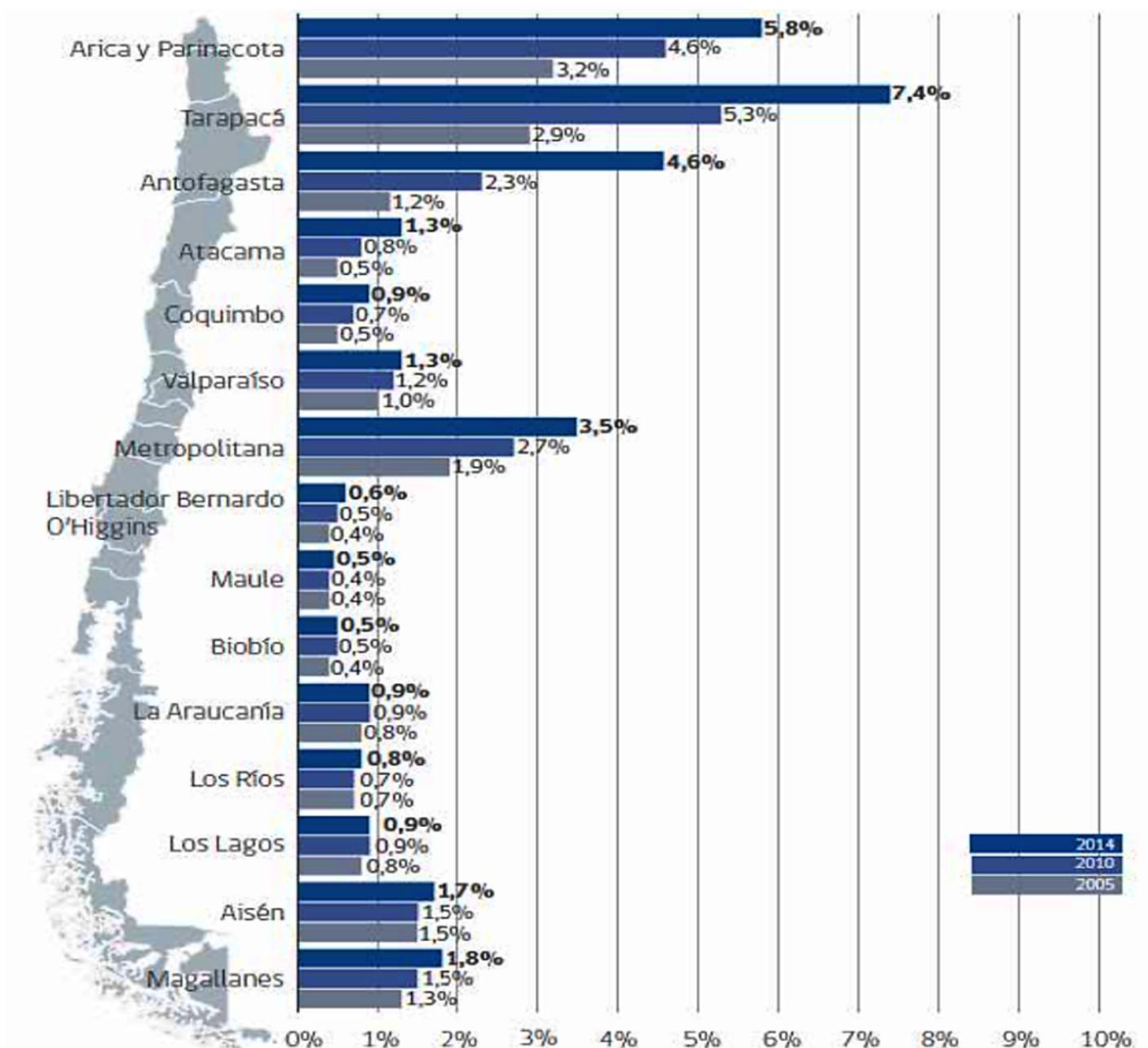
Gráfico N° 1: Estimación de residentes extranjeros en Chile



Fuente: Departamento Extranjería y Migración, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015.

No es de extrañar que las ciudades que se han visto beneficiadas por la minería absorban buena cantidad de migrantes dada la oferta laboral que estas presentan (Rojas Silva, 2016). A continuación, se muestra la evolución de las tasas de migración por regiones, en el Gráfico N° 2

Gráfico N° 2: Distribución porcentual de migrantes por región



Fuente: Departamento Extranjería y Migración, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015

Pese al crecimiento sostenido de la migración, no siempre los migrantes son aceptados e integrados plenamente en la sociedad (Bustamante, 2002); en ciudades como Antofagasta dada las dificultades y desigualdades en el acceso a la vivienda muchos extranjeros se han ido a vivir a campamentos irregulares donde con materiales no adecuados para la construcción han armado sus viviendas y han desarrollado barrios en condiciones de precariedad (Hernando, 2017). Estas tomas en la gran mayoría de las ocasiones se ubican en terrenos que no son habitables lo que pone en riesgo

la integridad de las personas que ahí habitan. El acceso a una vivienda digna es solo un ejemplo de las dificultades que enfrenta un migrante.

En términos generales, aumento de la migración y la falta de control migratorio y laboral hacen que los migrantes puedan ser vulnerables a abusos y a ser víctimas de trata de personas. Si bien migración y trata son dos fenómenos distintos están íntimamente ligadas y no es casualidad que gran parte de las víctimas de trata sean inmigrantes, quienes se enteran de tentadoras ofertas laborales en el extranjero a través de personas conocidas, de agencias de empleo o anuncios en distintos medios de comunicación. Estas ofertas además de buenos sueldos ofrecen hacerse cargo de todos los preparativos y requisitos para el viaje (Kaye, 2003). Las víctimas en su búsqueda por mejorar sus condiciones socioeconómicas o por escapar de situaciones de violencia y muchas de ellas sin contar con los recursos para migrar por sí mismas, ven en este tipo de ofertas la oportunidad de mejorar su calidad de vida, a un costo inicial y riesgo relativamente bajo, por cuanto vienen con trabajo asegurado. Sin embargo, una vez en el lugar de origen lejos de su red de apoyo, en ocasiones sin conocimiento del idioma o cultura del país de acogida empieza el drama de la trata de personas, vulneración que analizaremos en detalle en el siguiente apartado.

2.3 Aspectos básicos de la trata de personas

2.3.1 De la trata de blancas a la trata de personas: Una mirada a la historia

La trata de personas, contrario a lo que se podría pensar no es un delito producto de la globalización que experimenta el mundo actual. De hecho, este fenómeno tiene sus raíces en el periodo de la esclavitud. En ese entonces era conocido como *trata de blancas* dado que las prácticas esclavistas eran plenamente aceptadas por la sociedad en el caso de las personas de raza negra. Contrario a esto, cuando el traslado y la explotación principalmente sexual afectaban mujeres de raza blanca, esta acción era considerada ilegal (Global Alliance Against Traffic in Women, 2003).

Estas prácticas de reclutamiento de mujeres también fueron comunes en las conquistas, cuando a los vencedores de las batallas se les entregaba un botín de mujeres, configurándose así el comercio sexual (Ripoll, 2007). Hoy en día la trata de personas no solo hace referencia al ámbito de explotación sexual, a pesar de que esta finalidad sigue siendo la más visible. El delito también se presenta con fines de explotación laboral, mendicidad, delincuencia, matrimonios serviles y una gran variedad de actividades ilícitas. Por todo esto, la trata de personas es conocida en la actualidad como la esclavitud moderna.

2.3.2 Caracterización del delito de trata de personas

La trata de personas es considerada un lucrativo negocio del crimen organizado, existen tres elementos básicos establecidos en el Protocolo de Palermo (2000) y que se detallan a continuación:

- a) *Captación*, transporte, traslado acogida o recepción de personas. Durante esta fase del delito, los tratantes⁴ utilizan diversos métodos de reclutamiento de sus víctimas, entre los cuales se destacan las atrayentes ofertas de trabajo en el exterior hechas a través de agencias de empleo o diversos medios de comunicación, como llamadas telefónicas, chats o avisos en periódicos. Otro método es el directo, donde el captador identifica a su potencial víctima y le ofrece la oportunidad de una mejor vida, brindándole todas las facilidades (como la consecución de los documentos necesarios para ingresar al país de destino o el pago de los gastos de transporte) para que esta acceda a trasladarse; es común que en este tipo de casos el tratante se aproxime a la persona con la ayuda de un intermediario, que puede ser algún conocido o familiar de la misma que conoce las necesidades de la víctima. En casos extremos o en países en guerra no es extraño que la captación se dé a través de mecanismos más forzosos como el secuestro.
- b) *Coacción*, amenaza o uso de la fuerza, rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad; o la recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona sobre otras. Los tratantes recurren a amenazas ya sea en contra de las víctimas o de sus seres queridos para que estas acepten las condiciones que ellos les imponen cuando estas se niegan, en gran parte de los casos son maltratadas o castigadas. En los casos de trata internacional, los tratantes se valen de mecanismos de coacción como despojar a sus víctimas de sus documentos, aduciendo la necesidad de arreglarles su situación migratoria dejándolos "indocumentados" o se aprovechan cuando no dominan el idioma del país de destino.
- c) *Explotación*, que se constituye en el fin último del delito, incluye la prostitución de terceros u otras formas de explotación, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos. Las víctimas no solo son explotadas en relación al número de horas que deben trabajar o la baja remuneración (hay testimonios que afirman, no haber recibido salario alguno durante los primeros meses, por que debían pagar

⁴ Entenderemos por tratantes a las personas que perpetran en delito de trata, quienes generalmente operan redes delictivas.

los gastos de su traslado) sino que además son obligadas a realizar actividades que ponen en riesgo su vida y su integridad

Un hecho destacable es que aun cuando algunas personas, tengan conocimiento del tipo de trabajo que realizaran en el exterior, por ejemplo, el caso de la prostitución, el hecho de aceptar el traslado sin necesidad del engaño no elimina el delito, porque si bien se conoce la actividad que se va a desarrollar no se explicita bajo qué tipo de condiciones se realizara esta. Así, está dispuesto en el protocolo de Palermo en su artículo 3 en su apartado B⁵.

Es importante aclarar que la trata de personas no es solo un delito transnacional, sino que también suele darse al interior de un país, en este caso es conocido como trata interna por que el traslado no incluye el traspaso de fronteras nacionales. Aparte de esto las características son las mismas que en el caso de trata internacional la cual es el objeto de análisis del presente estudio.

Según estimaciones de las Naciones Unidas, la trata de personas es el tercer negocio ilícito más lucrativo, después del tráfico de armas y el tráfico de drogas. Los cálculos indican que este negocio reporta ganancias entre siete mil y diez mil millones de dólares a las redes delictivas (Fundación Esperanza, 2005).

⁵ El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional...no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a los medios anunciados en el apartado A (donde se define el delito de trata)

Cuadro N° 1: El alcance y naturaleza de la esclavitud moderna

El alcance y naturaleza de la esclavitud moderna

El denominador común de los escenarios de la trata es el uso de la fuerza, fraude o coerción para explotar a una persona para obtener una ganancia. Una persona puede ser sujeta a explotación laboral, explotación sexual o ambos. La explotación laboral incluye la esclavitud, trabajo forzado y esclavitud por deuda. La explotación sexual típicamente incluye el abuso dentro de la industria del sexo comercial. En otros casos, las víctimas son explotadas en casas privadas por individuos que a menudo exigen sexo al igual que trabajo. El uso de fuerza o coerción puede ser directo y violento o psicológico. Existe una amplia gama de cifras estimadas sobre el alcance y la magnitud de esta forma de esclavitud moderna, tanto interna como transnacional. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo de las Naciones Unidas encargado de formular normas laborales y atender cuestiones relacionadas con el trabajo y la protección social, calcula que hay 12,3 millones de personas en condiciones de trabajo forzoso, servidumbre, explotación infantil y esclavitud sexual en cualquier momento dado. Según otras estimaciones el número oscila entre 4 y 27 millones de personas. Anualmente, de acuerdo con investigación auspiciada por el gobierno de Estados Unidos finalizada en 2006, aproximadamente 800,000 personas son objeto de la trata a través de las fronteras nacionales, lo que no incluye a los millones tratados dentro de sus propios países. Aproximadamente el 80 por ciento de las víctimas transnacionales son mujeres y el 50 por ciento son menores de edad tratadas en explotación sexual comercial. Estos números no incluyen los millones de víctimas mujeres y hombres alrededor del mundo que son tratadas dentro de sus propias fronteras nacionales – la mayoría para trabajo forzado o de servidumbre.

Tomado del Informe Anual sobre Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2007

Fuente: Informe Trata de Personas, 2007

Dada las características ilícitas del negocio de trata de personas, es difícil cuantificar su magnitud real. Los datos de los que se tienen cuentan obedecen a las denuncias realizadas por las víctimas. Sin embargo, por diversas razones (en algunos casos las víctimas no se reconocen como tal, por temor a represalias o expulsión) las víctimas de trata no denuncian la violación de sus derechos fundamentales. En otros casos las autoridades desconocen cómo reconocer y manejar los distintos casos de trata de personas, ya que es incipiente el reconocimiento de otras modalidades de este delito, diferentes a la explotación sexual de mujeres en el exterior (OIM Colombia, 2006).

2.3.3 Diferencia entre tráfico de migrantes y trata de personas

Teniendo claro a que se refiere el concepto de trata de personas, es necesario establecer las diferencias que existen entre este delito y el tráfico de migrantes. Si bien, ambos están en cierta forma relacionados, toda vez que los tratantes utilizan medios fraudulentos para ingresar a las víctimas al país de destino. Por tráfico de migrantes se entiende la facilitación de la

entrada ilegal de una persona, a un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material⁶. En ambos casos, hay un aprovechamiento de la necesidad de mejorar condiciones de vida a través de la migración (exceptuando obviamente, aquellos casos de trata en los que hubo secuestro, raptó o sometimiento); hay un abuso a los derechos fundamentales y una comercialización con seres humanos (OEA et. al., 2006).

Cuadro N° 2: Diferencias entre tráfico y trata

TRÁFICO	TRATA
<ul style="list-style-type: none"> • <i>El migrante establece contacto directo y voluntario con el traficante (pollero o coyote) es decir, no hay vicio en el consentimiento.</i> • <i>Implica siempre cruce de al menos una frontera.</i> • <i>El dinero es un factor intrínseco en el traslado.</i> • <i>La relación entre el traficante y el migrante termina una vez llegado al destino.</i> • <i>Implica mayoritariamente a hombres.</i> • <i>Durante el traslado hay mayores riesgos de salud y vida.</i> • <i>Es fundamentalmente un delito contra el Estado.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El contacto se da bajo engaño y/o abuso, y/o coacción. En otras palabras, el consentimiento está viciado.</i> • <i>Puede darse dentro o fuera de un país, el cruce de fronteras no es necesario.</i> • <i>El dinero para el traslado no es un factor importante sino someter a la persona a una deuda económica que la fuerce a ser explotada.</i> • <i>La relación entre el tratante y la víctima es mucho más prolongada, generalmente una vez llegada al destino inicia o continúa la explotación.</i> • <i>Sus víctimas fundamentales son mujeres, niñas y niños y en menor grado víctimas masculinas.</i> • <i>Durante el traslado se minimizan los riesgos a la salud y a la vida, pero en el largo plazo el impacto físico y psicológico es más prolongado.</i> • <i>Atenta contra la dignidad y los derechos de la persona. Es un delito contra el individuo.</i>

Fuente: OEA et. al., 2006.

2.3.4 Trata de personas: una violación a los derechos humanos

Los migrantes, especialmente las mujeres, niños y niñas son vulnerables de ser víctimas de las redes delictivas dedicadas a la trata de personas. Debido a las condiciones de vida de sus países de origen, estas se ven atraídas por promesas engañosas de una vida mejor. Una vez convencidos, las víctimas son trasladadas, ya sea por vía legal (con toda la documentación requerida) o irregular, a los países en los cuales serán explotados. En muchos casos las víctimas desconocen cuáles de sus derechos son inherentes a cualquier condición o situación en la que se encuentren.

