



Universidad de Chile

Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas

Departamento de Derecho Internacional

**LA MIGRACIÓN COMO UN PROBLEMA DE GÉNERO Y LA
RESPUESTA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES ANTE LA
TRATA DE PERSONAS**

LOLA MICAELA COBO KLEIN

PROFESORA GUÍA:

ANA MARÍA MOURE

Santiago, Chile

2022

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| CAPÍTULO I | 11 |
| <i>Principales instrumentos internacionales sobre la trata de mujeres a través del tiempo ...</i> | <i>11</i> |
| <i>Protocolo de Palermo y Convenio Para la Acción Contra la Trata de Seres Humanos.....</i> | <i>16</i> |
| Enfoque criminal, laboral y de derechos humanos del Protocolo de Palermo..... | 18 |
| I. Enfoque criminal..... | 18 |
| II. Enfoque de los derechos laborales y migración | 20 |
| III. Enfoque de los derechos humanos..... | 23 |
| <i>Convenio de Estambul</i> | <i>26</i> |
| CAPÍTULO II | 30 |
| <i>Principales Instrumentos Internacionales sobre la migración a través del tiempo</i> | <i>30</i> |
| <i>Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.....</i> | <i>36</i> |
| <i>Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares</i> | <i>42</i> |
| CAPÍTULO III | 46 |
| <i>Avances en la legislación doméstica en materias de inmigración y trata de personas.</i> | <i>46</i> |
| I. Análisis de la legislación migratoria chilena..... | 46 |
| II. Análisis de la legislación doméstica en materia de trata de personas..... | 53 |
| CONCLUSIÓN | 61 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 64 |

INTRODUCCIÓN

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROBLEMÁTICA DE GÉNERO

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acordados en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible en el año 2015, son una iniciativa actualmente en marcha que da continuidad a lo que los Objetivos de Desarrollo del Milenio iniciaron en el año 2000. Como tal, extiende las metas establecidas por esta última iniciativa de problemas considerados graves y cotidianos, a nuevas esferas que incluyen, entre otros, el cambio climático, la igualdad de género, el consumo sostenible, y la innovación.

Dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio encontrábamos 8 metas relacionadas a terminar con pobreza extrema y el hambre, lograr una educación básica para todos, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la reducción de la tasa de mortalidad infantil, mejorar la salud durante la maternidad, avanzar en la lucha contra el VIH y otras enfermedades, asegurar un medioambiente sano y seguro para todos y por último, lograr una sociedad global para el desarrollo, siendo esta la más general.

En el año 2000, cuando se establecieron los ODM, muchas personas e instituciones -públicas y privadas- consideraban que estas metas eran inalcanzables¹, pero hoy en día sabemos que no es tan así: a pesar de que estas metas sí eran bastante ambiciosas, no hay que pasar por alto que también eran muy específicas, por lo que trabajar en pos de lograrlas era un poco más simple.

Hacia el año 2015 la lista de objetivos abarcan una mayor cantidad de temas, más ambiciosos y generales. De esta forma, pasan a ser 17 objetivos que se correlacionan entre sí, (los ya mencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible) mucho.

¹ UNICEF, "Cinco diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible", UNICEF, <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

De esta forma pasamos de tener 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio bastante escuetos, a tener 17 objetivos, que, además de lo mencionado en el párrafo anterior, incluyen los 8 objetivos primarios y establecen como punto de partida las metas alcanzadas de los ODM, buscando tomar lo logrado y usarlo como trampolín para objetivos más ambiciosos, porque no sólo se trata de que las metas alcanzadas gracias a los ODM sean el nuevo umbral de partida, sino que también hay que entender que en el desarrollo social los avances son exponenciales, entonces, un avance pequeño no sólo sirve como un nuevo punto de partida para el siguiente, sino que también sirve como una nueva herramienta de la que disponer.

En relación a este último punto, podemos encontrar una manifestación del principio de progresividad del derecho internacional de los derechos humanos, un principio interpretativo que establece que los derechos no pueden disminuir, sólo aumentar, por lo que progresan gradualmente.² Esta progresividad también comprende la obligación de justificar la imposibilidad de cumplimiento, sujetándose a un *test mínimo de razonabilidad*, que tomará en cuenta factores tales como las medidas tomadas por el Estado para cumplir con su obligación, si éstas son adecuadas para la obtención del fin perseguido, si existen mecanismos de control, entre otros.

Con respecto a cómo funcionan y cómo se relacionan los ODS con los ODM, no sólo se utiliza lo que ya se consiguió en los ODM como un impulso para seguir cumpliendo metas cada vez más ambiciosas, en virtud del ya mencionado principio de progresividad, sino que estos nuevos objetivos (ODS) están interconectados de tal forma que, si no se logran todos, ninguno se puede considerar alcanzado cabalmente, incentivando a que los actores -sean Estados, organizaciones no gubernamentales o entes privados- no elijan con pinzas qué objetivos cumplir y cuáles ignorar. Es más,

² Mancilla, Roberto., El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano, *Cuestiones constitucionales*, 33 (2015): 81-103. Recuperado en 22 de septiembre de 2021, de http://77scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932015000200004&lng=es&tlng=es.

una de las grandes diferencias de los ODS con los ODM es, justamente, que los primeros comprometen a todos los países del mundo³.

Acerca de la progresividad de los ODS respecto de los ODM, en un informe publicado por la ONU en el año 2015, el mismo secretario de las Naciones Unidas en el prólogo señala que

*“(...) el progreso ha sido desigual. La pobreza continúa concentrada predominantemente en algunas partes del mundo. En 2011, casi el 60% de los mil millones de personas extremadamente pobres del mundo vivía en solo cinco países. Demasiadas mujeres todavía mueren durante el embarazo o debido a complicaciones del parto. El progreso tiende a pasar por alto a las mujeres y a aquellos que se encuentran en los escalones económicos más bajos, o que están en desventaja debido a su edad, discapacidad o etnia (...)”*⁴. Esto da cuenta que, si bien los cambios que se están haciendo en base a los objetivos son un avance en la dirección correcta, la realidad es que este progreso se mueve de forma lenta, y quienes más lo necesitan aún están pendientes de ver estos cambios. Sin embargo, esto no es dicotómico con mirar con optimismo los esfuerzos internacionales, puesto que de todas formas están dejando la puerta abierta para seguir mejorando las condiciones de vida de las personas de todo el mundo, independiente del éxito en cifras de los ODM.