⁶ Así lo establece el protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra mar y aire, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

Las principales finalidades del delito de trata, según el informe de Trata de Personas del Departamento de Estado de los Estados Unidos del 2015, y que van en detrimento de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos son:

- Trabajo forzoso
- Trabajo en régimen de servidumbre
- Servidumbre por deudas entre trabajadores inmigrantes
- Servidumbre doméstica involuntaria
- Trabajo infantil forzoso
- Niños soldados
- Tráfico sexual
- Tráfico sexual infantil y abusos afines

Además, se incluyen dentro de la normativa internacional otras modalidades como la extracción de órganos. Los tratantes utilizan a las personas sujetas a la trata como objetos o artículos; emplean la coacción, el engaño o el cautiverio por deuda, privando a las víctimas de sus libertades fundamentales, tales como decidir sobre su propio cuerpo y su trabajo (Fundación contra la trata de mujeres et. al, 1999). Todo ello constituye violaciones a los derechos humanos, tales como el derecho a la dignidad y a la seguridad de las personas, el derecho a las condiciones justas y favorables de trabajo, el derecho a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre, el derecho a la salud y a la igualdad; además de violarse el principio fundamental de los derechos humanos, a la no discriminación. Es obligación de los Estados proteger los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción independientemente de su situación administrativa.

Las víctimas de trata se ven atrapadas entre las amenazas y la violencia de sus explotadores o su condición irregular del país de acogida. Esta situación hace que muchas víctimas no se atrevan a denunciar los abusos a los que están sometidas y prefieran las condiciones de explotación en un país rico que su "empobrecida" libertad en el país de origen (CEPAL, 2003). En base a lo anterior, es necesario que se distinga entre una víctima de trata y un migrante indocumentado para que a la primera no se le nieguen sus derechos. Para ello, se hace necesaria la adopción de medidas que garanticen que las personas que denuncien ser víctimas de trata, no sean re-victimizadas o criminalizadas (obligadas a pagar los castigos destinados a las personas que ingresan de manera irregular a un país) cuando se encuentren en condición de indocumentados; sino que por el contrario sean adecuadamente protegidas contra las posibles represalias por parte de las redes criminales.

Cuadro N° 3: Testimonio de una víctima

Testimonio de víctima

María una colombiana de 40 años aceptó un contrato que fue revisado por ella y su familia, antes de decidir que la oferta de un trabajo como servicio doméstico en casa de unos millonarios colombianos en Estados Unidos era una salida temporal al desempleo y a la falta de recursos que la angustiaba. La oferta llegó por un pariente en cuya inocencia María aún confía. "No sabía quiénes estaban detrás", dijo.

Pero todo cambió cuando llegó a una ciudad estadounidense de la que prefiere no dar detalles. Le decomisaron su pasaporte y otros documentos, le impusieron jornadas que iban de 5:00 de la mañana a medianoche, con el único descanso de media tarde los domingos, y redujeron su alimentación diaria a unas pocas verduras.

En los 39 días de esclavitud que soportó, María rebajó de 58 a 41 kilogramos, mientras la forzaban a pasar horas de rodillas en tareas extenuantes de limpieza, vigilada y amenazada.

Todavía peor, se le impidió todo contacto con su familia, relató María despacio, como tratando de exorcizar lo vivido. Una mujer salvadoreña, empleada en una casa vecina a donde estaba confinada, notó su acelerado adelgazamiento y su actitud cohibida y buscó un momento de descuido de sus captores para dialogar con ella.

Le habló en español, le aclaró que todo lo que hacían con ella era ilegal, le explicó cómo reactivar el teléfono que sus captores mantenían bloqueado y le dio el número de emergencia para buscar ayuda con la policía, que inicialmente se limitó a obligar a los victimarios a que le entregasen el pasaporte y advertirles del trato irregular que le daban a la mujer.

Esa noche, la sometieron a todo tipo de amenazas para ella y su familia en Colombia. Le aseguraron que la denunciarían por varios delitos y pasaría años en una cárcel, si no firmaba un documento que exoneraba de toda responsabilidad a sus secuestradores.

Terminó huyendo disfrazada y en una camioneta, ayudada por la vecina salvadoreña y su marido, mientras sus victimarios pensaban que dormía.

La llevaron a un centro de atención para víctimas de trata de personas. "Allí empecé recuperarme, hablé con mi familia, con mis hijos varias veces, y pude darme cuenta de las dificultades que enfrentan muchas personas como yo. Coincidí con otras dos colombianas y otras cuatro se fueron el día que entré", explicó.

María dijo ser consciente de que tuvo mucha suerte y que su caso es leve respecto de lo que soportan otras muchas personas comerciadas como carne humana por las mafias. Por esas víctimas quiere llegar hasta el final, y cree que cuanto más se sepa que le pasó a ella, menos caerán en los engaños de los que fue víctima.

Tomado de Fundación Esperanza Colombia, Trata y Tráfico, 2005

Fuente: Fundación Esperanza, 2005

2.3.5 Instrumentos internacionales para abordar la trata de personas

Diversos instrumentos legales, de carácter internacional han sido dispuestos para proteger los derechos fundamentales de las personas migrantes. En primera instancia, se cuenta con la declaración de los derechos humanos que se basa en el principio de universalidad. Así mismo, el pacto internacional por los derechos civiles y políticos, donde se establece que nadie será

sometido a servidumbre o a la esclavitud y prohíbe la trata de esclavos; la convención sobre toda forma de discriminación contra la mujer, que compromete a los Estados a tomar las medidas apropiadas para eliminar cualquier forma de trata de mujeres y la explotación sexual. La convención de los derechos de los niños en la que se establece que todos los niños deben ser protegidos contra toda forma de abuso o explotación (CEPAL, 2008).

En el caso más específico de las personas migrantes, se cuenta con la declaración de los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en el que viven de 1985 donde los Estados partes se comprometen a cumplir y garantizar los derechos fundamentales de las personas migrantes. Posterior a esto en 1990 se aprobó la convención internacional sobre la protección de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familias. Este se constituye en el más importante instrumento de carácter vinculante que ofrece garantías para todos los migrantes. En este acuerdo se establece igualdad (entre nacionales y extranjeros) de acceso a servicios y a beneficios sociales. Es relevante anotar que si bien este instrumento internacional entro en vigor en el 2003; el hecho de que ninguno de los países del mundo desarrollado –principales receptores de migrantes- haya ratificado la Convención limita su efectividad (CEPAL, 2008).

Años más tarde, en el 2003 y en complemento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entró en vigor el protocolo para prevenir y combatir la trata de personas, especialmente mujeres y niños, también conocido como Protocolo de Palermo; la finalidad del mismo es:

- Prevenir y combatir la trata de personas, con especial atención a las mujeres y los niños;
- Proteger y ayudar a las víctimas, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines⁷.

Como todo instrumento internacional exige que los Estados que lo ratifiquen adopten las medidas institucionales necesarias para hacer cumplir lo que en él se dispone. El Protocolo contra el crimen de trata de personas es un instrumento de derecho penal internacional que contiene las disposiciones comunes con el derecho internacional de los derechos humanos (OIM Chile 2008).

La entrada en vigor es del Protocolo de Palermo es la consolidación del compromiso de varios países para hacer frente al flagelo de trata de

⁷ Artículo segundo del protocolo de Palermo

personas. Estos esfuerzos no son individuales, dado que para abordar efectivamente los delitos que trasciende fronteras se requiere la cooperación y coordinación entre distintos países y organizaciones para lograr una atención integral y cumplir con los objetivos del protocolo. Es necesario tener en cuenta que detrás de estos crímenes hay víctimas que sufren a diario la violación de sus derechos principales (CEPAL, 2008).

2.4 La Trata de Personas en Chile

Dado el aumento de los flujos migratorios hacia Chile en los últimos años, el país y las personas que desean residir en este (ya sea por voluntad propia o para resguardar su vida e integridad); se ven expuestas a ser víctimas de organizaciones delictivas transnacionales las cuales operan a través de redes en distintos países y cometen delitos tales como el tráfico de migrantes y la trata de personas; ambos delitos están reconocidos a nivel internacional por la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios, la cual fue ratificada por el estado Chile el 29 de noviembre de 2004 comprometiéndose de esta manera a adoptar medidas de asistencia y protección a las víctimas, diseñar e implementar políticas, programas y otras medidas de carácter amplio y combatir la trata de personas y proteger a las víctimas para prevenir en el marco de la cooperación internacional en interinstitucional y el respeto por los derechos humanos (OIM, 2008).

Pese a haber ratificación de la convención internacional en 2004 no fue sino hasta el 2011 cuando se promulgó la ley que tipifica el delito de trata de personas en Chile. Hasta ese entonces lo más cercano en términos legislativos para condenar este delito era el artículo 367 bis del Código Penal, contenido en la ley N°19.409 de 1995 "Promoviere o facilitare la entrada o salida de personas del país para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero", con una pena de presidio menor en grado máximo (tres años y un día a 5 años) y las siguientes agravantes:

- Si la víctima es menor de edad.
- Si se ejerce violencia o intimidación.
- Si el agente actúa mediante engaño o intimidación.
- Si el autor fuere ascendiente, descendiente, marido, hermano, tutor, curador o encargado de la educación de la víctima.
- Si el agente se vale del estado de desamparo económico de la víctima.
- Si existe habitualidad en la conducta del agente. Por tanto, la trata sólo se sanciona si existe entrada o salida del país. Dejándose fuera de esta consideración la "trata interna".

Este artículo solo consideraba el delito de trata siempre y cuando implicara la entrada o salida de personas del territorio nacional, con el objetivo de ejercer

la prostitución; no contemplaba los otros tipos de trata tales como la laboral, comercio de órganos, entre otras. Lo medios utilizados en la captación de la víctima (fraude, engaño, abuso de poder o de situación de vulnerabilidad de la víctima), no eran considerados requisitos y características propias del delito sino solo agravantes.

Esta legislación resultaba contradictoria dado que la trata era solo sancionada cuando tenía como finalidad el ejercicio de la prostitución, sin embargo, está no es considerada como una actividad ilícita en Chile. Con lo anterior, y al no considerar los medios como un componente del delito la trata interna con fines de explotación sexual no era considerada delito y por ende no se llevaban a cabo acciones legales en frente a estos casos.

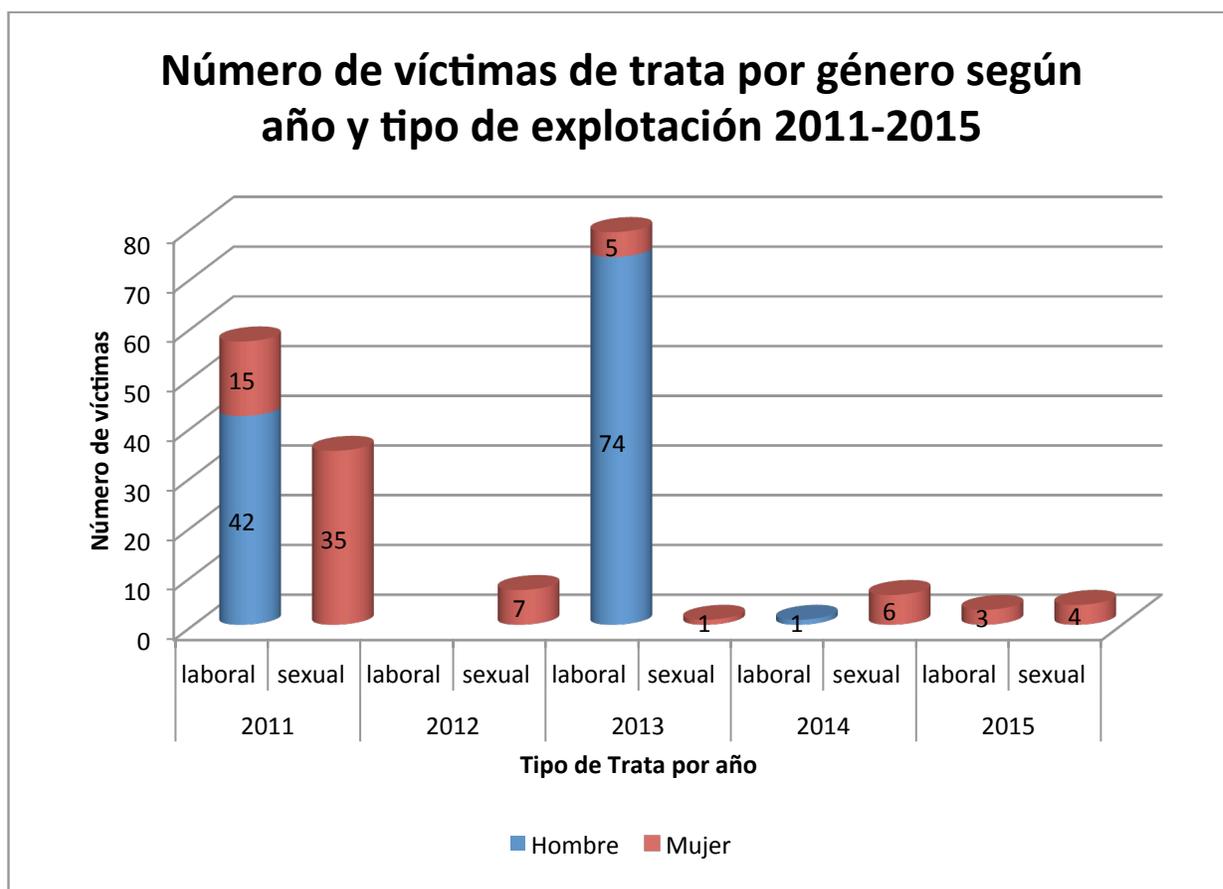
La trata de personas en Chile es un delito que como tal fue tipificado en 2011 a través de la promulgación de la ley 20.507 que "Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal". Con esta ley el Estado Chileno adecua su normativa respecto a lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito y sus protocolos complementarios.

La ley 20.507 caracteriza el delito de trata de personas y lo diferencia del tráfico ilícito de migrantes, establece normas especiales de protección a las víctimas, principalmente en función de su estatus migratorio otorgando permisos de residencia (ya sean temporal, mientras dura el proceso judicial o permanente) para las víctimas que lo soliciten (OIM,2008).

Según datos de la mesa intersectorial de trata⁸, la cual es el organismo encargado de coordinar las acciones, planes y programas en materia de prevención, represión y sanción de la trata de personas, especialmente de mujeres y niños y que fue creado en 2008 a través del decreto 2821; desde la promulgación de la ley en 2011 hasta diciembre del 2015 se habían formalizado 23 causas por el delito de trata de personas, las cuales abarcan un total de 193 víctimas; de este total llama la atención que el 61% sean hombres todos ellos víctimas de explotación laboral. (Mesa Intersectorial de Trata de Personas, 2016)

⁸ La Mesa Intersectorial de Trata de Personas cuenta con un sitio web donde se encuentra toda la información de carácter público en esta materia. El sitio web es: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/>

Gráfico N° 3: Número de víctimas de trata por género según año y tipo de explotación 2011-2015



Fuente: Mesa Intersectorial de Trata de Personas (2016).

Pese a los esfuerzos que se han venido haciendo Chile es considerado país de origen, tránsito y destino de víctimas de este delito, así quedó establecido en el informe del 2016 del Departamento de Estado de los Estados Unidos⁹ el cual da cuenta de la situación de trata de personas a nivel mundial, se elabora desde el 2001 y contiene un detalle por país de las acciones que cada uno implementa para hacer frente a este flagelo. En el informe se clasifica a los países en tres niveles, siendo los países clasificados en el nivel 1 aquellos cuyos gobiernos, han hecho esfuerzos por combatir la trata de personas. En el caso particular de Chile hasta el 2013 estuvo clasificado en nivel 2 lo que significaba, según este informe, que Chile no cumplía con los estándares mínimos para hacer frente a la trata de personas. En 2014 Chile pasó al nivel 1 de esta clasificación y se ha mantenido así hasta el último reporte entregado en junio de 2016, este cambio en la clasificación constituye un reconocimiento a los esfuerzos del gobierno por hacer frente a la problemática de trata de personas y se asocia además a la detección y

⁹ Los informes anuales se encuentran disponibles en el sitio web: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/>

formalización de casos de trata de conformidad con la ley promulgada para tipificar el delito.

Desde la promulgación de la ley que tipifica el delito en 2011 varios casos han sido detectados algunos de ellos han hecho parte de las noticias a través de reportajes y artículos de prensa. Al hacer una revisión al azar de medios digitales, para determinar cómo ha sido la cobertura mediática de los casos de trata de personas que se han detectados entre el 2011 y hasta el 2016, vemos que es una problemática que logra captar la atención de los medios y que los casos son reportados en diarios de circulación nacional y regional. La importancia que reviste el hecho que los casos de trata sean registrados por los medios es porque a través a su masividad y fácil acceso se puede llegar a varios públicos y dar cuenta de la ocurrencia del delito de trata de personas al interior del país. A continuación detallamos algunos titulares en distintos medios de comunicación sobre los casos de trata de personas detectados a nivel nacional.

Cuadro N° 4: Trata de personas en los medios de comunicación

<i>Medio de comunicación</i>	<i>Titular</i>	<i>Fecha</i>
<i>El Mercurio</i>	<i>Este lunes comienza primer juicio oral por trata de personas</i>	<i>19-08-2012</i>
<i>CIPER</i>	<i>Red de “trata de personas” para la prostitución operó durante nueve años en el corazón del barrio El Golf</i>	<i>06-09-2012</i>
<i>CIPER</i>	<i>Así operan en Chile las redes de trata de personas para explotación laboral y sexual</i>	<i>26-09-2012</i>
<i>La Segunda</i>	<i>El despertar de un delito oculto tráfico y trata de personas en Chile</i>	<i>26-01-2013</i>
<i>Cooperativa</i>	<i>Dueño de restorán de comida india fue detenido por trata de inmigrantes</i>	<i>14-06-2013</i>
<i>Radio U. Chile</i>	<i>Trata de personas, Chile es país de origen, tránsito y destino de víctimas</i>	<i>08-01-2015</i>
<i>T 13</i>	<i>Cómo se destapó el caso de trata de personas en Bellavista</i>	<i>30-01-2015</i>
<i>El Mercurio</i>	<i>Desbaratan presunta red e trata de personas que traía a jóvenes coreanas</i>	<i>30-01-2015</i>
<i>ADN Radio</i>	<i>PDI desbarató banda dedicada a la trata de personas</i>	<i>10-04-2015</i>
<i>Bio Bio Chile</i>	<i>Investiga nuevo caso de trata de personas de origen boliviano</i>	<i>12-05-2015</i>
<i>The Clinic</i>	<i>El doble calvario de las víctimas de trata de Chile</i>	<i>27-07-2015</i>
<i>Soy Chile</i>	<i>Formalizan a ciudadanos ecuatorianos por trata de personas en Purranque</i>	<i>24-04-2016</i>
<i>El Mostrador</i>	<i>Dirección del Trabajo encuentra en restorán de Antofagasta a trabajadores chinos y colombianos en condición de semiesclavitud</i>	<i>05-05-2016</i>

Medio de comunicación	Titular	Fecha
<i>Radio U. Chile</i>	<i>Niñas y adolescentes víctimas de trata de personas las marginadas de Chile</i>	<i>26-06-2016</i>
<i>Bio Bio Chile</i>	<i>Detienen en aeropuerto de Pudahuel miembros de red internacional de trata de personas</i>	<i>16-07-2016</i>
<i>24horas</i>	<i>Desbaratan organización de trata de personas en San Antonio</i>	<i>18-07-2016</i>
<i>La Tercera</i>	<i>Las advertencias de EEUU a Chile en informe mundial de trata de personas</i>	<i>24-09-2016</i>
<i>T 13</i>	<i>El juicio contra Francisco Javier Errázuriz por trata de personas podría reabrirse</i>	<i>27-11-2016</i>
<i>El Mostrador</i>	<i>INDH se querrela por colombiana víctima de trata de personas en Punta Arenas</i>	<i>30-11-2016</i>
<i>Chile Noticias</i>	<i>Detuvieron a dueños de un local nocturno de Punta Arenas por denuncia de trata de personas en Argentina</i>	<i>08-12-2016</i>

Fuente: Elaboración Propia (2017).

La cobertura mediática que algunos casos de trata de personas han tenido permiten ver la realidad de esta problemática desde distintos ámbitos. En algunos casos obtiene el testimonio de las víctimas y con ello se logra una mayor sensibilización respecto de la trata vista como un abuso y una violación a los derechos fundamentales de las víctimas; en otros artículos se presenta más desde la perspectiva del delito y detallan como operan las bandas delictuales dedicadas a cometer este crimen. Sin embargo, a pesar de la aparición en los medios, uno de los principales problemas en el combate de la trata de personas es que es un delito que sigue siendo invisibilizado y desconocido para el común de la ciudadanía (ONG Raíces, 2007). Es un problema de carácter social e incipiente que no ha logrado la atención del gobierno para que sea abordado de manera integral. Sumado a lo anterior y de acuerdo a lo información de la Mesa Intersectorial de trata de personas en Chile los casos investigados entre 2011 y 2015 corresponden al delito de trata internacional, lo que obliga al gobierno a plantearse un problema que se sobrepone a la trata de personas y que debiese ser prioritario como es la actualización de la ley de migración.

III. Marco conceptual

3.1 *Modelo de corrientes múltiples*

En este segmento del estudio analizaremos como ha sido el abordaje de la problemática de Trata de Personas en Chile tomado como referente el modelo de corrientes múltiples desarrollado por John Kingdon en su texto titulado *Agendas, alternatives and public policies* (1995). Este enfoque tiene por objeto explicar cómo es el proceso y que factores inciden en la formulación de políticas públicas. El modelo parte de la base de que existen de tres corrientes; los problemas, la política (actores) y las políticas (alternativas) que son independientes entre sí pero que fluyen en el sistema, y son capaces de acoplarse al producirse una serie de circunstancias particulares. Cuando estas tres corrientes convergen, se abre lo que el autor denomina una ventana de oportunidad, en la cual se hace posible el surgimiento de una política concreta como respuesta a un problema (Ramírez, 2007).

Kingdon en su enfoque propone entender la formulación de políticas públicas a partir los procesos que se detallan a continuación:

3.1.1 La formación de la agenda.

La agenda es la lista de asuntos de carácter público que requieren de la intervención del gobierno. Cabe destacar que no existe una única agenda, se puede hacer una distinción entre agenda sistémica y agenda política. La agenda sistémica está conformada por los temas que captan la atención de la sociedad en general, mientras que la agenda política es la lista de temas que constituyen el foco de atención del gobierno y de quienes, estando fuera del gobierno, intervienen en la formulación de las políticas, (Lopez, 2015).

Entendiendo que es la agenda, pasamos ahora a revisar cómo se construye. La formación de la agenda es "el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública" (Elder y Cobb, 1996, p 77).

En conclusión, la agenda es el listado de los temas que el gobierno ha definido como prioritarios y en los cuales enfocará su accionar.

3.1.2 Identificación de problemas:

Para Kingdon, el problema existe en tanto los actores se sientan afectados y consideren que dicha condición debe ser objeto de intervención pública (Ramírez, 2007). Ahora bien, no todos los asuntos que captan la atención de

la sociedad pasan a estar en la agenda y después se convierten en política pública; la agenda opera como un mecanismo de selección entre las diferentes problemáticas, y las políticas públicas intentan, por su parte, resolverlas una vez que han sido conceptualizadas como problemas (Henríquez y Morales, 2009, 31-32). En síntesis, para que una condición se transforme en problema debe tener reconocimiento social y la creencia de que este puede resolverse a través de la intervención pública, por otro lado, para que este en la agenda a además de las condiciones anteriores este el problema requiere captar la atención de los tomadores de decisión a nivel gubernamental.

Los problemas que están en un momento determinado en la agenda no están a ahí de manera indefinida. Pueden desaparecer debido a que se pierde el interés inicial que estos habían suscitado y terminan siendo desplazados por otros, porque el gobierno cree que los ha resuelto o por la falta de alternativas de solución para hacer frente a este problema.

3.1.3 Elaboración de alternativas y soluciones

Según Kingdon (1995), se trata de un proceso de producción de ideas que se asemeja a la selección natural, es decir, sólo algunas ideas persisten y logran sobrevivir por estar dotadas de unas características que les permiten mantenerse vivas hasta convertirse en soluciones viables (Ramirez, 2007 p. 253). Las ideas, a pesar de poder ser factibles, no tienen garantizado el hecho de convertirse en preeminentes y pueden llegar a desvanecerse. Que perduren puede suponer un largo proceso de ablandamiento (softening up) que implica que dichas ideas deben ser circuladas y expuestas para que comunidades de expertos, representantes políticos y ciudadanía comiencen a hacerse eco de las mismas, reaccionen ante ellas o las modifiquen para que puedan volver a flotar en ese cóctel de ideas y, finalmente, puedan convertirse en la alternativa válida y disponible (Kingdon, 1995: 116-117).

Los elementos que intervienen en la elaboración de alternativas son:

- Comunidades de expertos (participantes relativamente ocultos): son los especialistas en un tema, pertenecientes tanto a la Administración como al sector privado.
- Ideas que flotan en el ambiente (primeval soup) en cada sector de política. Hay un ir y venir constante de ideas, algunas son exitosas en la medida que logran conectar con la forma de percibir el problema por parte de la sociedad.
- Softening up: Es el proceso de 'ablandamiento' del sistema donde especialistas y participantes interesados presionan para que su idea

sea considerada. En esta fase de introducción de las ideas, se trata de educar a los representantes políticos y a la sociedad en su conjunto.

- Criterios de selección de las ideas: operan como patrones de selección del ruido inicial y permiten la supervivencia de unas propuestas y la "muerte" de otras. Estos son: factibilidad técnica, compatibilidad respecto a valores, viabilidad financiera, receptividad política y aceptabilidad en la población.
- Restricciones del sistema: son los límites provistos fundamentalmente por la corriente política (presupuesto, reglas de procedimientos, jurisdicciones y competencias, etc.

3.1.4 La Política

La corriente política hace referencia a los procesos políticos concretos, como por ejemplo los cambios políticos por las elecciones, las actividades de grupos de presión, los cambios del personal en la administración, etc. Estos factores determinan en gran medida que una solución se implemente o no. Entre los elementos de la política se pueden distinguir los siguientes:

- Clima político: incide en la receptividad que pueda alcanzar una propuesta y se relaciona con los cambios en la opinión pública, las movilizaciones de la población, etc.
- Intereses organizados en torno a una política: partidos, grupos de presión, asociaciones, personal de la Administración (pueden operar como estímulo o freno para un cambio de política).
- Cambios en la Administración: las ventanas de oportunidad pueden abrirse o cerrarse dependiendo de quién esté al frente de una institución o comisión gubernamental. El hecho de que ocurran cambios en la administración entrega una vital importancia a las personas, las competencias y la creación del consenso; esta última se basa en gran medida en los procesos de difusión y persuasión (Lopez, 2015).

3.1.5 Acoplamiento de las corrientes y ventana de oportunidad

Una ventana de oportunidad se abre cuando las tres corrientes independientes se unen en los momentos críticos. Un problema es reconocido, una solución es desarrollada en la comunidad política, un cambio político hace que sea el momento adecuado para el cambio de políticas, las

restricciones potenciales no son graves y entonces se produce el acoplamiento.

Una vez que se abre la ventana, como ha quedado señalado no lo hace durante mucho tiempo, las razones que lo explican pueden sintetizarse en:

- i) los participantes sienten que ya se ha abordado el problema de manera suficiente a través de una decisión o de un acto.
- ii) los participantes no han logrado conseguir que la acción se lleve a cabo
- iii) se han producido cambios en las circunstancias que motivaron que la ventana de oportunidad se abriese; y
- iv) si un cambio en el personal abrió una ventana de oportunidad, otro nuevo cambio en el personal puede afectar nuevamente a la ventana de oportunidad (Kingdon, 1995, p. 166).

Sumado a lo anterior, si uno de los tres elementos se pierde —si la solución no está disponible, si no se identifica el problema o no es lo suficientemente convincente, o el apoyo no es remitido por la corriente política— entonces el lugar en la agenda decisión será fugaz. Si el acoplamiento no se realiza de forma rápida, la ventana puede cerrarse (Kingdon, 1995: 173-178).

Por último, es interesante destacar que la aparición de una ventana de oportunidad en un área habitualmente aumenta la probabilidad de que se abran otras ventanas para asuntos vinculados al tema originario. Si tomamos como ejemplo nuestro tema de análisis puede que cuando el tema de la migración este en la agenda este permita que se discutan e incluso se presenten alternativas de solución al problema de la Trata de Personas.

IV. Análisis desde las corrientes

4.1 Actores vinculados a la trata de personas

Los actores que se analizaran en este segmento del estudio son aquellos que se vinculan a al abordaje de la Trata de personas desde los distintos ámbitos definidos en el protocolo de Palermo. Antes de iniciar el análisis de los actores es importante destacar la creación en 2008 de la Mesa Intersectorial de Trata de Personas que es una comisión asesora de carácter permanente, encargada de coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales de en materia de prevención, represión y sanción de la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños. De acuerdo a lo dispuesto en el

Decreto 2821 del 2008, La Mesa Intersectorial de Trata de Personas abordará las líneas de trabajo descritas a continuación:

- a) Ejercer una labor de coordinación, tanto con agentes públicos como de la sociedad civil, para avanzar en la ejecución de acciones que contribuyan a la prevención, represión y sanción de la Trata de Personas
- b) Colaborar en la generación de sistemas de registros de posibles víctimas de trata, de manera de generar información estadística comparable entre las diversas instituciones que se relacionan con esta materia.
- c) Generar campañas de información y sensibilización en la comunidad nacional, con el fin de informar sobre las características del delito y las formas que pueden ser utilizadas para su prevención.

La Mesa Intersectorial está dirigida por una Secretaria Ejecutiva y una Técnica, la primera a cargo de un representante de la Subsecretaría del Interior y la segunda radicada en el Departamento de Extranjería y Migración ambos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Con estos antecedentes revisaremos cuales son las instituciones que se vinculan al tema de trata de personas y que acción deben tomar desde sus respectivos mandatos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. Esta revisión está basada en lo establecido en el convenio intersectorial para aprobar e implementar el Plan de Acción Nacional Contra la Trata de personas.

1) Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Es la institución encargada de dar apoyo al del Presidente de la República en todo lo referente al orden público y la seguridad pública interior; en este sentido es quién desde el punto de vista político, coordina, evalúa y controla la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás Ministerios y Servicios Públicos en materia de prevención y control de la delincuencia.

A Través de La Subsecretaría de Prevención del Delito y más específicamente del Programa de Apoyo a las Víctimas, coordina la Red de Asistencia a las Víctimas (RAV), que integra a todas las instancias que toman contacto con las víctimas una vez ocurridos los delitos. Por otra parte, el Departamento de Extranjería y Migración, ejerce la autoridad migratoria y su misión es garantizar el cumplimiento de la legislación de extranjería vigente en el país, relativa al ingreso, egreso, residencia definitiva o temporal, expulsión y regulación de los ciudadanos extranjeros que permanecen en el territorio nacional. Bajo este mandato el Ministerio del Interior y seguridad Pública debe cumplir con las siguientes acciones en el abordaje de Trata de personas:

- a) Sistematizar a través del Centro Estratégico de Análisis Delictual (CEAD) información estadística sobre el delito de Trata de Personas, aportados por miembros de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, en la forma prevista en el documento "Recolección de datos estadísticos del delito de trata de personas en Chile", anexo al presente convenio y que forma parte integrante del mismo.
- b) Eximir a las víctimas de trata de personas del pago de derechos del permiso de residencia temporal establecido en el artículo 33 bis del Decreto Ley N° 1.094.
- c) Establecer, a través del Departamento de Extranjería y Migración, un mecanismo especial de solicitud del permiso de residencia temporal establecido en el artículo 33 bis del Decreto Ley N° 1.904 para víctimas de trata de personas, que atienda a las necesidades de celeridad, oportunidad, y prevención de la victimización secundaria.
- d) Incorporar, a través del Departamento de Acción Social de la Subsecretaría de Interior, en los convenios de transferencia de recursos con agendas implementadoras del programa de asistencia para inmigrantes vulnerables, la asistencia social para víctimas de trata de personas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en los mismos.
- e) Coordinar el Protocolo Intersectorial de Atención a Víctimas de Trata de Personas, a través del Programa Apoyo a víctimas de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

2) El Ministerio Público

Es el organismo encargado de dirigir en forma exclusiva la investigación de los delitos y, en su cargo, ejercer acción penal pública. Asimismo, la Constitución Política de la república le asigna la tarea de adoptar medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En referencia con el delito de trata de personas, el ministerio público reconoce la complejidad del delito, las distintas actividades que se conjugan en su comisión y la vulnerabilidad de la víctima. Por ello a través del oficio N°575 de 2015 dispone que para la investigación e los casos de trata se puedan hacer uso de las técnicas especiales de investigación tales como interceptación de llamadas uso de agentes encubiertos entre otras; y al mismo tiempo establece la importancia de la asistencia y protección a las víctimas quienes deben estar informadas del proceso, contar con el apoyo necesario ya sea para retornar o permanecer de manera legal en el país sin ser revictimizadas.