Para abarcar todas las aristas del desarrollo humano, los ODS se extienden hacia otros ejes, tales como la sostenibilidad, que no se debe confundir con sustentabilidad, puesto que esta última es mucho más amplia. Se entiende como sustentable todo lo que incluye procesos para preservar o proteger los recursos naturales del planeta; por otro lado, la sostenibilidad pretende incluir procesos saludables para tratar de satisfacer las necesidades sociales y económicas de la población.

³ UNICEF, "Cinco diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible", UNICEF, <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

⁴ Organización de Naciones Unidas, "Documentos en español: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015", <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>

También se amplían los ejes de la equidad, ahora teniendo en cuenta realidades que no aparecían en las estadísticas internacionales, como las de las comunidades más vulnerables, que se perdían al solo considerarse los promedios nacionales.

Una de las mayores críticas a los ODM era justamente que muchos de sus indicadores clave no eran regulares y a menudo hubo graves desfases en los mismos. Algunos investigadores expresaron que en más de 40 países en vías de desarrollo no se disponía de suficientes datos para evaluar el desempeño relativo a la extrema pobreza y hambre⁵.

Igualmente, para poder hablar realmente de una comunidad internacional comprometida con el desarrollo humano, los ODM no sólo deben tener en cuenta la equidad socioeconómica de la población, sino que también la equidad de género, de oportunidades, de acceso a la salud y la justicia.

En este trabajo se tratarán principalmente estos temas, tratando de poner un foco en los sectores más vulnerables y muchas veces alejados de las estadísticas que vemos en las noticias: las personas -especialmente mujeres- inmigrantes, que por su condición de tal son más propensas a ser víctimas de trata de personas, trabajo forzado o esclavitud moderna.

El ODS 5, que trata específicamente sobre la igualdad de género y empoderamiento de la mujer -que tendrá protagonismo en esta investigación- no puede ser estudiado sin tener en cuenta los avances de los demás ODS, y específicamente para nuestros efectos, sin tener en cuenta los avances y desafíos de los ODS 3 (Salud y Bienestar), ODS 10 (Reducción de Desigualdades) y especialmente el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), con enfoque en su punto 7 para erradicar el trabajo forzoso y poner fin a las formas contemporáneas

⁵ Vilariño, Albert "De los Objetivos del Milenio a los del Desarrollo Sostenible...¿repitiendo errores?", Revista Haz Fundación, 4 diciembre 2015, <https://hazrevista.org/opinion/2015/12/de-los-objetivos-del-milenio-a-los-del-desarrollo-sostenible-repitiendo-errores/>

de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil.

El enfoque de género en materias de bienestar, salud y desigualdad está directamente correlacionado a los cimientos base del resguardo de los derechos que se atienden en estas materias: esto así, puesto que es siempre la población femenina la que se ve mayor y más directamente afectada cuando estos derechos se pasan a llevar. Así lo señaló la CEPAL ya en el año 1996 en su documento “*Violencia de género: un problema de derechos humanos*”, en el cual dispone en su introducción que, “si bien las violaciones de los derechos humanos afectan tanto a los hombres como a las mujeres, su impacto varía según el sexo de la víctima. Los estudios sobre la materia permiten afirmar que toda agresión perpetrada contra una mujer tiene alguna característica que permite identificarla como violencia de género (...)”⁶

Así, en materia de bienestar, en comparación a hombres en contextos similares, la cantidad de mujeres que tienen acceso a la salud es menor, y el número de mujeres contagiadas y en riesgo de contagio de infecciones de transmisión sexual es mayor, sea por exclusión social en hospitales o centros sanitarios, discriminación o simplemente desinformación.⁷

También son más propensas que los hombres a procedimientos como la mutilación genital, lo que comprende todos los procedimientos consistentes en alterar o dañar los órganos genitales por razones que no tienen que ver con decisiones médicas. La mutilación genital femenina está reconocida internacionalmente como una violación de los derechos humanos de las mujeres y niñas, sin embargo, sigue siendo una práctica habitual en más de 30 países, y se calcula que para el 2030 habrán más de 230 millones de mujeres y niñas que hayan sido sometidas a este tipo de procedimientos.⁸

⁶ Rico, Nieves, *Violencia de Género: un problema de derechos humanos* (CEPAL, 1996), 5-41.

⁷ ONU Mujeres, “Cerrando la brecha de género en la acción humanitaria”, ONU Mujeres, 2014, <https://interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/humanitarianaction/es/index.html>

⁸ Naciones Unidas, “Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, Objetivos de Desarrollo Sostenible, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

En cuanto a la desigualdad, hasta el 30% de la disparidad de ingresos en el mundo se debe a la desigualdad dentro de los propios hogares, específicamente entre mujeres y hombres. Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de vivir por debajo del 50% del ingreso medio, a pesar de tener una fuerza de trabajo equivalente.

Respecto de la trata de personas, tema que será abordado a lo largo de esta investigación, debemos señalar que 4 de cada 5 víctimas de tráfico humano son mujeres, que suelen estar obligadas no solo a trabajos forzosos -riesgo que también corren los hombres-, sino que también a embarazos forzados para la posterior venta del recién nacido, a explotación sexual, matrimonio forzado, entre otras formas de abuso. También, las mujeres y niñas representan el 71% de los esclavos modernos en el mundo⁹. Si bien la esclavitud moderna no está del todo definida, se construye un concepto que no se limita solo a la propiedad sobre la persona, sino que se señala que los dos elementos principales para definir una situación como esclavitud son 1) el estado o condición del individuo; y 2) el ejercicio de alguno de los atributos del derecho de propiedad, o sea, que el esclavizador ejerza poder o control sobre la persona esclavizada al punto de anular su personalidad, lo que se manifiesta, entre otras formas, a través de la restricción o control de la autonomía individual, pérdida o restricción de la libertad de movimiento, y la obtención de un provecho por parte del explotador y el cautiverio¹⁰.

Por último, en materia de migración, entendiendo ésta en un sentido amplio de movilidad internacional o nacional (tanto migración propiamente tal como la migración de refugiados o personas víctimas de trata de humanos, cuya definición veremos en el siguiente párrafo), la migración femenina aún choca con censura, leyes patriarcales y falta de igualdad en los países de origen. Por esto mismo, a diferencia de los hombres

⁹OIT, *Estimaciones Mundiales sobre la esclavitud moderna: trabajo forzado y matrimonio forzado*, (Ginebra: OIT, 2019), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipecc/documents/publication/wcms_596485.pdf

¹⁰ CIDH, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil, (2016), Parr. 259.

que migran por razones principalmente económicas o políticas, las mujeres también migran en busca de un resguardo más activo de sus derechos más básicos, sean ellos reproductivos, de autonomía sexual o educación¹¹.