Según datos de la Mesa Intersectorial de Trata de Personas desde la promulgación de la ley 20.507 en abril del 2011 hasta el 2015 el ministerio público tenía 23 causas formalizadas por el delito de trata de personas las cuales comprendían un total de 193 víctimas y había dictado ocho sentencias

condenatorias de las cuales 7 fueron por trata con fines de explotación sexual y una por trata con fines de explotación laboral. Las penas por delito de trata van entre los 3 y los 10 años de prisión y multas entre las veinte y las cien unidades tributarias mensuales (UTM) (Interior, 2016).

En lo referente a los compromisos contraídos por el Ministerio público con respecto al Plan de Acción contra la Trata estos se limitan a:

- a) Remitir al centro estratégico de análisis delictual, los datos estadísticos que sean procedentes conforme a la normativa que lo rige.

Sin embargo, el accionar de la fiscalía no se limita a proveer información al Ministerio del Interior. Esta institución es la encargada de asegurar la persecución y penalización del delito, en este sentido a partir de la promulgación de la ley 20.507 ha venido fortaleciendo sus equipos para hacer frente a este flagelo. Sumado a lo anterior la Fiscalía trabaja de manera conjunta con el Ministerio del Interior para velar por la protección a víctimas y testigos.

3) Organización Internacional Para las Migraciones –OIM-

La OIM es la principal organización intergubernamental en el ámbito de la migración y trabaja en estrecha colaboración con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Su mandato se fundamenta en el principio de que la migración debe darse en forma ordenada y en condiciones humanas, para que sea beneficiosa no solo para los migrantes y sino para toda la sociedad, convirtiéndose así en una potencial variable para el desarrollo. De ahí su preocupación por temas que afectan a los migrantes en el mundo, como la falta de protección de la situación laboral en los países de acogida y el resguardo de sus derechos esenciales.

De acuerdo a lo anterior, la OIM cuenta entre sus objetivos la lucha contra la Trata de Personas cualesquiera sean sus fines. Para ello la misión Chile viene operando desde 1955 y trabaja de manera conjunta con el Gobierno nacional. Entre los múltiples esfuerzos que se han venido realizando, se destacan en el periodo 2005-2006 la implementación de los acuerdos y Tratados Internacionales sobre los Derechos Humanos de todos los migrantes y sus familias, donde se enmarca el Programa sobre Tráfico ilícito de Migrantes y Trata de Personas en Chile. Éste contempla los ejes temáticos de Contribución a la caracterización de la situación de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas en Chile, Colaboración en la adecuación y actualización de la legislación penal y migratoria chilena, información y sensibilización sobre la problemática de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas en Chile, y como última etapa del proceso, un Programa de asistencia a víctimas de trata, que otorgue un soporte necesario en términos de acción conjunta y coordinada

entre los actores sociales vinculados a la temática, a saber, entidades gubernamentales, ONG'S, otros organismos internacionales y la sociedad civil.

El Programa de Asistencia a Víctimas de Trata, nace como una manera de reforzar los proyectos que conforman el Programa sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas; fortalecer la prevención y acción frente a casos de esta naturaleza. El Programa busca crear las condiciones que garanticen a las víctimas:

a) una debida protección y seguridad, donde sean reconocidos como sujetos jurídicos y puedan, en el marco de los derechos humanos, exigir un trato justo, además de oficiar como testigos en los juicios de los traficantes, una vez creada la figura penal de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en Chile,

b) asesoría y acompañamiento frente a la traumática experiencia,

c) orientación para regresar al país de origen. Asimismo, proveer respuestas integrales rápidas a las víctimas, a saber, acceso a la protección y medidas de apoyo y asistencia que consistan en alojamiento, atención de salud física y psicológica y autorización de residencia temporal.

Es importante anotar que la trata implica tanto a hombre como mujeres, por lo que resulta importante que las políticas y programas contra la trata incluyan las cuestiones de género, pues su carácter y focos son diferentes según se trate de hombre o mujer.

La asistencia comprende el conjunto de acciones encaminadas a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, psicológica y social de personas en estado de necesidad, indefensión o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección.

4) Ministerio de Relaciones Exteriores

Es la encargada de toda la gestión de la política exterior que formule el Presidente de la República. Dentro de sus responsabilidades esta, la coordinación las actividades de los distintos Ministerios y Organismos Públicos en los asuntos que tengan incidencia con la política exterior, la intervención en todo lo relacionado con la determinación y demarcación de las fronteras y límites del país, así como en todas las cuestiones relacionadas a sus zonas fronterizas, espacios aéreos y marítimos la política antártica en general. Sus compromisos en el cumplimiento del Plan de acción contra la trata se resumen a continuación:

- a) Capacitar a los funcionarios de los consulados de Chile en los países limítrofes en el tema de trata de personas.
- b) Instar a la participación y colaboración de las misiones diplomáticas extranjeras residentes en Chile en el Plan de Acción contra la Trata de Personas.
- c) Difundir en las misiones diplomáticas acreditadas en Chile, el Protocolo Intersectorial de Atención a víctimas de Trata de Personas.

5) SENAME

El Servicio Nacional de Menores tiene como misión contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y la adolescencia, a través del ejercicio de derechos y reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de la ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio. De conformidad con el convenio intersectorial para implementar el plan de acción a este servicio le corresponde incorporar dentro de los lineamientos técnicos aplicables a la intervención con niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y a la intervención con jóvenes infractores de la ley, nacionales y extranjeros, procedimientos relativos a la detección de posibles víctimas de trata de personas.

6) SERNAM

El Servicio Nacional de la Mujer tiene como misión diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, y disminuir las prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social y cultural a nivel nacional. En materia de trata de personas el SERNAM se compromete a contribuir al financiamiento de una campaña de difusión y sensibilización nacional contra la trata de personas.

7) Instituto Nacional de Derechos Humanos

Es un Organismo de derecho público que tiene por objeto la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional, que entre otras funciones puede, proponer a los órganos del Estado las medidas que estime deban adoptarse para favorecer el objetivo indicado, y prestar su asesoría, en materias de su competencia, a organismos públicos y privados que lo soliciten

y celebrar con ellas convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común. Asimismo, está facultado legalmente para deducir querrela por los delitos de tráfico ilícito de personas y trata de personas.

Existe también la colaboración de otros ministerios en acciones que tiene más que ver con el conocimiento del delito de Trata de Personas, ejemplo de ello son los compromisos adquiridos por parte del ministerio de salud y trabajo quienes entre sus acciones se comprometen a fortalecer a sus equipos en el conocimiento y detección de posibles casos de Trata de Personas. En el caso de Carabineros y La Policía de Investigaciones se comprometen a incluir la temática de trata de personas en sus mallas curriculares.

Por otra parte, hay organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema de Trata de personas en Chile que se detallan a continuación:

1. Fundación Ciudadano Global Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados, organización civil que tiene como fin acoger, acompañar y promover el Integral desarrollo de los inmigrantes en Chile, especialmente aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social;
2. Corporación ONG RAICES, organización civil que tiene como misión contribuir al desarrollo integral, creativo y autónomo, de mujeres, niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, los Centros de Raíces concentran su quehacer en la prevención de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, así como también en la reparación del daño que esta situación les provoca;
3. Corporación HUMANAS, centro de estudios y acción política feminista, que tiene por objeto la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres;
4. El Instituto Católico Chileno de Migración, organismo de la Conferencia Episcopal de Chile, encargado de proteger y promover la dignidad y los derechos de los migrantes y refugiados, como animar y coordinar los programas y actividades tendientes a la inserción e integración socio-cultural y religiosa de las personas en movilidad humana.

Debido a la no existencia de una política de trata de personas que aborde esta problemática de manera integral las instituciones vinculadas y descritas anteriormente no cuentan con los recursos ni financieros ni humanos para hacer frente de manera más efectiva a la trata de personas. Las instituciones han debido organizarse entre sí, para cumplir tanto con las obligaciones impuestas por la legislación nacional, como con el resto de las obligaciones internacionales que la ley no cubre. (Bonacic, 2012 p 34). En este sentido no existe información detallada de la forma en que los organismos se vinculan e

interactúan, debido a que cada uno actúa desde su realidad, competencias y posibilidades y la coordinación existente está más bien enfocada al traspaso de información de los casos detectados para asegurar el registro, el debido proceso y ofrecer la protección a las víctimas.

4.2 Acciones gubernamentales contra la Trata de Personas

Con la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios los cuales fueron ratificados por Chile el 29 de noviembre de 2004, el estado asumió el compromiso y la responsabilidad de la implementación de la convención mencionada y de sus protocolos complementarios, entre otras razones, porque el artículo quinto de la Constitución Política otorga rango constitucional a los Tratados Internacionales referentes a derechos esenciales de la personas humana, lo que implica que tales tratados tiene una jerarquía supralegal en Chile y que el deber de los órganos del Estado es respetar y promover tales derechos (OIM, 2005 p 3).

En este sentido, uno de los grandes avances en términos del abordaje del delito de trata de personas en Chile es la aprobación y entrada en vigencia de la ley 20507 de 2011 que "Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal".

1) Ley 20507 de 2011

La discusión de lo que es hoy ley N° 20507 se inició en 2005 con la presentación de un proyecto de ley que legislaba sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (enfocado principalmente en el tráfico de menores de edad) el cual fue presentado a la comisión de familia de la cámara de diputados. Conforme a lo que consta en la historia del trámite de la ley 20507 durante la discusión del proyecto se entregaron antecedentes que daban cuenta de la existencia de redes de trata de personas que operaban en el país.

Los antecedentes presentados incluían el relato de casos ocurridos en Chile durante el primer trimestre de 2005, los cuales fueron investigados por la Jefatura Nacional de Delitos Contra la Familia, esta división de la Policía de Investigaciones (PDI) la cual tomó conocimiento de un caso de trata de personas, en la zona norte del país, que operaba a través de ofertas de trabajo realizadas por una agencia de empleos ubicada en la ciudad de Tacna en Perú. Allí una ciudadana boliviana, reclutaba mujeres para trabajar en Chile como asesora del hogar, les ofrecían la tramitación de su documentación de ingreso al país, y el ingreso mismo hasta la ciudad de Arica, aprovechando el convenio de libre tránsito entre las ciudades de Arica y Tacna. Sin embargo, una vez en nuestro país, las engañaban trasladándolas hasta las ciudades de Iquique y

Antofagasta, quedando en condición de ilegales, retirándoles la documentación y obligándolas a trabajar como prostitutas en establecimientos nocturnos de esas ciudades.

En el mes de febrero del 2005 gracias a la denuncia de tres víctimas de nacionalidad argentina, se detectó en la ciudad de Antofagasta a un matrimonio chileno propietario de un local de expendio de bebidas alcohólicas, que junto a una mujer de nacionalidad argentina viajaban a ese país a ofrecer trabajo en el país a mujeres jóvenes para desempeñarse como meseras, con una sueldo de mil quinientos pesos argentinos, lo que favoreció que 11 mujeres de esa nacionalidad se vieran tentadas con la oferta y accedieran viajar a Chile con todos los gastos pagados. Sin embargo, una vez en nuestro país, fueron incitadas a ejercer el comercio sexual a cambio de comisiones, lo que fue rechazado por las tres denunciantes, quienes, al querer abandonar el negocio, se les obligó a reembolsar el dinero de los costos de traslado, lo que derivó en la posterior denuncia a la Policía de Investigaciones.

En la Quinta Región, en el mismo mes de febrero de ese año, se detectó que un sujeto de nacionalidad española había viajado a Chile y contactado a una mujer chilena, quien había reclutado a siete mujeres para llevarlas a trabajar a España en un lujoso local nocturno, a cambio de los cual recibirían una remuneración que ascendía a los dos mil dólares, sin embargo, en los momentos que procedían a embarcarlas rumbo a España, fueron detenidas por personal de la Policía de Investigaciones en el Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez.

Los antecedentes anteriormente detallados quedaron registrados en la historia de la ley y complementaron el proyecto de ley que tipifica el delito de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal, el cual fue presentado al parlamento chileno y registrado en el Boletín Nº 3778-18.

Siguiendo con su trámite legislativo, en la Cámara de Diputados, el proyecto fue analizado por la Comisión de Familia y la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento durante el año 2006. Fue aprobado en primer trámite constitucional por la sala de la Cámara de Diputados en octubre 2007. Luego de la aprobación, la propuesta pasó directamente al Senado de Chile, iniciando el segundo trámite constitucional (OIM, 2008, p 36).

Dada la existencia de un consenso general entre los senadores de la república, el 4 de julio de 2008 se aprobó por unanimidad en la Sala del Senado el proyecto que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, y acordó remitirlo a su Comisión de Derechos Humanos y luego a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, para la discusión particular de esta iniciativa (OIM, 2008).

Posterior a las revisiones de las distintas comisiones del senado y cumplir con todo el trámite legislativo obligatorio para que un proyecto se convierta en ley en abril del 2011 se aprueba la ley 20507 la cual tiene por objetivo principal adecuar el marco jurídico nacional con la normativa internacional sobre los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y establecer herramientas eficaces para prevenir y combatir tales actividades delictuales transnacionales.

Para lograr dicha finalidad, la ley consta de siete artículos los cuales introducen modificaciones a las siguientes leyes o códigos:

- *Código Penal*: Esta ley tipifica el delito y establece las penas para las personas que sean condenadas
- El *Código Procesal Penal*: Establece mecanismos de protección a las víctimas durante el juicio, medidas cautelares para los acusados, autorización para uso medios de investigación especiales como los agentes encubiertos.
- Decreto Ley N° 1094 de 1975 (*Ley de extranjería*): Autorización para proporcionar premisos de residencia temporal a las víctimas.
- Decreto Ley N° 2460 de 1979 (*Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones Chile*): Obligación de asegurar que la entrada y salida de personas del territorio nacional se realiza de forma voluntaria.
- Decreto Ley N° 321 de 1925 (*Ley de libertad condicional*)
- La Ley N° 18050 (*Ley de indultos*).

De acuerdo con las cifras de la Mesa Intersectorial de Trata de Personas desde la promulgación de la ley en 2011 y hasta diciembre del 2015 se habían formalizado un total de 23 causas, de las cuales 15 eran por trata con fines de explotación sexual y 8 por trata con fines de explotación laboral. Del total de formalizaciones solo 15 fueron concluidas y 8 de estas obtuvieron sentencia condenatoria (7 por trata sexual y 1 por trata laboral), en total fueron 12 los condenados por el delito de trata de personas, de los cuales 7 son chilenos, 3 dominicanos y 2 peruanos. El mayor número de denuncias se presentó en la Región Metropolitana donde se denunciaron 8 casos de trata sexual y 2 por trata laboral. (Mesa Intersectorial de Trata de Personas, 2016).

La ley en si misma debe estar apoyada por otros instrumentos jurídicos que aseguren la efectividad de la misma. El implementar programas especiales para la protección de víctimas y testigos facilita la denuncia, fortalece la cooperación entre la víctima y las autoridades logrando erradicar la impunidad (Beltrand, 2002 p.5). De esta perspectiva, sí bien la ley 20.507 representa un gran avance en términos penales ya que reconoce la ocurrencia del delito a nivel nacional esta ley es principalmente es una

modificación al código penal donde se establecen las penas mínimas para las personas que comentan este delito.

Cuando hablamos de abordaje integral de la problemática de trata de personas contar con una ley que tipifique el delito no es suficiente, se requiere seguir profundizando las acciones públicas en los ámbitos de prevención y protección a las víctimas y testigos. Los esfuerzos nacionales no deben limitarse a tipificar el delito; se requiere una política pública integral que además coordina las acciones de las instituciones vinculadas a esta temática en los ámbitos de prevención, persecución del delito y protección de las víctimas, asigne responsabilidades y presupuesto para el abordaje de esta problemática.

2) Plan de Acción Nacional Contra la Trata de personas 2015-2018

Otro de los instrumentos con los que cuenta el gobierno para hacer frente a la trata de personas "El Plan de Acción contra la Trata de Personas" el cual es impulsado y sus acciones son coordinadas por la Mesa Intersectorial de Trata de Personas y con este instrumento se pretende dar respuesta a la preocupación social que genera este problema, proponiendo el establecimiento de nuevos instrumentos y cauces de actuación, haciendo una muy especial referencia a la necesidad de incrementar la colaboración y coordinación entre las distintas reparticiones del Estado, y entre ellas, la sociedad civil y la comunidad internacional. Junto con el diseño de nuevos instrumentos, el Plan de Acción busca fortalecer las acciones ya existentes, en particular los procesos de capacitación funcionaria, de información y fortalecimiento de la capacidad de respuesta de grupos vulnerables, de mejoramiento de los protocolos de actuación de los servicios públicos y, en general, de todos los procesos vigentes de coordinación interinstitucional, con la sociedad civil y organismos internacionales. (Plan de acción, 2013).

El Plan define cuatro ejes estratégicos sobre los cuales están en concordancia con el protocolo de Palermo y proponen acciones para hacer frente a este flagelo; a continuación, se describen los ámbitos de acción de cada uno de los ejes.

- Eje 1 Prevención y sensibilización: finalidad que la ciudadanía y los actores competentes comprendan cabalmente lo que es la trata de personas, estén conscientes de que este delito ocurre en el país y sean capaces de identificar a las víctimas.
- Eje 2 Control y persecución del delito: Este eje está enfocado en adoptar y potenciar medidas para identificar a los tratantes y para que su participación sea objeto de investigación, persecución y sanción; a

través de acciones que involucren a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley.

- Eje 3 Protección y asistencia a las víctimas: Este eje define su accionar en el protocolo intersectorial de atención a las víctimas que tiene por objeto garantizar el ejercicio efectivo de derechos de las personas víctimas del delito de Trata de personas orientadas a la atención, protección, reparación y prevención de la victimización secundaria.
- Eje 4 Cooperación y coordinación interinstitucional: Este eje se fundamenta en la necesidad de que cualquier estrategia contra la trata de personas debe necesariamente fundarse en información y análisis fidedigno de datos. La Mesa Intersectorial ha hecho un esfuerzo por consolidar las estadísticas de diversas instituciones en relación a las investigaciones del delito de trata de personas, pero está en deuda la realización de estudios cualitativos.

La elaboración e implementación de este plan constituye un importante esfuerzo de la Mesa Intersectorial por sensibilizar tanto a personas como organizaciones sobre el delito de Trata de personas. En el marco de este plan se han realizado capacitaciones funcionarios públicos de instituciones como carabineros, policías y pasos fronterizos, las cuales han estado orientadas principalmente a fortalecer las capacidades institucionales para la detección y persecución de casos de trata y al mismo tiempo resguardar los derechos y la integridad de las víctimas; en este sentido como acción concreta de protección se crea un protocolo intersectorial de atención a las víctimas.

Otra de las propuestas del Plan es la generación de información de casos a través de un sistema único de registro de datos, con ello se pretende establecer la dimensión real de esta problemática a nivel nacional, características de las víctimas y las formas como operan los tratantes a fin de generar campañas de sensibilización enfocadas en los grupos más vulnerables y en las zonas de mayor ocurrencia del delito. Sumado a lo anterior se concretan la creación de mesas de trabajo regionales para (atendiendo a las particularidades de cada zona del país) abordar de forma más efectiva la Trata de personas.

Una de las principales falencias de este plan es que en el no establecen de manera explícita responsabilidades y funciones a las organizaciones, principalmente las públicas, vinculadas en esta materia. Por ende, buena parte del éxito en la implementación del Plan depende del grado de compromiso que tengan las instituciones involucradas para mantener la trata de personas en las agendas institucionales. Lo anterior sumado a la falta de recursos financieros por la inexistencia de presupuesto específico destinado a cumplir con las acciones propuestas en el plan.

4.3 Análisis del abordaje de la trata de personas en Chile

La insipiente del fenómeno de trata de personas a nivel nacional hace pensar que es un problema irrelevante, esto se debe al bajo número de denuncias que se presenta ante la justicia por concepto de este delito. Entre el 2011 y el 2015 se han formalizado 23 causas y de ellas solo 15 fueron concluidas, algunas con reformulaciones por delitos como violación. No obstante, es importante aclarar que el bajo número de denuncias no implica que el problema no se esté dando en una mayor envergadura. Debido a la difícil detección de casos muchas veces el delito de trata es investigado como explotación sexual infantil, cuando podría ser ingresado también como trata de personas, donde se obtienen mejores facultades investigativas. Puede también ser ingresado como "otros hechos" y de esta manera no es remitida la denuncia inmediatamente a las unidades de alta complejidad, lo que dificulta el proceso de investigación y la contabilización del delito para que luego sea sistematizada esta información. (Bonacic, 2012: p45).

Por otra parte, las instituciones vinculadas al problema de trata de personas cuentan con restricciones de tipo técnico y presupuestario para llevar a cabo acciones de manera efectiva. Las restricciones técnicas se han ido abordando a través de la realización de actividades de capacitación dirigidas al personal de Carabineros y la Policía de Investigaciones; muchas de estas actividades se concentran en la Región Metropolitana y están enfocadas en la detección de posibles casos de Trata. En este sentido, es necesario replicar las acciones de difusión en las zonas fronterizas que son las más vulnerables a la comisión del delito de Trata de Personas. Tanto Carabineros como la PDI han agregado el delito de Trata de Personas a sus mallas curriculares.

En referencia a los recursos financieros estos representan una de las mayores limitaciones para hacer frente al delito. El hecho de no contar con los recursos necesarios impide el trabajo sistemático y sostenido de las instituciones vinculadas a la Trata de Personas. Se podría establecer que los actores públicos principales (Ministerio del Interior, Ministerio Público y Ministerio de Relaciones Internacionales) tienen mucha influencia pero poco interés para sacar adelante iniciativas en contra de la Trata de Personas, dado que tienen que priorizar en sus agendas institucionales aquellos problemas que cuentan con el reconocimiento de la sociedad, tal como es el caso de la delincuencia común. La voluntad política de los Estados en la lucha contra la trata de personas se mide no sólo en la formulación de leyes y programas, sino también en los recursos destinados para su aplicación efectiva (OEA, 2009, p 2)

La complejidad y multidimensionalidad del delito de Trata de Personas ha sido uno de los obstáculos principales para que aun, siendo una violación a los derechos humanos este tema no se haya instalado ni siquiera en la agenda de las instituciones vinculadas al tema. El desconocimiento del delito y la falta de concientización social ponen de relieve la necesidad de generar campañas de sensibilización orientadas a la sociedad en general para que se conozcan las características y alcances de este delito. Es importante recalcar que Chile es considerado por Departamento de Estado de Los Estados Unidos como un país de origen, tránsito y destino de las víctimas y esto requiere que las campañas de sensibilización tengan un alcance masivo. En términos de Kingdon (1995) podría establecerse que la trata de personas en Chile es percibida como una condición que afecta a un grupo de inmigrantes. Existe desconocimiento de la dimensión real de esta problemática, su conexión con la delincuencia organizada transnacional y el impacto que genera en la sociedad.

Otro de los obstáculos para la que Trata de Personas logre la atención de los tomadores de decisión es que la discusión de este tema conlleva directamente a discutir un tema más macro que Chile ha postergado por varios gobiernos como es la actualización de la ley de migración que data de 1975.

En términos de los avances de Chile en el abordaje de la Trata de Personas, es destacable la aprobación de la ley 20507 la cual es un paso importante en el reconocimiento de la existencia del delito (al menos a nivel judicial), pero no es suficiente con tipificar el delito el compromiso de nacional debe ser proteger a sus connacionales dondequiera que estos se encuentre y resguardar los derecho humanos al interior de sus fronteras, ambos compromisos son vulnerados en cuando estamos frente al delito de Trata de Persona. Sumado a lo anterior la ley solo constituye una modificación al código penal, cuando por las características propias de la de Trata de Personas se requiere que ésta tenga un abordaje multidimensional. En la lucha contra la trata de personas debe prevalecer un enfoque de Derechos Humanos y perspectiva de género, y no sólo de combate al crimen organizado. Asimismo, en el centro de toda política debe estar el ser humano, su dignidad y la restitución de sus derechos (OEA, 2009, p 2).

En cuanto al Plan Nacional de Acción, este recoge asuntos que son de carácter obligatorio en el abordaje de la Trata de Personas, como lo son la necesidad de generar un registro para entender la magnitud de esta problemática y así llevar a cabo acciones focalizadas en las zonas más vulnerables.

El problema es que este Plan de Acción Nacional no es legalmente vinculante, por lo que para que funcione debe estar constantemente luchando por mantenerse en la agenda política de las distintas instituciones involucradas,

ya que no existe una ley integral de trata que comprometa a las instituciones a responder a este problema, por lo que éstas deben usar su propio presupuesto para enfrentarlo (Bonacic, 2012, p 35).

En resumen, si bien se han logrado avances en el abordaje de la trata de personas en Chile aún queda mucho por hacer, la acción del gobierno no debe limitarse a tipificar el delito y elaborar instrumentos para cumplir con los compromisos internacionales. Abordar la trata de personas de manera integral exige la coordinación entre instituciones del gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional para garantizar la vida e integridad de las víctimas y el castigo a los responsables. A lo anterior debe sumarse la necesidad imperativa de generar conciencia sobre este delito a través de campañas de sensibilización social, para ello es necesario que la trata de personas deje de ser un problema social incipiente y se incluya en la agenda política con el fin de elaborar una política pública en esta materia que asegure la entrega de recursos, facultades y competencias a las instituciones que se vinculan para hacer frente a este flagelo.

4.4 El caso Colombiano, aprendizajes y buenas prácticas en el abordaje de la trata de personas.

Colombia es uno de los países que más avance ha tenido en esta materia, lleva años trabajando en ajustar su legislación, para sancionar el delito y ha comprometido acciones a nivel gubernamental (con apoyo de varias ONG) para concientizar a la población respecto el delito de Trata de Personas (Ripoll, 2008), así como también ha llevado a cabo acciones concretas orientadas a prestar la atención necesaria a las víctimas.

El conflicto armado que se ha librado en Colombia por más de 50 años, juega un papel preponderante para que hoy Colombia sea una de los países más afectado por el delito de Trata de Personas. En el informe de trata de personas del departamento de Estado de Los Estados Unidos del 2005, se estima que Colombia tiene entre 45.000 y 50.000 mujeres ejerciendo prostitución fuera del país, muchas de las cuales pueden ser víctimas de la trata.

Por esta problemática en crecimiento, el Estado colombiano ha venido avanzando en diversos aspectos a fin de hacer frente de manera efectiva a este delito. Por eso hasta el 2013, Colombia era el único país de la región que según el informe anual de trata de personas cumple con los estándares mínimos, para combatir la trata de personas. La razón para que Colombia esté clasificada en lista 1 es que el país ha venido haciendo esfuerzos significativos en materia de prevención y judicialización del delito.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 contempla una amplísima carta de DDHH que juega un papel fundamental en cuanto a reconocimiento, protección, y garantía; que sirven como marco general de toda la legislación nacional, en la cual se incluye la específica referente a la Trata de Personas. El Estado colombiano ha trabajado en la elaboración y puesta en marcha de una legislación cada vez más afinada e integral para combatir este flagelo, en concordancia con los instrumentos jurídicos internacionales e interamericanos sobre el tema. De ahí que sea considerado un modelo a seguir por otros países, y haya sido reconocido en el plano internacional por sus avances legislativos y las medidas implementadas para adelantarlos.

Uno de los hechos destacados en el caso colombiano es la creación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas. El cual coordina acciones contra ese delito, cuenta con la participación de 14 entidades estatales. Fue creado inicialmente por el decreto 1974 de 1996 y reconocido por la ley 985 de 2005. Las instituciones que conforman este comité, son Ministerio del Interior y de Justicia organismo que tiene la dirección de este comité a través de la Secretaria Técnica; Ministerios de Relaciones Exteriores, Protección Social, Educación; Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-; Policía Nacional (Grupo Humanitas), dirección de investigación criminal -DIJIN-, seccional de policía judicial -SIJIN-, Cuerpo Técnico de Investigación -CTI-; Fiscalía y Procuraduría General; Defensoría del Pueblo; Instituto Colombiano de bienestar familiar -ICBF-. Bienestar Familiar -ICBF; Oficina INTERPOL-Colombia; Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; Fondelibertad; y Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero), avanza en la creación de los lineamientos de la Estrategia Nacional, y en su descentralización a través de los Comités Regionales.

Otras medidas en torno al tema implementadas en Colombia, son la creación de equipos especializados y alianzas estratégicas con varias entidades para combatir la trata, como los constituidos por el Departamento Administrativo de Seguridad DAS y la Policía Nacional; así como otras alianzas entre instituciones tanto gubernamentales (como el Instituto Colombiano de bienestar Familiar (ICBF) y las embajadas y consulados) y sociedad civil (entre las que a nivel nacional se destacan la Fundación Esperanza) las cuales se ocupan más en atención y protección a las víctimas.

En cuanto a legislación se refiere, Colombia ha venido evolucionando las normas y leyes para hacer frente a este delito. Las cuales se han ido adecuando según las disposiciones y cambios en los instrumentos internacionales si hacemos un recorrido por la legislación nacional tenemos:

1. Ley 360 de 1997: se refiere a la Trata de Personas como "el que promueva, induzca, constriña o facilite la entrada o salida del país de una persona, para que ejerza la prostitución, incurrirá en una pena de 2 a 6 años

de prisión y multa de equivalente a multiplicar una cantidad de 75 a 750 salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Art. 311).

2. Ley 599 de 2000: se refiere a la Trata de Personas como “el que promueva, induzca, constriña, o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de 4 a 6 años y multa de 75 a 750 salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Art. 215).

3. Ley 747 de 2002: modifica la ley 599 de 2000 en lo que se refiere al concepto de Trata de Personas, Incluyendo otras modalidades además de la prostitución; involucrando todas las acciones conducentes a la perpetración del delito, así como la Trata interna -dentro del país-; y estableciendo circunstancias de agravación punitiva.

“Trata de persona. El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie colabore o participe en el traslado de una persona dentro del territorio nacional o al exterior, recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución, pornografía, servidumbre por deudas, trabajo forzado, mendicidad, matrimonio servil, esclavitud con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio, para sí o para otra persona incurrirá en prisión de 10 a 15 años de prisión y una multa de 600 a 1000 salarios mínimos legales vigentes mensuales al momento de la sentencia” (Art. 188a).

Circunstancias de agravación punitiva:

- 1) sobre persona con inmadurez psicológica, trastorno o enajenación mental temporal o permanente, trastorno psíquico temporal o permanente, o menor de 18 años;
- 2) Daño físico permanente y/o lesión psíquica o inmadurez mental;
- 3) Cónyuge o compañero permanente;
- 4) Servidor público.

Parágrafo: la pena se aumenta si las conductas se realizan sobre menores de 12 años” (Art. 3). Además, adiciona el inciso primero del artículo 323 (Ley 599): “Lavado de activos: en el origen de bienes ilícitos que tipifica la ley, se incluyen las actividades relativas a Trata de Personas y Tráfico de Migrantes”.

4. Ley 800 de 2003: ratifica la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en mujeres y niños. Entre los compromisos de los Estados signatarios están:

- establecer políticas y programas para prevenir y combatir la Trata de Personas;
- tipificar la Trata de Personas como delito;

- asistir (médica, jurídica y logísticamente, y en la recuperación), y proteger a las víctimas (identidad, privacidad, seguridad, indemnización);
- dar un trato y consideraciones especiales a las víctimas (no como delincuentes);
- adelantar la repatriación teniendo en cuenta la conveniencia y seguridad para las víctimas;
- Intercambiar información entre los Estados Parte;
- adoptar medidas fronterizas, y las necesarias para garantizar la seguridad, legitimidad y validez de los documentos de viaje

5. Ley 985 de 2005: En la cual se adoptan medidas más precisas de prevención, protección y asistencia a víctimas para garantizar sus DDHH, y fortalecer la acción del Estado frente al delito. En este sentido, se deroga la definición de delito de la ley 747 de 2002, quedando únicamente la siguiente definición de Trata de Personas en el código penal:

“El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o al exterior con fines de explotación, incurrirá en pena de prisión de 13 a 23 años y una multa de 800 a 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para efectos de este artículo se entenderá por explotación, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual o cualquier otra forma de explotación. El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de responsabilidad penal” (Art. 188a).

Vale la pena destacar que la ley 985 de 2005, mencionada previamente y la cual fue impulsada por el Ministerio del Interior y de Justicia, “por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma” No se ocupa únicamente del aspecto punitivo de la trata de personas, al abordar también los aspectos relacionados con la prevención, la asistencia, y la protección a las víctimas entre otros delitos. Esta ley es un avance significativo en la lucha contra la trata de personas debido a que ésta contiene los mecanismos necesarios para combatir de forma efectiva este tipo de delincuencia y al mismo tiempo, ofrece a las víctimas asistencia y protección.