En cuanto a lo que entendemos por migración en su sentido amplio, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define el concepto como:

*Un término amplio, no definido por el Derecho Internacional, comprendiendo a personas que se desplazan de su lugar de residencia habitual, sea dentro del país o a través de fronteras internacionales, temporal o permanentemente, y por una serie de razones. El término incluye un número de categorías de personas definidas legalmente, tales como trabajadores migrantes y migrantes ilegales; además de aquellos cuyo estatus o medios de desplazamiento no estén especificados en el Derecho Internacional, como es el caso de los estudiantes de intercambio*¹² Este tema se desarrollará en mayor medida en adelante.

Como podremos ver en este trabajo, los Estados y las distintas organizaciones internacionales trabajan activamente para legislar en pos de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, pero, como se hará ver más adelante, muchas veces estos esfuerzos quedan reducidos solamente a promesas vacías que la comunidad internacional, pese a hacer hincapié en la adopción de instrumentos jurídicamente vinculantes entre los Estados, no tienen cómo hacer cumplir en la práctica. En efecto, los Estados y las distintas organizaciones internacionales trabajan activamente para legislar en pos de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, sin embargo ¿estos

¹¹ Ayuda en Acción, "Migración femenina en el mundo", 23 julio 2018, <https://ayudaenaccion.org/blog/mujer/migracion-femenina/>

¹² Glossary on Migration, International Migration Law, International Organization on Migration, UN Migration, 2019, Traducción libre. "An umbrella term, not defined under international law, reflecting the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence, whether within a country or across an international border, temporarily or permanently, and for a variety of reasons. The term includes a number of well-defined legal categories of people, such as migrant workers; persons whose particular types of movements are legally defined, such as smuggled migrants; as well as those whose status or means of movement are not specifically defined under international law, such as international students (...)"

objetivos se cumplen en la práctica? ¿por qué, pese al compromiso a nivel internacional, aún existen indicadores de pobreza, violencia de género y maltrato?

En este trabajo de investigación nos centraremos específicamente en estos últimos temas: en primer lugar, la trata de personas, y especialmente la trata de mujeres y niños, puesto que dadas las cifras recién mencionadas, se puede deducir que no se puede hablar del tráfico de personas sin estar conscientes del agudo problema de género que conlleva. También nos centraremos en las diversas acciones que han tomado los Estados a lo largo del tiempo para prevenir y controlar este problema, el trato que se le ha dado en la legislación tanto doméstica -de los países de la Unión Europea- como internacional; en segundo lugar, la migración -con un enfoque de género-, la diferencia del tratamiento de los migrantes versus el que se le da a los refugiados, y cómo la migración es muchas veces asimilada en los ordenamientos jurídicos domésticos a la trata de personas, la escasa coercibilidad que tienen los tratados internacionales para hacer valer los tratados adoptados por los Estados, la nula voluntad de éstos tomar acción y adaptar sus ordenamientos jurídicos internos a los estándares internacionales de derechos humanos y los desafíos que se vienen a futuro para la comunidad internacional.

Por último, analizaremos brevemente la situación doméstica respecto a la migración y la trata de personas, el contexto en el que se encuentra nuestro país en estas materias, la legislación actual y su evolución, y por último y cómo esta se adapta a los instrumentos internacionales de derechos humanos que Chile ha ratificado.

CAPÍTULO I

PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LA TRATA DE MUJERES A TRAVÉS DEL TIEMPO

Al contrario de lo que se podría pensar, el tráfico de personas no es un problema que haya surgido recientemente, sino que ha aparecido en la discusión internacional ya dos veces en los últimos 100 años.

La primera vez que apareció el tráfico de personas como tema de preocupación fue a fines del siglo XIX y principios del siglo XX¹³, antes incluso de que estuviera en boga hablar de derechos humanos. Para esa época, los entendidos hablaban del tráfico de mujeres “con fines inmorales”, o sea, con fines de explotación sexual, y se le llamaba “esclavitud blanca” o “trata de blancas”. El relato común era, en general, la idea de mujeres inocentes e indefensas atraídas al horrible mundo de la esclavitud sexual, a través de engaños y falsas promesas de trabajo. De esta forma, los medios crearon una especie de *cautionary tale*, una moraleja, en el que las jóvenes que se alejaban de sus familias en busca de más libertad o mejores oportunidades, terminaban siendo explotadas por villanos, -que generalmente eran personas extranjeras que llegaban a un país con el único propósito de captar y secuestrar mujeres para luego llevarlas a otro lugar y beneficiarse de su explotación sexual.-

Estas historias sirvieron en su momento para generar interés político, y la comunidad internacional respondió con una serie de instrumentos enfocados casi en su totalidad en la explotación sexual. Los primeros tratados, el Acuerdo Internacional de Supresión del Tráfico de Blancas, ratificado en París en el año 1904, y la Convención de 1910, que llevaba el mismo nombre, enfatizaban en la coordinación entre los Estados parte para repatriar a las víctimas. Estos acuerdos no definían lo que

¹³ Bruch, Elizabeth M., "Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking", *Stanford Journal Of International Law*, Vol. 40, p. 1, (2004).

era tráfico, pero se referían a ello como “la trata de mujeres y niñas con propósitos inmorales en el extranjero”¹⁴

Luego, en 1921 y 1933, después de la creación de la Liga de las Naciones, nuevos instrumentos fueron creados, buscando asegurar de una forma más completa lo que los acuerdos de 1904 y 1910 habían establecido.

Al pasar los años, se intentó taclear el problema desde distintas aristas: explotación sexual, esclavitud moderna y trabajo forzado, siempre siendo el común denominador el tráfico de personas, y más específicamente, de mujeres.

A pesar del potencial que tuvieron estos acuerdos, pocos fueron los esfuerzos que verdaderamente se enfocaron en terminar con el tráfico de personas, y finalmente, la discusión murió ahogada entre problemas entendidos en ese momento como más apremiantes, como los conflictos armados internacionales de la época.

Finalmente, la Convención de 1949, que buscaba consolidar y complementar los tratados anteriores, fue hasta ese entonces, el tratado más completo respecto de la trata de personas. Este instrumento enfatizaba la necesidad de una legislación más estricta, especialmente en los temas relacionados a la prostitución. De esta forma se instauró un enfoque de “tolerancia cero” hacia la prostitución, ignorando otras aristas del tráfico de personas, tales como el trabajo forzado.

La segunda ola de interés de la comunidad internacional con el tráfico de personas vino casi 20 años más tarde, de la mano con el *boom* de la investigación y estudio de los derechos humanos, y también muy apegado al desarrollo del movimiento de los derechos de la mujer en la década de los 70. Este interés renovado nace en parte por la gran cantidad de personas y las altas sumas de dinero involucradas en el tráfico de personas.

De esta forma, en 1975, la Conferencia Mundial de Mujeres menciona el tráfico de mujeres dentro del contexto de la prevención de la explotación de mujeres y niñas, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación a la

¹⁴ Acuerdo Internacional de Supresión del Tráfico de Blancas de París, 1904.

Mujer, de 1979, prohíbe el tráfico. En general, los acuerdos y conferencias internacionales sobre mujeres a partir de esta década relacionan estrechamente la prostitución con la trata de personas, aunque cabe recalcar que incluso en esa época se hacía la distinción en algunos instrumentos entre “prostitución” y “prostitución involuntaria”.

Hoy en día, inmersos en la globalización, donde nuestros conocimientos y la forma de relacionarnos tanto a nivel personal como a nivel de comunidad internacional evoluciona rápidamente, es necesario darle al tráfico de mujeres un enfoque nuevo, esto es, no mirarlo solamente desde el punto de vista de los derechos humanos, ni de los derechos del trabajador, y ni siquiera desde la arista de la aplicación de leyes penales de cada país, sino que darle un enfoque multifacético y coordinado.¹⁵

Por lo mismo, antes de entrar a hacer un análisis extenso de lo que significa la trata de mujeres hoy en día, es importante entender el tráfico de personas en un espectro amplio, considerando los factores estructurales, como lo son las razones sociales, políticas y culturales, y relacionándolos con los factores de proximidad, como lo son la formulación de políticas gubernamentales y los asuntos de gobernanza¹⁶, entendiendo estos últimos como los asuntos relacionados a la eficacia, calidad y confianza que le entregan los gobernados a sus gobernantes. Un enfoque distinto a este, que mira y estudia cada factor por separado, no hace mucho más que limitar el entendimiento de los otros factores, entorpeciendo el actuar de los organismos internacionales y peor aún, definiendo el tráfico de mujeres de forma discriminatoria, prolongando la marginalización de los más afectados: las víctimas.

A lo largo de los años, los esfuerzos de las distintas organizaciones internacionales para atacar esta problemática tuvieron siempre como propósito común

¹⁵ Bruch, Elizabeth M., "Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking", *Stanford Journal Of International Law*, Vol. 40, p. 15, (2004).

¹⁶ Consejo de Europa, "Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Violencia Doméstica", 2011.

la búsqueda de una definición unificada de lo que era el tráfico de personas, lo que podría facilitar el tratamiento legal que se le diera tanto en cada país como en la comunidad internacional como un todo. Es así como ya vimos que la ONU y sus predecesores intentaron definir en diversas circunstancias lo que significa la trata de personas, llegando finalmente en el 2005 a su definición más completa con el “Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar el Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños”, Este instrumento define el tráfico de personas como:

“El reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, bajo amenaza, o por el uso de la fuerza u otros medios de coerción, de secuestro, fraude o engaño, de abuso de poder o una posición de vulnerabilidad, o de dar o recibir pagos o beneficios para conseguir que una persona consienta controlar a otra con propósitos explotativos. La explotación incluirá, como mínimo, la prostitución de terceros o cualquier otra forma de explotación sexual, trabajo o entrega de servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre, o la remoción de órganos.¹⁷”

De esta forma, y con esta definición, nos acercamos a lo que parece ser uno de los propósitos más importantes de los instrumentos internacionales sobre la trata de personas, logrando un entendimiento general y común de lo que verdaderamente significa el tráfico de personas, e incluso, acercándonos más a entender la trata como un fenómeno donde no existen los absolutos. Porque claro, existen criminales, y existen víctimas, pero también existen personas que se encuentran en el medio, como las personas obligadas al trabajo sexual, al reclutamiento de personas para estos fines, aquellas que lo hacen por su propia voluntad, y aquellas que lo hacen por no tener otra opción.

¹⁷ Oficina de Naciones Unidas contra Droga y el Delito, (UNODC), “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (2000), UNODC.

Se comienza a esbozar en los tratados y acuerdos posteriores un sentido amplio de tráfico de personas, donde a diferencia de los primeros acuerdos del siglo XX las víctimas no son necesariamente personas inocentes e indefensas, sino que también pueden ser personas que por distintas razones accedieron a la explotación -o trabajo, dependiendo de las circunstancias- sexual. Se respeta la capacidad de los adultos de tomar sus propias decisiones, concretamente en asuntos de trabajo y de migración, siempre y cuando estas decisiones no hayan sido tomadas a través de la fuerza u otros medios coercitivos. De esta forma, se contribuye también a la desestigmatización del trabajo sexual femenino.

Los instrumentos internacionales tratados a continuación dan cuenta de la evolución de lo que entendemos como comunidad internacional por tráfico de personas, además de dar cuenta de las facetas principales de la problemática, primero por separado en el protocolo de Palermo (Italia, año 2000), y luego en el Convenio de Estambul (Turquía, 2011), cohesionándolas para lograr un instrumento lo suficientemente completo como para satisfacer las necesidades de las víctimas, los Estados, y la sociedad en su conjunto.

Protocolo de Palermo y Convenio Para la Acción Contra la Trata de Seres Humanos

El “Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños”, también conocido como “Protocolo contra la trata de personas”, y en adelante “El Protocolo de Palermo” es uno de los tres protocolos adoptados por las Naciones Unidas en Palermo, Italia, en el año 2000.

Es un instrumento que busca la cooperación entre las fuerzas del orden de los distintos países, con el objetivo de reprimir a las organizaciones criminales que se benefician de la trata de personas en fronteras internacionales¹⁸. Entró en vigor a fines del 2003 y para el año 2017 ya había sido ratificado por 117 países entre los que se encuentra Chile, donde se aprobó por el Congreso Nacional en diciembre del 2003 y agosto del 2004, siendo aprobado primero el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y posteriormente este Protocolo de Palermo.

Para entender a qué se obligan los Estados parte del Protocolo de Palermo tenemos que entender su relación a la Convención de la ONU contra el Crimen Organizado Transnacional, del año 2000, puesto que estos instrumentos se deben interpretar conjuntamente: en la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional se señala que los Estados tienen la obligación de criminalizar no sólo la participación en una organización criminal, sino que también el lavado de dinero proveniente de esos crímenes, la corrupción y obstrucción a la justicia.