La ley se divide en 8 capítulos: definiciones; Estrategia Nacional contra la Trata de Personas; prevención; protección y asistencia a víctimas; fortalecimiento de acciones contra la trata; Comité Interinstitucional; Sistema Nacional de Información Estadística; disposiciones finales. Sus ejes centrales para el desarrollo e implementación de la ley son la *Estrategia nacional* y el *Comité Interinstitucional*. El Comité es el órgano consultor-coordinador del gobierno nacional encargado de

- elaborar y ejecutar la Estrategia Nacional (eje de la política pública);
- recomendar la expedición de normas a entidades estatales sobre la lucha contra la Trata;
- coordinar el trabajo de Comités regionales;
- profundizar y ejecutar las demás estrategias de la ley (prevención; protección y asistencia a víctimas; fortalecimiento de acciones contra la Trata);
- coordinar el diseño e implementación del Sistema Nacional de Información Estadística (instrumento de recolección y análisis de información sobre el flagelo), que permita al comité contar con información actualizada y estandarizada para adelantar conocer las causas y consecuencias del delito, las regiones más vulnerables, así como las investigaciones sobre los casos de Trata de Personas.

6. El decreto 1066 de 2015 que regula y se reglamenta la implementación de la ley 985.

Todos estos actos legislativos posicionan a Colombia como uno de los países que más ha avanzado en términos institucionalidad para abordar el tema de trata. Además de las leyes promulgadas, Colombia cuenta con instrumentos de política pública como lo es la Estrategia Nacional Integral contra la trata de personas 2016-2018 (la cual es precedida por la que abarcó el periodo 2007-2012), la cual establece las bases para la elaboración de la política pública dirigida a combatir la trata de personas. La misma, está encaminada a la adopción de medidas que permitan prevenir el fenómeno, brindar protección y asistencia para garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas, tanto en territorio nacional, como en el exterior, fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales, la investigación, judicialización y sanción del delito.

De la experiencia colombiana podemos extraer algunas buenas prácticas para un abordaje más efectivo de la trata de personas en Chile. Uno de los aspectos que se destaca en el caso colombiano y que se distingue como una buena práctica es la adopción Comités Regionales. Estos se desarrollan con la cooperación técnica y experiencia del Programa de trata de personas de la OIM, el cual se basa en la generación de puntos focales y redes de multiplicadores de los municipios. Encargados de llevar a cabo, los Planes de Acción en los municipios elaborados por funcionarios, de diversas entidades públicas. La capacitación de estos funcionarios, llevada a cabo a partir de talleres en su mayoría realizados por al OIM, los cuales son de gran importancia para avanzar en el trabajo local en red, con acciones concretas frente a la Trata de Personas.

Algunos municipios donde se adelantaron los planes son: Villavicencio, Neiva, Ibagué, Cartagena, Santa Marta, Pereira, Paipa, Bogotá, Popayán, Cali, Medellín y Sincelejo. La alianza entre OIM y algunas entidades del Estado, contribuyen a fortalecer el trabajo coordinado para hacer frente al flagelo. Algunas de las entidades que a nivel local se ha vinculado con la temática de trata de personas son: la Procuraduría General; el DAS; la Policía Nacional; la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; y la Fiscalía General. Así mismo, estas instituciones han desarrollado varias iniciativas para combatir la Trata tal como lo detalla la OIM (OIM Colombia, 2006):

- 1) La Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia, está diseñando un sistema de monitoreo que le permita realizar seguimiento a las entidades del Estado que les corresponde actuar frente a la Trata de Personas.
- 2) El DAS fortaleció su equipo de trabajo para enfrentar la problemática y cuenta con el apoyo de las 27 seccionales del país.
- 3) La prioridad del Grupo Humanitas de la Policía es adelantar las actividades contra la Trata de Personas y velar por la protección de las víctimas.
- 4) La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, busca posicionar el tema ante el Estado y ante la comunidad.

Una acción destacada es la implementación de la Línea Gratuita Nacional de Trata de Personas (números telefónicos: Nacional-01800522020; Bogotá-6001035; Fuera del País-571-6001035); cuyas funciones son la prevención a través de informar a la gente sobre la legalidad de ofertas de trabajo, educación, matrimonio, visas; la remisión de casos a las autoridades para la investigación de casos de trata de personas (denunciar Casos de Trata de Personas) y la asistencia (solicitudes de apoyo para salir de una situación de Trata). A su vez, ésta Línea ha resultado de gran ayuda para mejorar las rutas de asistencia y reintegración de víctimas.

7. La Ruta de Asistencia y Reintegración de Víctimas en el interior o en el exterior del país, está constituida por los siguientes pasos:

1. Recepción del caso, bien sea por el consulado u ONG en el exterior, o por medio de la línea gratuita de OIM, ONG o entidad estatal en el interior.
2. Ubicación de la víctima en Casa de Acogida a través de ONG o consulado en el exterior, o mediante ONG y entidades estatales en el interior para brindar las medidas relacionadas con la asistencia de emergencia;

3. Asistencia integral a la víctima (médica, psicológica, legal, social, transporte, alimentación, etc.) a través de red, ONG y consulado en el exterior, o por medio de red, ONG y entidades del estado en el interior;
4. Reintegración social de la víctima, en la ley 985 de 2005, se entiende como asistencia mediata, (atención psicológica, médica, jurídica, nivelación académica, capacitación, generación de alternativas económicas, subsidios económicos, alimentación, transporte), a través de red, ONG, o por medio de red, ONG y/o entidades estatales en el interior (incluido el ICBF para el caso de Trata de niños, niñas y adolescentes).

V. Conclusiones

El objetivo del presente estudio fue analizar los elementos que han obstaculizado el posicionamiento del problema de trata de personas en la agenda institucional. Para hacer ese análisis en primera instancia nos propusimos establecer en que contexto se produce el delito de trata. A partir del análisis realizado encontramos que la trata es un delito que afecta a miles de personas alrededor del mundo y es perpetrado por bandas del crimen organizado transnacional, quienes lucran a partir de las necesidades humanas y convierten a sus víctimas en una mercancía transable. Estos grupos delincuenciales se aprovechan de la condición de vulnerabilidad de las personas, que buscan mejores condiciones de vida y las engañan con falsas ofertas laborales, promesas de mejores ingresos o las raptan para posteriormente trasladarlas a lugares diferentes al de su nacimiento o residencia, donde terminan siendo explotadas (sexual o laboralmente) y privadas de sus derechos fundamentales.

En segunda instancia, analizamos el caso particular de la trata de personas en Chile, los objetivos planteados fueron caracterizar la trata de personas en el ámbito nacional y determinar cuáles son los instrumentos y actores que se vinculan para hacer frente a esta temática. Al respecto, se destacan los esfuerzos hechos desde el gobierno, por un lado tipificando el delito de trata en la legislación nacional a través de la promulgación de la ley 20.507 de 2011. La cual ha permitido la penalización de 23 casos cuyas víctimas son en su totalidad extranjeros; y por otro lado la elaboración de un plan de acción contra la trata el cual recoge todas las acciones propuestas desde el gobierno para hacer frente a este flagelo. Todas las acciones contenidas en este plan son dirigidas por la Mesa Intersectorial de Trata de Personas que es el organismo que vincula a todas las instituciones que se relacionan con la trata de personas.

Del análisis del caso chileno se puede establecer, que en concordancia con lo que ocurre a nivel internacional (UNODC, 2016), en Chile uno de los principales obstáculos que existe para abordar esta problemática de manera integral es el bajo número de denuncias lo que dificulta que se conozca la real envergadura y características que reviste este flagelo a nivel nacional y se generen acciones más efectivas para su combate. Llama la atención la falta de registros estadísticos (entre 2011 y 2015) respecto a casos de Chilenos víctimas de trata, particularmente si consideramos que Chile es catalogado país de origen, tránsito y destino de trata de personas.

Como resultado del análisis realizado, podemos establecer que en Chile la trata de personas es percibida como un problema menor que afecta a un grupo de migrantes quienes además "saben a lo que vienen" y con este argumento se justifican los abusos cometidos contra las víctimas. Incluso hay quienes consideran que en Chile no existe el delito (Raíces, OIM, 2007).

Lo cual hace evidente la falta de sensibilización y de conocimiento que se tiene respecto a este flagelo.

Tomando como referente los resultados del análisis y en respuesta a nuestra pregunta de investigación **¿Por qué la trata de personas no ha logrado la atención del gobierno, de manera que esta problemática pueda ser abordada integralmente?**, podemos establecer que dada la complejidad y la multidimensionalidad de la trata de personas para abordarla de manera integral se requieren esfuerzos y compromisos del gobierno que abarquen esta problemática desde diversos ámbitos, la prevención, penalización y la protección a las víctimas. La acción del gobierno no se limita a tipificar el delito y cumplir con los acuerdos internacionales. En Chile la trata de personas no ha sido abordada de manera integral porque no es considerada como un problema social que requiera ser incluido en la agenda del gobierno y ello guarda relación con el escaso conocimiento que se tiene sobre este flagelo y la dificultad para la detección de casos.

A la falta de conciencia sobre este delito se suma otro problema en el abordaje de la trata de personas, que guarda relación directa con las instituciones vinculadas en esta materia, y es la escasa coordinación a nivel institucional; cada institución trabaja desde su campo de acción y con sus capacidades y recursos para hacer frente desde su realidad a la trata de personas. Los pocos registros que dan cuenta de la dinámica de trabajo interinstitucional, en particular el plan de acción contra la trata 2015-2018, reflejan que esta se encuentra enfocada en la sistematización de los datos de los casos detectados (que como dijimos anteriormente son escasos); lo cual además evidencia un trabajo reactivo y no preventivo o integral frente a esta problemática.

Este último aspecto está estrechamente vinculado con dos factores determinantes en el accionar institucional, por un lado la trata de personas no constituye un tema prioritario en la agenda de las instituciones públicas vinculadas con esta problemática (contrario a lo que pasa con algunas ONG como Raíces o de organismos como la OIM) y por el otro la falta de recursos y capacidades adicionales limita el accionar de las instituciones, las cuales optan por focalizar sus recursos y esfuerzos en sus áreas de acción prioritarias.

Sumado a lo anterior concluimos que otro de los factores que obstaculiza el abordaje integral de la trata de personas obedece al vínculo encontrado entre trata y migración; en Chile todos los casos de detectados entre 2011 y 2015 a nivel nacional obedecen a trata internacional. Es así como el tema de migración al ser un tema más macro, más visible y postergado por el gobierno (la ley Chilena de migración data de 1975) se convierte en prioridad en la agenda del gobierno por sobre la de trata de personas, que es vista en

general como una problemática que afecta a un grupo de personas, principalmente migrantes.

En resumen, si bien se han logrado avances en materia de reconocimiento del delito en la legislación nacional, en el abordaje integral de la trata de personas en Chile aún hay tareas pendientes. Para abordar la trata de personas de manera integral se requiere la coordinación entre instituciones del gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional para garantizar la vida e integridad de las víctimas y el castigo a los responsables. A lo anterior debe sumarse la necesidad de generar conciencia sobre este delito a través de campañas de sensibilización social, para ello es necesario que la trata de personas deje de ser un problema social incipiente y se incluya en la agenda política con el fin de elaborar una política pública en esta materia que asegure la entrega de recursos, facultades y competencias a las instituciones que se vinculan para hacer frente a este flagelo. Pese a su insipiencia la trata de personas es una violación a los derechos humanos y requiere del compromiso y la acción del gobierno para combatirla eficazmente.

VI. Recomendaciones

En Chile aún queda trabajo por hacer en materia de trata de personas, la existencia de una ley que tipifique el delito y un plan de acción no quiere decir que se esté abordando de manera efectiva esta problemática. En relación a nuestro objetivo de generar propuestas de acciones de políticas públicas para la atención integral a nivel nacional, podemos establecer que para abordar integralmente la trata de personas el gobierno debe generar una política pública en esta materia y que esté orientada en los siguientes ámbitos de acción:

- A nivel institucional se debe trabajar en dos frentes para un combate efectivo de la trata de personas. Por un lado es necesario entregar las competencias y recursos a los organismos vinculados con esta problemática, para que puedan cumplir con acciones concretas como la implementación de centros integrales de atención a las víctimas o campañas de sensibilización. Por otro lado se debe capacitar permanentemente a los funcionarios a nivel nacional, para que estén en capacidad de detectar posibles casos de trata, entregar la atención adecuada a las víctimas y perseguir y castigar a los culpables.
- En este mismo sentido, debe haber una mayor y mejor coordinación interinstitucional, la cual no debe limitarse al registro de casos o el traspaso de información. Es importante avanzar en la prevención, persecución y protección de víctimas de manera simultánea. Resulta además imperativo generar instancias de cooperación con las ONG's especialmente con las que cuentan con experiencia en temas de atención a las víctimas, con los organismos internacionales quienes cuentan con presencia en distintos países lo que beneficia el combate global de este flagelo y con otros países para asegurar las sanciones de los grupos de delincuencia transnacional y la protección a las víctimas.
- Se deben hacer mayores esfuerzos en la creación de un sistema de protección a las víctimas que incluyan casas de acogida, cooperación internacional para un retorno seguro siempre que esa sea la voluntad de la víctima. Todos los esfuerzos enfocados en las víctimas deben tener como foco el respeto por sus derechos y el aseguramiento de su integridad.
- Una de las principales tareas pendientes es lograr la visibilidad de la trata de personas. Es necesario crear conciencia a nivel nacional de la existencia de este delito para facilitar la detección de casos y garantizar un tratamiento adecuado a las víctimas. En este sentido, se

requiere el desarrollo de campañas de sensibilización masivas, permanentes y de alto impacto que lleguen a zonas de mayor vulnerabilidad. Sumado a esto, es importante que las campañas estén orientadas a prevenir y detectar la ocurrencia de casos en el territorio nacional (tanto de trata interna como internacional), pero también a evitar que connacionales terminen siendo víctimas de redes de trata en otros países. No podemos olvidar que Chile es país de origen, tránsito y destino de víctimas.

- Por último es importante generar las condiciones para que los procesos migratorios hacia Chile se den de manera adecuada e informada. Para ello es necesario actualizar y difundir (sobre todo en aquellos países con mayor presencia de migrantes en el territorio nacional) la ley de migración, estableciendo en ellas las normas y requisitos para residir en el país. Lo anterior debe venir acompañado de acciones gubernamentales que vayan en beneficio de la integración y el respeto por los derechos de los migrantes.

Todos los esfuerzos que se realicen en el para prevenir, sancionar y reprimir la trata de personas deben tener como foco la personas y el respeto por los derechos humanos.

Bibliografía

Asamblea general Naciones Unidas, Derechos humanos de los migrantes, 2003.

Beltrand Diego, Trata de personas un desafío regional, OIM 2003

Bonacic, Daniela. 2012. Informe sobre Trata de Personas en Chile: Un Análisis Legislativo e Institucional en el Marco de la Nueva Ley 20.507 Pontificia Universidad Católica de Chile

Bustamante, Jorge Vulnerabilidad de los migrantes internacionales como sujetos de derechos humanos. Revista del colegio de la frontera norte 2002

CEPAL, Derechos humanos y trata de personas en las Américas Resumen y aspectos destacados de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional, Santiago de Chile 2003

CEPAL, América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo, Santiago de Chile 2006

Fundación Esperanza, Trata de personas y desplazamiento forzado, Bogotá, 2005

Fundación contra la Trata de Mujeres, Global Rights y Alianza Global contra la Trata de Mujeres, las normas de derechos humanos para el tratamiento de personas sujetas a la trata de personas, 1999.

GAATW, Manual Derechos Humanos y Trata de Persona, Bogotá 2003

Ghosh, Bimal, Los derechos humanos de los inmigrantes, Artículo publicado en Revista del sur, Montevideo 2004

Hernando Marcela, Situación migrantes en Antofagasta, Presentación ante la cámara de diputados, enero de 2017

Kaye, Mike, Vínculo entre migración y trata de personas, Anti Slavery International, 2003

Kingdom, John, W. Agendas, Alternatives and Public Policy, Addison-Wesley, 2nd. Edition, EEUU 1995.