La Convención y el protocolo, leídas en conjunto, nos dan a entender que el tráfico de personas no sólo puede ser transnacional, sino que también puede ser dentro del territorio del país de origen. El énfasis de este protocolo, sin embargo, está

¹⁸ Allain, Jean, "No effective trafficking definition exists: Domestic implementation of the Palermo Protocol", *Albany Government Law Review*, 2014, p. 112. "This is so, as the Palermo Protocol is first and foremost an instrument related to cooperation amongst national law enforcement agencies seeking to suppress the trafficking in persons by organized crime groups across international borders".

en quienes cometen el crimen y no en las víctimas. Esto porque los Estados al momento de aplicar las disposiciones del protocolo “domésticamente” no lo ven como un tratado de derechos humanos, sino que como una convención o un acuerdo de derecho penal transnacional, lo que implica necesariamente que el enfoque esté en el crimen cometido, más que en ayudar a las víctimas a volver a su país de origen o a salir adelante en el país de destino.

Es por esto que la criminalización del tráfico de personas en cada país busca adoptar medidas legislativas para proteger no a las víctimas en sí, sino que a su privacidad e identidad, y se deja al libre albedrío de cada Estado la opción de implementar medidas para asegurar la seguridad física y psicológica de las personas perjudicadas.

El indicador más patente de que el Protocolo de Palermo no es un instrumento internacional de derechos humanos es que en el año 2005 el Consejo de Europa adoptó su propio Convenio Para la Acción Contra la Trata de Seres Humanos¹⁹, para poder contar con un instrumento con obligaciones vinculantes. Así, tal y como en 1948 no se hizo vinculante la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General, obligando en 1950 a los Estados europeos a crear un documento que sí lo fuera en la Convención Europea de Derechos Humanos, el carácter no vinculante del Protocolo de Palermo llevó a que se creara un instrumento que sí lo fuera en el año 2005.

Este instrumento es el Convenio para la Acción Contra la Trata de Seres Humanos, adoptado en Varsovia, que fue firmado por 43 países, y que se centra principalmente en la protección de las víctimas de la trata y la protección de sus derechos. Además, vela por el establecimiento de un eficaz mecanismo de seguimiento independiente y capaz de controlar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención.

¹⁹ Consejo de Europa, “Reporte del convenio para la Acción contra la Trata de Seres Humanos”, 2005.

Su mecanismo de vigilancia consta de dos pilares: un grupo de expertos independientes para la acción contra la trata de seres humanos, también conocido como “GRETA” (por sus siglas en inglés, “*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*”), y el Comité de los Estados miembros, compuesto por los representantes en el Comité de Ministros de los Estados de la Convención y de los representantes de los Estados no miembros del Consejo de Europa. GRETA supervisa la aplicación de la Convención, a la vez que elabora informes de evaluación de las medidas adoptadas por los Estados. A los Estados que no respeten plenamente las medidas que figuran en la Convención se les requerirá reforzar su accionar. Además, el Comité de los Estados miembros podrá, sobre la base del informe de GRETA, formular recomendaciones a los Estados.

El Convenio para la Acción Contra la Trata de Seres Humanos es el predecesor de uno de los instrumentos internacionales más importantes sobre el tráfico de personas y el plan de acción internacional en la comunidad europea. Éste reafirmará los estándares establecidos por los instrumentos anteriores y dará aún más hincapié en la importancia de disposiciones vinculantes y del rol activo de los Estados para combatir la trata de personas: el Convenio de Estambul, que se verá más adelante.

Enfoque criminal, laboral y de derechos humanos del Protocolo de Palermo

I. Enfoque criminal

La gran mayoría de los instrumentos internacionales que se refieren al tráfico de personas tienen un enfoque visto desde la criminalización y el derecho penal, y en este sentido el Protocolo de Palermo no es diferente. Como ya se mencionó anteriormente, este protocolo está unido con la convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, por lo que para que un Estado sea parte del Protocolo primero debe hacerse parte de la Convención. El enfoque de las instituciones que dirigen la marcha de estos instrumentos, desarrollando e

implementándolos, está en los delitos -más específicamente en el crimen organizado- y el negocio de las drogas. El tráfico de personas se ve solo como una faceta más dentro de la lucha contra el crimen organizado.

Se explicó anteriormente que el Protocolo instiga a los Estados a adoptar políticas y programas para prevenir y combatir el tráfico que se enfocan más en la criminalización de los perpetradores que en la protección de las víctimas, dejando esto último al libre albedrío de la legislación interna. La razón de esto es porque en la mayoría de los casos los actos de los traficantes y los “criminales transnacionales” violan leyes penales domésticas en todos los países en donde actúan, por lo que se entiende que es más eficiente perseguir a los criminales, con herramientas más efectivas para el control y castigo, en vez de gastar recursos en la prevención y protección de víctimas que muchas veces ni siquiera son nacionales de ese país. Además, la mayoría de los Estados criminalizan o regulan de alguna otra manera la prostitución, utilizando las leyes en contra la prostitución como una excusa, asimilándola al tráfico, y por lo tanto, dando a entender a la opinión pública que ya están haciendo lo suficiente para eliminar esa amenaza.

Pero no todo es negativo: la mayor ventaja del enfoque criminal contra el crimen organizado y por consiguiente al tráfico de personas es que permite perseguir penalmente a los traficantes de forma directa. El problema de la persecución penal por la violación de leyes internacionales ha sido permanente a lo largo de la historia, pero gracias a estos instrumentos que la amarran a leyes domésticas, se ofrece al menos una pequeña ventana de oportunidad de obtener resultados efectivos, de detener y castigar a los perpetradores e idealmente evitar que vuelvan a delinquir. Esto también envía un mensaje potente al público, atrayendo la atención a la problemática y obligando a las autoridades a poner en marcha más proyectos que apaleen la preocupación de la comunidad²⁰. Por consiguiente, se permite una mayor asignación

²⁰ Bruch, Elizabeth M., «Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking», *Stanford Journal Of International Law*, Vol. 40, p. 17, (2004).

de recursos tanto a nivel internacional como nacional, no solo en términos financieros, sino que también en términos de recursos humanos y mecanismos de prevención.

II. Enfoque de los derechos laborales y migración

El número de víctimas de tráfico de personas con fines de trabajo -sea éste trabajo forzado, trabajo sexual, o doméstico, entre otros- aumentó significativamente a lo largo del siglo XX, pero se mantuvo siempre en lo más abajo de la lista de preocupaciones de los Estados y organizaciones internacionales al momento de actuar en contra del tráfico de personas. En los primeros instrumentos internacionales que responden al tráfico de personas, el enfoque se canalizó en el tráfico con fines sexuales, y aunque muy posiblemente relacionado a los derechos laborales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no se veía directamente involucrada.

Las actividades de la OIT se reducían a implementar mejores condiciones para la migración legal por motivos laborales, prevenir la discriminación en el trabajo y eliminar el trabajo forzado. Estas actividades, aunque de cierta forma relacionadas y útiles a evitar la trata de personas con fines de trabajo, se enfocaban siempre en los migrantes legales, e incluso si las víctimas de trata habían migrado legalmente, no abarcaban el concepto de trabajo sexual.

Desde siempre la comunidad internacional ha tenido problemas con la prostitución, de si verla como un problema de derechos del trabajador o darle tratamiento de víctimas a las mujeres que ejercían la prostitución, y de que si era o no el consentimiento de estas personas relevante a la hora de darles tratamiento de víctimas. Finalmente, en el Protocolo de Palermo y siguiendo la línea de otros instrumentos anteriores a él, se decidió eliminar el consentimiento en el tráfico de personas -pero especialmente en el tráfico de personas con fines sexuales, que en esos tiempos era equivalente a la prostitución- como elemento necesario para que haya una ofensa, lo que demuestra nuevamente el énfasis que se le daba al castigo de los perpetradores, más que a las “víctimas”.

Fue a finales del siglo XX que se le empezó a dar más cabida a la preocupación por el tráfico de personas con fines laborales, sea por trabajo doméstico, trabajo en fábricas o “sweatshops” -entendiendo estos como fábricas tercermundistas donde la gente trabaja por sueldos muy bajos manufacturando ropa y juguetes, entre otros productos de consumo-, u otras prácticas similares a la esclavitud de la economía informal moderna.²¹

Según la OIT, en el 2018 son 20,9 millones de personas las que son víctimas de trabajo forzado a nivel mundial y se encuentran atrapados en empleos de los que no pueden escapar. El gobierno de Estados Unidos, ya en 2012, estimó que la trata de personas alcanzaba a 27 millones de personas en el mundo y que poco más de 1,2 millones de mujeres había sido objeto de “venta”.²²

Según la misma OIT las ganancias ilícitas totales del trabajo forzoso se calculan en unos 32.000 millones de dólares al año, de los cuales un 76% proviene de la explotación sexual.

A pesar de todo, la nueva preocupación y mayor atención que se le ha dado al tráfico de personas con fines laborales también tiene sus desventajas. En la necesidad y recelo de los Estados de combatir el tráfico, muchos han adoptado leyes que restringen la libertad de movimiento de los migrantes, especialmente cuando se trata de migrantes mujeres, y muchos Estados lisa y llanamente se han aprovechado de las disposiciones del Protocolo, interpretándolas como una reafirmación para limitar estos derechos de libertad de movimiento.

Y aunque el Protocolo es claro al diferenciar a las víctimas de tráfico de personas del tráfico ilícito de migrantes, muchos Estados las asimilan. Esto tiene una consecuencia muy grave, que es que las víctimas de tráfico se ven en el riesgo de ser consideradas migrantes ilegales “voluntarias”, y como tales, no tienen derecho a

²¹ Bruch, Elizabeth M., «Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking», *Stanford Journal Of International Law*, (2004), Vol. 40, p. 20. “Many advocates (...) have argued for a broader definition of trafficking to include trafficking for purposes of forced labor or other slavery-like practices. This would encompass people who have been trafficked for domestic work, sweatshop labor, migrant labor, or other work in the informal economy.”

²² Salazar, Manuel "El tráfico ilícito de migrantes y la creciente trata de blancas", *Interferencia*, 15 de noviembre 2018.

medidas mínimas de protección como víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Para efectos de la aplicación del Convenio, es importante tener en cuenta las diferencias entre la trata de personas y la migración ilícita, puesto que a pesar de tener factores en común, y en general ser bastante similares, están protegidos por instrumentos distintos. En el caso de la migración ilícita, que suele realizarse en condiciones peligrosas o degradantes, los migrantes consienten en ese tráfico, independiente de las condiciones en las que otorgan dicho consentimiento. En cambio, las víctimas de la trata, nunca consintieron o, de haberlo hecho inicialmente, ese consentimiento perdió todo su valor por la coacción, el engaño o el abuso de los traficantes.

Además, la migración ilícita termina con la llegada de los migrantes a su destino -ahí pasan a ser “ciudadanos ilegales”, en tanto la trata implica la explotación persistente de las víctimas de alguna manera para generar ganancias ilegales para los traficantes. Desde un punto de vista práctico, las víctimas de la trata también suelen resultar más gravemente afectadas y tener más necesidad de protección frente a una nueva victimización y otras formas de abuso que los migrantes clandestinos.

Finalmente, una de las metas que más urge alcanzar para las víctimas del tráfico de personas, desde el punto de vista de los derechos del trabajo, es mejorar las condiciones laborales en las ocupaciones que podrían tener cabida para la explotación -como los trabajos en fábricas, domicilios particulares, *sweatshops*, entre otros-, indirectamente contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de las víctimas, otorgándoles protección y una voz. Esta voz es especialmente importante puesto que hoy en día cada vez es más común la flexibilización del trabajo, con mano de obra más barata y resultados mejores y más rápidos, lo que puede y suele estar relacionado a un cierto grado de explotación, especialmente si los empleados son extranjeros y no tienen mejores opciones para subsistir, y puede esconder detrás una red de tráfico de personas, sino al menos algo equivalente en los daños que causa. Y aunque esta voz puede no ser suficiente para exigir protección y mejores mecanismos de prevención,

y tampoco les permitirá perseguir criminalmente a los traficantes, las víctimas pueden conseguir la atención internacional necesaria para lograr lo primero y mejorar sus condiciones de vida.

III. Enfoque de los derechos humanos

La mayor ventaja que tiene el enfoque de los derechos humanos ante la trata de personas es la habilidad de responsabilizar a los Estados por las violaciones a los derechos humanos, tanto de sus nacionales como extranjeras, ocurridas dentro de su territorio.

También permite reivindicar a las víctimas, que pasan a verse como sujetos de derecho, en vez de solo personas indefensas que sufrieron una injusticia y no pueden hacer nada al respecto.