OIM Colombia, Panorama sobre la trata de personas desafíos y respuestas, Bogotá 2006

OIM Chile, Investigación sobre trata de personas, Santiago de Chile, 2008

OEA 2002, Aspectos básico de la trata de personas, México DF 2006

OEA 2009, Conclusiones y recomendaciones de la reunión preparatoria de la sociedad civil para la segunda reunión de autoridades nacionales en materia de trata de personas Washington 2009.

Raíces, OIM Trata de NNA: Una realidad oculta, Santiago de Chile, 2007

Ramírez, Fernanda "El diseño de la Agenda Política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española", en Revista Universidad Sergio Arboleda, Vol. 7, N°13. 2007

Ripoll, Alejandra, Colombia: semillero para la trata de personas, artículo publicado en la revista relaciones internacionales estrategia y seguridad, Universidad militar de Nueva Granada, Bogotá, 2008

Rodríguez, Gabriela Informes relatoría especial sobre derechos humanos de los migrantes, ONU, 2002 2003 2004.

Rodríguez Gómez Gregorio, Gil Flores Javier y García Jiménez Eduardo, Metodología de la Investigación cualitativa, Ediciones Aljibe. Granada (España). 1996

Stefoni, Carolina, Seguridad Humana e Inmigración en América Latina, en Praxis revista de la facultad de ciencias humanas y educación, Universidad Diego Portales, 2005

UNODC, Global Report on Trafficking in Person, 2009, 2012, 2014, 2016.

U.S. Department of State, Trafficking in persons report, 2009, 2008, 2007, 2015 Washington DC.

Informes derechos humanos de los trabajadores migratorios, ONU.

Informe Anual sobre derechos humanos, Chile 2006

Páginas web

<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/>

www.iom.int

www.eclal.com

<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>

<http://www.oas.org/es/>

www.globalright.org
<http://www.gaatw.org/>
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf
<http://ciperchile.cl/2012/09/26/asi-operan-en-chile-las-redes-de-trata-de-personas-para-explotacion-laboral-y-sexual/>
<http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/pdi-desbarato-banda-dedicada-a-la-trata-de-personas/20150410/nota/2711465.aspx>
<http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/actualidad/2016/07/16/detienen-en-aeropuerto-de-pudahuel-a-miembros-de-red-internacional-de-trata-de-personas.shtml>
<http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2013/01/817370/el-despertar-de-un-delito-oculto-trafico-y-trata-de-personas-en-chile>
<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/05/direccion-del-trabajo-encuentra-en-restoran-de-antofagasta-a-trabajadores-chinos-y-colombianos-en-condicion-de-semiesclavitud/>
<http://radio.uchile.cl/2015/01/08/trata-de-personas-chile-es-pais-de-origen-transito-y-destino-de-victimas/>
<http://www.latercera.com/noticia/las-advertencias-de-eeuu-a-chile-en-informe-mundial-de-trata-de-personas/>
<http://www.theclinic.cl/2015/07/27/el-doble-calvario-de-las-victimas-de-trata-de-personas-en-chile/>
<http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/dueno-de-restoran-de-comida-india-fue-detenido-por-trata-de-inmigrantes/2013-06-14/083858.html>
<http://www.t13.cl/noticia/nacional/el-primer-juicio-trata-personas-chile-podria-reabrirse>
<http://www.biobiochile.cl/noticias/2015/05/12/ministerio-publico-investiga-nuevo-caso-de-trata-de-personas-de-origen-boliviano.shtml>
<http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/08/19/556380/este-lunes-comienza-primer-juicio-oral-por-trata-de-personas.html>
<http://www.publimetro.cl/nota/cronica/francisco-javier-errazuriz-es-investigado-por-presunta-trata-de-personas/xIQkev!ECVLSkZhwIU/>
<http://ciperchile.cl/2012/09/06/red-de-%E2%80%9C trata-de-personas%E2%80%9D-para-la-prostitucion-opero-durante-nueve-anos-en-el-corazon-del-barrio-el-golf/>
<http://radio.uchile.cl/2016/06/26/ninas-y-adolescentes-victimas-de-trata-de-personas-las-marginadas-de-chile/>
<http://www.soychile.cl/Osorno/Policial/2016/04/24/389091/Formalizan-a-ciudadanos-ecuatorianos-por-trata-de-personas-en-Purranque.aspx>
<http://www.ahoranoticias.cl/chile/regiones/140677-fiscalia-investiga-posible-caso-de-trata-de-personas-de-origen-boliviano.html>
<http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/01/30/701520/desbaratan-presunta-red-de-trata-de-personas-que-traia-jovenes-coreanas.html>
<http://www.24horas.cl/nacional/desbaratan-organizacion-de-trata-de-personas-en-san-antonio----2078323>

http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?id=8469
<https://www.chilenoticias.cl/detuvieron-a-duenos-de-un-local-nocturno-de-punta-arenas-por-denuncia-de-trata-de-personas-en-argentina/>
<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/11/30/indh-se-querella-por-colombiana-victima-de-trata-de-personas-en-punta-arenas/>
<http://www.t13.cl/noticia/actualidad/nacional/la-trama-de-la-investigacion-por-trata-de-personas-en-el-barrio-bellevista>

Anexos

- 1 Ley 20507: Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece las normas para su prevención y más efectiva persecución criminal
- 2 Decreto 2821: Crea la mesa intersectorial de trata de personas
- 3 Protocolo de Palermo



Tipo Norma	:Ley 20507
Fecha Publicación	:08-04-2011
Fecha Promulgación	:01-04-2011
Organismo	:MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA; SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR
Título	:TIPIFICA LOS DELITOS DE TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS Y ESTABLECE NORMAS PARA SU PREVENCIÓN Y MÁS EFECTIVA PERSECUCIÓN CRIMINAL
Tipo Versión	:Única De : 08-04-2011
Inicio Vigencia	:08-04-2011
Id Norma	:1024319
URL	: https://www.leychile.cl/N?i=1024319&f=2011-04-08&p=

LEY NÚM. 20.507

TIPIFICA LOS DELITOS DE TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS Y ESTABLECE NORMAS PARA SU PREVENCIÓN Y MÁS EFECTIVA PERSECUCIÓN CRIMINAL

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente proyecto de ley, iniciado en una moción de los Diputados Jorge Burgos Varela, Juan Bustos Ramírez, Guillermo Ceroni Fuentes, José Antonio Galilea Vidaurre, María Eugenia Mella Gajardo, Adriana Muñoz D'Albora, Alejandro Navarro Brain, Osvaldo Palma Flores, Jaime Quintana Leal y María Antonieta Saa Díaz.

Proyecto de Ley:

"Artículo primero.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Penal:

1. Incorpórase, en el párrafo 5º, del Título III del Libro I, un artículo 89 bis, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 89 bis.- El Ministro de Justicia podrá disponer, de acuerdo con los tratados internacionales vigentes sobre la materia y ratificados por Chile, o sobre la base del principio de reciprocidad, que los extranjeros condenados por alguno de los delitos contemplados en los artículos 411 bis, 411 ter, 411 quáter y 411 quinquies, cumplan en el país de su nacionalidad las penas privativas de libertad que les hubieren sido impuestas."

2. Derógase el artículo 367 bis.

3. Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 369 ter:

a) Elimínase, en su inciso primero, la expresión "367 bis,".
b) Reemplázase, en su inciso final, la referencia a la "ley Nº 19.366" por otra a la "ley Nº 20.000".

4. Intercálase, en el Título VIII del Libro II, el siguiente párrafo, con los artículos que se indican:

"5 bis. De los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas

"Artículo 411 bis.- Tráfico de migrantes. El que con ánimo de lucro facilite o promueva la entrada ilegal al país de una persona que no sea nacional o residente, será castigado con reclusión menor en su grado medio a máximo y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales.

La pena señalada en el inciso anterior se aplicará en su grado máximo si se pusiere en peligro la integridad física o salud del afectado.

Si se pusiere en peligro la vida del afectado o si éste fuere menor de edad, la pena señalada en el inciso anterior se aumentará en un grado.

Las mismas penas de los incisos anteriores, junto con la de inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos en su grado máximo, se impondrá si el hecho fuere ejecutado, aun sin ánimo de lucro, por un funcionario público en el desempeño de su cargo o abusando de él. Para estos efectos se estará a lo dispuesto en el artículo 260.

Artículo 411 ter.- El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de personas para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, será castigado con la pena de reclusión menor en su grado máximo y multa de veinte unidades tributarias mensuales.

Artículo 411 quáter.- El que mediante violencia, intimidación, coacción,



engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra capte, traslade, acoja o reciba personas para que sean objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a ésta, o extracción de órganos, será castigado con la pena de reclusión mayor en sus grados mínimo a medio y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales.

Si la víctima fuere menor de edad, aun cuando no concurriere violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, se impondrán las penas de reclusión mayor en su grado medio y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales.

El que promueva, facilite o financie la ejecución de las conductas descritas en este artículo será sancionado como autor del delito.

Artículo 411 quinquies.- Los que se asociaren u organizaren con el objeto de cometer alguno de los delitos de este párrafo serán sancionados, por este solo hecho, conforme a lo dispuesto en los artículos 292 y siguientes de este Código.

Artículo 411 sexies.- El tribunal podrá reducir la pena en dos grados al imputado o acusado que prestare cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos investigados o permita la identificación de sus responsables, o que sirva para prevenir o impedir la perpetración o consumación de igual o mayor gravedad.

Se entiende por cooperación eficaz el suministro de datos o informaciones precisas, verídicas y comprobables, que contribuyan necesariamente a los fines señalados en el inciso primero.

Si con ocasión de la investigación de otro hecho constitutivo de delito, el fiscal correspondiente necesita tomar conocimiento de los antecedentes proporcionados por el cooperador eficaz, deberá solicitarlos fundadamente. El fiscal requirente, para los efectos de efectuar la diligencia, deberá realizarla en presencia del fiscal ante quien se prestó la cooperación, debiendo este último previamente calificar su conveniencia. El superior jerárquico común dirimirá cualquier dificultad que surja con ocasión de dicha petición y de su cumplimiento.

La reducción de pena se determinará con posterioridad a la individualización de la sanción penal según las circunstancias atenuantes o agravantes comunes que concurran; o de su compensación, de acuerdo con las reglas generales.

Artículo 411 septies.- Para los efectos de determinar la reincidencia del artículo 12, circunstancia 16ª en los delitos sancionados en este párrafo, se considerarán también las sentencias firmes dictadas en un Estado extranjero, aun cuando la pena impuesta no haya sido cumplida.

Artículo 411 octies.- Previa autorización del juez de garantía competente, el fiscal podrá autorizar, en las investigaciones por los delitos previstos en el presente párrafo, que funcionarios policiales se desempeñen como agentes encubiertos y, a propuesta de dichos funcionarios, que determinados informantes de esos servicios actúen en esa calidad.

Cuando existieren sospechas fundadas de que una persona o una organización delictiva hubiere cometido o preparado la comisión de alguno de los delitos indicados en este párrafo, y la investigación lo hiciere imprescindible, el tribunal, a petición del Ministerio Público, podrá autorizar la interceptación o grabación de las telecomunicaciones de esa persona o de quienes integren dicha organización, la fotografía, filmación u otros medios de reproducción de imágenes conducentes al esclarecimiento de los hechos y la grabación de comunicaciones. En lo demás, se estará íntegramente a lo dispuesto en los artículos 222 a 225 del Código Procesal Penal.

Estas técnicas podrán ser utilizadas por el fiscal sea que se trate de una persona, un grupo de personas o una organización delictiva que hubiere cometido o preparado la comisión de los delitos señalados en este artículo.

En todo aquello no regulado por este artículo los agentes encubiertos e informantes se regirán por las disposiciones respectivas de la ley N° 20.000.".

Artículo segundo.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Procesal Penal:

1. Incorpórase, en el párrafo 2º del Título IV del Libro I, el siguiente artículo, nuevo:

"Artículo 78 bis.- Protección de la integridad física y psicológica de las personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y víctimas de trata de personas. El Ministerio Público adoptará las medidas necesarias, o las solicitará, en su caso, tendientes a asegurar la protección de las víctimas de estos delitos durante



el proceso penal, teniendo presente la especial condición de vulnerabilidad que las afecta.

Cuando se trate de menores de dieciocho años, los servicios públicos a cargo de la protección de la infancia y la adolescencia deberán facilitar su acceso a las prestaciones especializadas que requieran, especialmente, aquellas tendientes a su recuperación integral y a la revinculación familiar, si fuere procedente de acuerdo al interés superior del menor de edad.

En los casos en que las víctimas de los delitos establecidos en los artículos 411 bis y 411 quáter del Código Penal carezcan de representante legal o cuando, por motivos fundados, el juez estime que los intereses de las personas menores de edad son independientes o contradictorios con los de aquel a quien corresponda representarlo, el juez le designará un curador ad litem de cualquier institución que se dedique a la defensa, promoción o protección de los derechos de la infancia."

2. Reemplázase, en el inciso primero del artículo 198, la frase "artículos 361 a 367 bis", las dos veces que aparece, por "artículos 361 a 367".

3. Sustitúyese, en el inciso sexto del artículo 237, la frase "361 a 366 bis, 367 y 367 bis del Código Penal" por "361 a 366 bis y 367 del Código Penal".

Artículo tercero.- Introdúcense, en el decreto ley Nº 1.094, de 1975, que establece normas sobre extranjeros en Chile, las siguientes modificaciones:

1. Sustitúyese en el Nº 2 del artículo 15, la expresión "a la trata de blancas" por la siguiente: "al tráfico ilegal de migrantes y trata de personas".

2. Incorpórase, en el párrafo IV del Título I, en el orden que corresponda, un artículo 33 bis, nuevo, del siguiente tenor:

"Artículo 33 bis.- Las víctimas del delito previsto en el artículo 411 quáter del Código Penal, que no sean nacionales o residentes permanentes en el país, tendrán derecho a presentar una solicitud de autorización de una residencia temporal por un período mínimo de seis meses, durante los cuales podrán decidir el ejercicio de acciones penales y civiles en los respectivos procedimientos judiciales o iniciar los trámites para regularizar su situación legal de residencia.

En ningún caso podrá decretarse la repatriación de las víctimas que soliciten autorización de residencia por existir grave peligro para su integridad física o psíquica resultante de las circunstancias en que se ha cometido el delito en sus países de origen."

Artículo cuarto.- Intercálase, en el artículo 5º del decreto ley Nº 2.460, de 1979, ley orgánica de Policía de Investigaciones de Chile, a continuación de la oración "controlar el ingreso y la salida de personas del territorio nacional;", el siguiente párrafo:

"adoptar todas las medidas conducentes para asegurar la correcta identificación de las personas que salen e ingresan al país, la validez y autenticidad de sus documentos de viaje y la libre voluntad de las personas de ingresar o salir de él;".

Artículo quinto.- Reemplázase, en el inciso tercero del artículo 3º del decreto ley Nº 321, de 1925, que establece la libertad condicional para los penados, los vocablos "número 1 del artículo 367 bis" por "artículo 411 quáter".

Artículo sexto.- Sustitúyese, en el artículo 4º, letra e), de la ley Nº 18.050, que fija normas generales para conceder indultos particulares, la expresión "número 1 del artículo 367 bis" por "artículo 411 quáter".

Artículo séptimo.- Reemplázase en el inciso primero, letra a), del artículo 27 de la ley Nº 19.913, la frase "artículos 141, 142, 366 quáter, 367 y 367 bis del Código Penal" por "artículos 141, 142, 366 quáter, 367, 411 bis, 411 ter, 411 quáter y 411 quinquies del Código Penal".

Habiéndose cumplido con lo establecido en el Nº 1º del Artículo 93 de la Constitución Política de la República y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.
Santiago, 1 de abril de 2011.- SEBASTIÁN PINERA ECHENIQUE, Presidente de la



República.- Rodrigo Hinzpeter Kirberg, Ministro del Interior y Seguridad Pública.- Felipe Bulnes Serrano, Ministro de Justicia.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atte. a Ud., Rodrigo Ubilla Mackenney, Subsecretario del Interior.

Tribunal Constitucional

Proyecto de ley que tipifica el delito de tráfico de niños y personas adultas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. (Boletín Nº 3778-18).

La Secretaria del Tribunal Constitucional, quien suscribe, certifica que la Honorable Cámara de Diputados envió el proyecto enunciado en el rubro, aprobado por el Congreso Nacional, a fin de que este Tribunal ejerciera el control de constitucionalidad respecto de las normas que regulan materias propias de ley orgánica constitucional que aquél contiene, y que por sentencia de 17 de marzo de 2011 en los autos Rol Nº 1.939-11-CPR.