Lamentablemente, por como está estructurada nuestra sociedad, las víctimas más vulnerables al tráfico de personas son mujeres y niños. Por lo anterior, aquellas víctimas que idealmente no hubieran sido traficados con fines sexuales ni *indecentes*, tienen lo que se llama “una pretensión moral más fuerte de protección”²³, esto es, moralmente tienen “más derecho” a ser protegidos que otras personas que voluntariamente migraron ilícitamente, o que habiendo sido víctimas de tráfico, tuvieron ocupaciones de índole sexual.

De cierta forma, se espera que las víctimas de violaciones de derechos humanos tengan una moral intachable, con una inocencia intacta esperada incluso de las víctimas adultas, sin interés de quedarse en el país a donde fueron llevadas contra su voluntad, y sin exigirle nada a nadie, mucho menos al Estado a donde fueron a llegar.

El enfoque de los derechos humanos ante el tráfico de personas viene a cambiar esta forma de pensar, en tanto mueve el foco de atención a la inalienabilidad y universalidad de los derechos humanos en tanto las personas tienen derecho a ser

²³ Anaya Muñoz, Alejandro «Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento», *Global Human Smuggling: Comparative Perspective*, Vol. 11 N° 40 (2011), p.257.

protegidas por el simple hecho de ser personas, sin importar los estándares de mérito que la sociedad imponga para ser considerados sujetos dignos de protección.

Por lo mismo, bajo este enfoque, se enfatiza que de la misma forma que una persona no se hace merecedora de ser torturada por haber cometido un crimen, una trabajadora sexual o una inmigrante ilegal tienen tanto derecho a ser protegida por las garantías estatales como cualquier otra persona.

Sin embargo, una de las desventajas del enfoque de los derechos humanos es lo limitado que es, en tanto ignora factores complejos, condiciones y derechos violados con anterioridad que causan el tráfico de personas en primer lugar, como el derecho a la educación, al trabajo digno, a la migración, entre otros. También ignora la realidad de las víctimas, puesto que se pasa de largo que la violación de derechos no acaba con la explotación o el tráfico en sí, sino que se perpetúa durante e incluso después del proceso, sea con un procedimiento legal hostil con preguntas y situaciones revictimizantes, autoridades escépticas, cuestionamientos innecesarios o estándares morales esperados excesivamente altos.

Para avanzar en los derechos humanos de las víctimas de tráfico de personas es necesaria la reconceptualización de lo que significa ser víctima, y librarse de estigmas que evitan que personas traficadas que son consideradas “moralmente menos merecedoras” de protección sean vistas como tal. Partiendo por idear una definición más amplia de lo que significa el tráfico de personas, discutir la importancia del consentimiento prestado por las personas explotadas, y finalmente, ampliar los horizontes de lo que se entiende dentro de la protección de los derechos humanos. Así, el objetivo es redirigir los esfuerzos hacia la prevención, el manejo y la mitigación de los daños causados por los traficantes, pero siempre teniendo como meta principal el bienestar de las víctimas, finalmente, necesitamos mecanismos de control, instrumentos vinculantes y sanciones para reaccionar ante las negligencias de los Estados.

Con tal, los tres enfoques principales del tráfico de personas por separado tienen varios factores en común, como también ciertas diferencias que si no se regulan de mejor forma podrían ser irreconciliables. Por lo mismo, tener distintos instrumentos internacionales para cada una de estas facetas es contraproducente, en tanto permite que hayan vacíos legales o contradicciones en la legislación doméstica de cada Estado que los adopte, o incluso permite que los Estados decidan qué instrumentos relacionados a qué facetas adoptar.

Tal y como los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la ONU van absolutamente todos de la mano, y se correlacionan de tal forma que si no se logra uno, es imposible lograr el resto, la prevención del tráfico de personas, el control y la protección a las víctimas debe ser vista de la misma forma. Todas las facetas deben estar correlacionadas, con sus asperezas limadas de tal forma que se complementen y llenen los vacíos de las otras. A partir de esta necesidad es que nace el Convenio de Estambul, que pasaremos a estudiar en el siguiente apartado.

Convenio de Estambul

Ante la problemática recién expuesta, sus diversas facetas, ventajas y desventajas, se comenzó a buscar la forma de “amarrar” a los Estados y obligarlos a cumplir con ciertos estándares mínimos para la represión del tráfico de personas y la respectiva protección de las víctimas.

El Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Violencia Doméstica, mejor conocido como Convenio de Estambul, es el primer instrumento en Europa que fija estándares legales vinculantes para prevenir la violencia de género, proteger a las víctimas y castigar a los autores. Este convenio fue adoptado en el año 2011 y entró en vigencia en el año 2014.

La violencia de género, que incluye crímenes que afectan a las mujeres de forma desproporcional, tales como la violación, el abuso sexual y doméstico, y el acoso, son violaciones de derechos humanos que impactan sustancialmente en la dignidad de las mujeres²⁴. Por lo mismo, se considera responsables a los Estados si no responden de manera adecuada a esta problemática.

Una de las características más importantes del Convenio es que identifica vacíos legales en la legislación interna de cada país suscrito y ayuda a tomar medidas para llenarlos, ayudando a la implementación de políticas que coordinen el actuar entre los cuerpos internacionales y los cuerpos gubernamentales.

Entre otras cosas, el Convenio define y criminaliza distintas formas de violencia de género, previene este tipo de violencia obligando a los Estados parte a invertir en campañas de sensibilización y educación, en el entrenamiento de expertos que

²⁴ Consejo de Europa, "Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Violencia Doméstica", 2011, Capítulo I. Artículo 3a: *“violence against women” is understood as a violation of human rights and a form of discrimination against women and shall mean all acts of gender-based violence that result in, or are likely to result in, physical, sexual, psychological or economic harm or suffering to women, including threats of such acts, coercion or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or in private life.*”

trabajen codo a codo con las víctimas, y en programas de reinserción social, tanto para las víctimas como para los criminales, además de redireccionar el rol de los medios de comunicación y evitar los estereotipos de género. Además, le otorga protección especial a las víctimas al obligar a los Estados parte a establecer servicios de apoyo apropiados, tales como líneas telefónicas de ayuda, albergues, ayuda legal, médica, psicológica y financiera, entre otros.

El Convenio toma un enfoque transfronterizo, en tanto obliga a las partes a extender su jurisdicción cuando se trate de crímenes cometidos en territorios extranjeros por sus nacionales. Entre las prácticas que criminaliza se encuentran la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso, el aborto y la esterilización forzada. Esto obliga a los Estados a introducir y tipificar en sus sistemas jurídicos internos estas prácticas. Uno de los objetivos en esta arista es asegurar que las justificaciones o atenuantes de la comisión de estos crímenes no tengan que ver con factores culturales, de costumbre, religión u honor.