Se declara: Que el artículo 411 octies que se introduce al Código Penal, propuesto en el número 4 del artículo primero del proyecto de ley sometido a control, y el artículo 78 bis que agrega al Código Procesal Penal, propuesto en el número 1 de su artículo segundo, no son contrarios a la Constitución Política de la República.

Santiago, 17 de marzo de 2011.- Marta de la Fuente Olguín, Secretaria.



Tipo Norma	:Decreto 2821 EXENTO
Fecha Publicación	:19-08-2008
Fecha Promulgación	:31-07-2008
Organismo	:MINISTERIO DEL INTERIOR; SUBSECRETARIA DEL INTERIOR
Título	:CREA "MESA INTERSECTORIAL SOBRE TRATA DE PERSONAS"
Tipo Versión	:Única De : 19-08-2008
Inicio Vigencia	:19-08-2008
Id Norma	:276177
URL	: https://www.leychile.cl/N?i=276177&f=2008-08-19&p=

CREA "MESA INTERSECTORIAL SOBRE TRATA DE PERSONAS"

Santiago, 31 de julio de 2008.- Hoy se decretó lo que sigue:
Núm. 2.821 exento.- Visto: lo dispuesto en el artículo 32 N° 8 de la Constitución Política del Estado; artículo 367 bis del Código Penal; el decreto N° 342, de 16 de febrero de 2005, promulgatorio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; el decreto con fuerza de ley N° 7.912, de 1927, y la resolución N° 520, de 1996, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la resolución N° 55, de 1992, ambas de la Contraloría General de la República;

Considerando:

- Los protocolos complementarios a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en específico, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, ratificados por Chile.
- El Plan de acción del Mercosur para la lucha contra la Trata de Personas, suscrito en el marco de la Reunión de Ministros del Interior de Mercosur y países asociados.
- Los acuerdos establecidos en la Declaración Principios Migratorios de Santiago de 2004, en específico, los referidos a "Reafirmar el compromiso de combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales".

Decreto:

Artículo primero: Créase una comisión asesora de carácter permanente, denominada Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, que tendrá composición interministerial e intersectorial y que será la encargada de coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, represión y sanción de la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños.

Artículo segundo: La Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas estará integrada por representantes de las siguientes instituciones:

- Ministerio del Interior
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Justicia
- Ministerio del Trabajo
- Agencia Nacional de Inteligencia
- Servicio Nacional de la Mujer
- Servicio Nacional de Menores
- Policía de Investigaciones de Chile
- Carabineros de Chile
- Ministerio Público

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá invitar a participar de sus reuniones a otras instituciones públicas, así como a representantes de organismos de la sociedad civil, si lo estimare conveniente para su buen funcionamiento.

Artículo tercero: Para el cumplimiento de su función, la Mesa Intersectorial



de Trata de Personas abordará las siguientes líneas de trabajo:

- a) Ejercer una labor de coordinación, tanto con agentes públicos como de la sociedad civil, para avanzar en la ejecución de acciones que contribuyan a la prevención, represión y sanción de la Trata de Personas.
- b) Colaborar en la generación de sistemas de registro de posibles víctimas de trata, de manera de generar información estadística comparable entre las diversas instituciones públicas que se relacionan con esta materia.
- c) Generar campañas de información y sensibilización en la comunidad nacional, con el fin de informar sobre las características del delito y las formas que pueden ser utilizadas para su prevención.

Artículo cuarto: Existirá una Secretaría Ejecutiva a cargo de un representante de la Subsecretaría del Interior, y una Secretaría Técnica que se radicará en el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior.

Los requerimientos materiales para el funcionamiento de esta Mesa Intersectorial serán de cargo de la Subsecretaría del Interior.

Artículo quinto: La Mesa Intersectorial adoptará, para su funcionamiento, todas aquellas acciones y normas que le permitan realizar una gestión flexible y eficaz.

Artículo sexto: Las Instituciones que integren la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas y sus funcionarios colaborarán, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, para el cumplimiento de los objetivos previstos en el presente decreto.

Anótese y publíquese.- Por orden de la Presidenta de la República, Edmundo Pérez Yoma, Ministro del Interior.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atte. a Ud., Felipe Harboe Bascuñán, Subsecretario del Interior.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Preámbulo

Los Estados Parte en el presente Protocolo,

Declarando que para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se requiere un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino que incluya medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos,

Teniendo en cuenta que si bien existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas y medidas prácticas para combatir la explotación de las personas, especialmente las mujeres y los niños, no hay ningún instrumento universal que aborde todos los aspectos de la trata de personas,

Preocupados porque de no existir un instrumento de esa naturaleza las personas vulnerables a la trata no estarán suficientemente protegidas,

Recordando la resolución 53/111 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1998, en la que la Asamblea decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia transnacional organizada y de examinar la elaboración, entre otras cosas, de un instrumento internacional relativo a la trata de mujeres y de niños,

Convencidos de que para prevenir y combatir ese delito será útil complementar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional con un instrumento internacional destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,

Acuerdan lo siguiente:

I. Disposiciones generales

Artículo 1

Relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

1. El presente Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se interpretará juntamente con la Convención.

2. Las disposiciones de la Convención se aplicarán mutatis mutandis al presente Protocolo, a menos que en él se disponga otra cosa.

3. Los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo se considerarán delitos tipificados con arreglo a la Convención.

Artículo 2 *Finalidad*

Los fines del presente Protocolo son:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños;
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

Artículo 3 *Definiciones*

Para los fines del presente Protocolo:

- a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años.

Artículo 4 *Ámbito de aplicación*

A menos que contenga una disposición en contrario, el presente Protocolo se aplicará a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de las víctimas de esos delitos.

Artículo 5
Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.

2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y

c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

II. Protección de las víctimas de la trata de personas

Artículo 6
Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata.

2. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas con miras a proporcionar a las víctimas de la trata de personas, cuando proceda:

a) Información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes;

b) Asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa;

3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, y en particular mediante el suministro de:

a) Alojamiento adecuado;

b) Asesoramiento e información, en particular con respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender;

c) Asistencia médica, psicológica y material; y

d) Oportunidades de empleo, educación y capacitación.

4. Cada Estado Parte tendrá en cuenta, al aplicar las disposiciones del presente artículo, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, en particular las necesidades especiales de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados.

5. Cada Estado Parte se esforzará por prever la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio.

6. Cada Estado Parte velará por que su ordenamiento jurídico interno prevea medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos.

Artículo 7

Régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor

1. Además de adoptar las medidas previstas en el artículo 6 del presente Protocolo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas legislativas u otras medidas apropiadas que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda.

2. Al aplicar la disposición contenida en el párrafo 1 del presente artículo, cada Estado Parte dará la debida consideración a factores humanitarios y personales.

Artículo 8

Repatriación de las víctimas de la trata de personas

1. El Estado Parte del que sea nacional una víctima de la trata de personas o en el que ésta tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor facilitará y aceptará, sin demora indebida o injustificada, la repatriación de esa persona teniendo debidamente en cuenta su seguridad.

2. Cuando un Estado Parte disponga la repatriación de una víctima de la trata de personas a un Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor, velará por que dicha repatriación se realice teniendo debidamente en cuenta la seguridad de esa persona, así como el estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho de que la persona es una víctima de la trata, y preferentemente de forma voluntaria.

3. Cuando lo solicite un Estado Parte receptor, todo Estado Parte requerido verificará, sin demora indebida o injustificada, si la víctima de la trata de personas es uno de sus nacionales o tenía derecho de residencia permanente en su territorio en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor.

4. A fin de facilitar la repatriación de toda víctima de la trata de personas que carezca de la debida documentación, el Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor convendrá en expedir, previa solicitud del Estado Parte receptor, los documentos de viaje o autorización de otro tipo que sean necesarios para que la persona pueda viajar a su territorio y reingresar en él.

5. El presente artículo no afectará a los derechos reconocidos a las víctimas de la trata de personas con arreglo al derecho interno del Estado Parte receptor.

6. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de cualquier acuerdo o arreglo bilateral o multilateral aplicable que rijan, total o parcialmente, la repatriación de las víctimas de la trata de personas.

III. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas

Artículo 9

Prevención de la trata de personas

1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas; y
- b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.

2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas.

3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.

4. Los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.

5. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Artículo 10

Intercambio de información y capacitación

1. Las autoridades de los Estados Parte encargadas de hacer cumplir la ley, así como las autoridades de inmigración u otras autoridades competentes, cooperarán entre sí, según proceda, intercambiando información, de conformidad con su derecho interno, a fin de poder determinar:

- a) Si ciertas personas que cruzan o intentan cruzar una frontera internacional con documentos de viaje pertenecientes a terceros o sin documentos de viaje son autores o víctimas de la trata de personas;

- b) Los tipos de documento de viaje que ciertas personas han utilizado o intentado utilizar para cruzar una frontera internacional con fines de trata de personas; y

c) Los medios y métodos utilizados por grupos delictivos organizados para los fines de la trata de personas, incluidos la captación y el transporte, las rutas y los vínculos entre personas y grupos involucrados en dicha trata, así como posibles medidas para detectarlos.

2. Los Estados Parte impartirán a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a los de inmigración y a otros funcionarios pertinentes, capacitación en la prevención de la trata de personas o reforzarán dicha capacitación, según proceda. Ésta deberá centrarse en los métodos aplicados para prevenir dicha trata, enjuiciar a los traficantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los traficantes. La capacitación también deberá tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer, así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil.

3. El Estado Parte receptor de dicha información dará cumplimiento a toda solicitud del Estado Parte que la haya facilitado en el sentido de imponer restricciones a su utilización.

Artículo 11 *Medidas fronterizas*

1. Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas.

2. Cada Estado Parte adoptará medidas legislativas u otras medidas apropiadas para prevenir, en la medida de lo posible, la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo.

3. Cuando proceda y sin perjuicio de las convenciones internacionales aplicables se preverá, entre esas medidas, la obligación de los transportistas comerciales, incluidas las empresas de transporte, así como los propietarios o explotadores de cualquier medio de transporte, de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar legalmente en el Estado receptor.

4. Cada Estado Parte adoptará las medidas necesarias, de conformidad con su derecho interno, para prever sanciones en caso de incumplimiento de la obligación enunciada en el párrafo 3 del presente artículo.

5. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar medidas que permitan, de conformidad con su derecho interno, denegar la entrada o revocar visados a personas implicadas en la comisión de delitos tipificados con arreglo al presente Protocolo.

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención, los Estados Parte considerarán la posibilidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, en particular, entre otras medidas, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos.

Artículo 12
Seguridad y control de los documentos

Cada Estado Parte adoptará, con los medios de que disponga, las medidas que se requieran para:

- a) Garantizar la necesaria calidad de los documentos de viaje o de identidad que expida a fin de que éstos no puedan con facilidad utilizarse indebidamente ni falsificarse o alterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita; y
- b) Garantizar la integridad y la seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expida o que se expidan en su nombre e impedir la creación, expedición y utilización ilícitas de dichos documentos.

Artículo 13
Legitimidad y validez de los documentos

Cuando lo solicite otro Estado Parte, cada Estado Parte verificará, de conformidad con su derecho interno y dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en su nombre y sospechosos de ser utilizados para la trata de personas.

IV. Disposiciones finales

Artículo 14
Cláusula de salvaguardia

1. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁴ y su Protocolo de 1967⁵, así como el principio de non-refoulement consagrado en dichos instrumentos.

2. Las medidas previstas en el presente Protocolo se interpretarán y aplicarán de forma que no sea discriminatoria para las personas por el hecho de ser víctimas de la trata de personas. La interpretación y aplicación de esas medidas estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos.

Artículo 15
Solución de controversias

1. Los Estados Parte procurarán solucionar toda controversia relacionada con la interpretación o aplicación del presente Protocolo mediante la negociación.

2. Toda controversia entre dos o más Estados Parte acerca de la interpretación o la aplicación del presente Protocolo que no pueda resolverse mediante la negociación dentro de un plazo razonable deberá, a solicitud de uno de esos Estados Parte, someterse a arbitraje. Si, seis meses después de la fecha de la solicitud de arbitraje, esos Estados Parte no han podido ponerse de acuerdo sobre la organización

⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, N° 2545.

⁵ *Ibid.*, vol. 606, N° 8791.

del arbitraje, cualquiera de esos Estados Parte podrá remitir la controversia a la Corte Internacional de Justicia mediante solicitud conforme al Estatuto de la Corte.

3. Cada Estado Parte podrá, en el momento de la firma, ratificación, aceptación o aprobación del presente Protocolo o adhesión a él, declarar que no se considera vinculado por el párrafo 2 del presente artículo. Los demás Estados Parte no quedarán vinculados por el párrafo 2 del presente artículo respecto de todo Estado Parte que haya hecho esa reserva.

4. El Estado Parte que haya hecho una reserva de conformidad con el párrafo 3 del presente artículo podrá en cualquier momento retirar esa reserva notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16

Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de todos los Estados del 12 al 15 de diciembre de 2000 en Palermo (Italia) y después de esa fecha en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York hasta el 12 de diciembre de 2002.

2. El presente Protocolo también estará abierto a la firma de las organizaciones regionales de integración económica siempre que al menos uno de los Estados miembros de tales organizaciones haya firmado el presente Protocolo de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo.

3. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales de integración económica podrán depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación si por lo menos uno de sus Estados miembros ha procedido de igual manera. En ese instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, esas organizaciones declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.

4. El presente Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados u organizaciones regionales de integración económica que cuenten por lo menos con un Estado miembro que sea Parte en el presente Protocolo. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. En el momento de su adhesión, las organizaciones regionales de integración económica declararán el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el presente Protocolo. Dichas organizaciones comunicarán también al depositario cualquier modificación pertinente del alcance de su competencia.

Artículo 17

Entrada en vigor

1. El presente Protocolo entrará en vigor el nonagésimo día después de la fecha en que se haya depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, a condición de que no entre en vigor antes de la entrada en vigor de la Convención. A los efectos del presente párrafo, los instrumentos depositados por una organización regional de integración económica no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados miembros de tal organización.

2. Para cada Estado u organización regional de integración económica que ratifique, acepte o apruebe el presente Protocolo o se adhiera a él después de haberse depositado el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el presente Protocolo entrará en vigor el trigésimo día después de la fecha en que ese Estado u organización haya depositado el instrumento pertinente o en la fecha de su entrada en vigor con arreglo al párrafo 1 del presente artículo, si ésta es posterior.

Artículo 18 *Enmienda*

1. Cuando hayan transcurrido cinco años desde la entrada en vigor del presente Protocolo, los Estados Parte en el Protocolo podrán proponer enmiendas por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien a continuación comunicará toda enmienda propuesta a los Estados Parte y a la Conferencia de las Partes en la Convención para que la examinen y decidan al respecto. Los Estados Parte en el presente Protocolo reunidos en la Conferencia de las Partes harán todo lo posible por lograr un consenso sobre cada enmienda. Si se han agotado todas las posibilidades de lograr un consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la aprobación de la enmienda exigirá, en última instancia, una mayoría de dos tercios de los Estados Parte en el presente Protocolo presentes y votantes en la sesión de la Conferencia de las Partes.

2. Las organizaciones regionales de integración económica, en asuntos de su competencia, ejercerán su derecho de voto con arreglo al presente artículo con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en el presente Protocolo. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si sus Estados miembros ejercen el suyo, y viceversa.

3. Toda enmienda aprobada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo estará sujeta a ratificación, aceptación o aprobación por los Estados Parte.

4. Toda enmienda refrendada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor respecto de un Estado Parte noventa días después de la fecha en que éste deposite en poder del Secretario General de las Naciones Unidas un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de esa enmienda.

5. Cuando una enmienda entre en vigor, será vinculante para los Estados Parte que hayan expresado su consentimiento al respecto. Los demás Estados Parte quedarán sujetos a las disposiciones del presente Protocolo, así como a cualquier otra enmienda anterior que hubiesen ratificado, aceptado o aprobado.

Artículo 19 *Denuncia*

1. Los Estados Parte podrán denunciar el presente Protocolo mediante notificación escrita al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. Las organizaciones regionales de integración económica dejarán de ser Partes en el presente Protocolo cuando lo hayan denunciado todos sus Estados miembros.

Artículo 20
Depositario e idiomas

1. El Secretario General de las Naciones Unidas será el depositario del presente Protocolo.

2. El original del presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, han firmado el presente Protocolo.