También aborda los temas de asilo y migración, puesto que señala la necesidad de considerar la violencia de género como una forma de persecución al momento de establecer los requisitos para ser considerado refugiado.

El Convenio aplica un sistema de seguimiento con fin de evaluar cómo se están llevado a cabo las medidas propuestas en los distintos países parte, el cual consta de dos pilares: en un lado, está el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO, por sus siglas en inglés "*Group of Experts on Action against Women and Domestic Violence*"), y por el otro el Comité de las Partes, un órgano político integrado por representantes oficiales de los Estados parte del Convenio. Sus conclusiones y recomendaciones ayudarán a asegurar el cumplimiento por parte de los Estados con las disposiciones estipuladas en el Convenio y a garantizar su eficacia a largo plazo²⁵. Además, los Estados tienen la

²⁵ Consejo de Europa, "Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Violencia Doméstica", 2011.

obligación de estar constantemente recolectando datos, informes y estadísticas relacionados a la comisión de crímenes de género dentro de sus territorios.

Respecto de las medidas a tomar para prevenir la violencia de género, el Convenio se toma un capítulo entero para disponer directrices para los Estados parte: en su artículo 12 enumera 6 obligaciones generales, entre las que se encuentra la obligación de las partes a tomar todas las medidas necesarias para promover el cambio cultural y social del comportamiento de hombres y mujeres, en pos de erradicar los prejuicios y estereotipos de género. Así también impone la obligación de que los Estados parte hagan hincapié en la educación y erradicación de estereotipos de género en hombres y niños, en tanto dispone:

“Las partes deberán tomar las medidas necesarias para incentivar a todos los miembros de la sociedad, especialmente a los hombres y niños, a contribuir activamente a la prevención de todos los tipos de violencia cubiertos por el alcance de esta Convención²⁶”.

Lo que transfiere la carga que la sociedad le ha impuesto a las mujeres respecto de la defensa de sus derechos, haciéndonos notar, como sociedad, que para evitar los abusos, es más fácil y más práctico evitar que existan abusadores, antes que “evitar” que existan víctimas.

Se les otorga también a las víctimas la posibilidad de tomar acciones civiles contra las autoridades estatales que pudieran haber incumplido sus obligaciones de tomar medidas preventivas o de protección necesarias dentro del límite de sus poderes²⁷, como también la posibilidad de solicitar indemnización a los autores por los

²⁶ Consejo de Europa, *“Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Violencia Doméstica”*, 2011, Capítulo III, Artículo 12: *“Parties shall take the necessary measures to encourage all members of society, especially men and boys, to contribute actively to preventing all forms of violence covered by the scope of this Convention”*

²⁷Íbid. Capítulo V. Artículo 29: *“Parties shall take the necessary legislative or other measures to provide victims, in accordance with the general principles of international law, with adequate civil remedies against State authorities that have failed in their duty to take the necessary preventive or protective measures within the scope of their powers”.*

delitos previstos en el convenio. Si el perjuicio no está cubierto por otras fuentes, será el Estado quien deba hacerse cargo.

Por último, una de las características más importantes y revolucionarias de este convenio es que introduce una nueva idea de lo que es el género , en tanto lo define como “los roles socialmente construidos, comportamientos, actividades y atributos que la sociedad considera apropiados para mujeres y hombres²⁸”, en vez de continuar con la idea de que el género sólo se basa en el sexo biológico de la persona.

²⁸ Consejo de Europa, *"Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Violencia Doméstica"*, 2011, Capítulo I. Artículo 3c: *“gender” shall mean the socially constructed roles, behaviors, activities and attributes that a given society considers appropriate for women and men*”.

CAPÍTULO II

PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE LA MIGRACIÓN A TRAVÉS DEL TIEMPO

El derecho internacional reconoce el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar a su propio país. Sin embargo, no contempla el derecho a entrar a otro país²⁹, puesto que consagra la prerrogativa soberana de los Estados para determinar los criterios de entrada y expulsión de las personas no nacionales.

De todas formas, los migrantes, entendiendo el concepto en su sentido amplio, sean en situación regular o indocumentados, o incluso como refugiados, tienen los mismos derechos que los ciudadanos nacionales en un Estado, lo que no quita la necesidad de las organizaciones internacionales de legislar y buscar más y mejores mecanismos para el resguardo de sus derechos.

Los distintos instrumentos y normas que actualmente rigen el ordenamiento jurídico internacional respecto a la migración comenzaron a surgir hace ya un siglo, específicamente tras la Primera Guerra Mundial.

La primera forma en la que se planteó la discusión de la migración fue respecto a los trabajadores migrantes. En 1919 se planteó específicamente en el Tratado de Versalles la necesidad de proteger a los trabajadores inmigrantes que estaban fuera de su país de origen³⁰, además de establecerse la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, que hoy en día es uno de los actores principales a la hora de establecer derechos para los trabajadores migrantes y sus familias.

²⁹ OACDH. “*Migración, Derechos Humanos y Gobernanza*”, Manual Parlamentario Número 24. HR/PUB/15/3, 2015, p. 44.

³⁰ OACDH, *Migración, derechos humanos y gobernanza*, p. 48.

Otros tratados importantes relacionados a los derechos de los migrantes, que también son más contemporáneos y contienen directrices para las legislaciones internas son el Protocolo de Palermo y el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, mencionados anteriormente en el apartado sobre trata de personas.

La comunidad internacional está consciente de que, aunque la migración puede y suele producirse de forma no regulada, los procesos migratorios bien gestionados benefician el desarrollo económico y social de tanto los países de origen, como de tránsito y destino³¹. De esta forma, un sistema migratorio justo y sostenible requiere necesariamente del reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes, además de la necesidad de prestar especial atención a las garantías y protección de estos derechos.

El primer tratado internacional específico sobre los derechos de los trabajadores migrantes fue elaborado en la década de 1930, y el Convenio Sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (núm. 97) fue aprobado en 1949, poco después de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948³².

En cuanto a las normas internacionales del trabajo, la OIT establece que los trabajadores migrantes merecen atención especial, señalando desde un principio que es una de las materias en las que se considera que la necesidad de una mejora de condiciones laborales es urgente³³.

Asimismo, el enfoque de género en materia de migración es otra de las aristas a tener en consideración, en tanto las mujeres representan aproximadamente la mitad de la población migrante mundial y están en una situación de riesgo mucho mayor a que están expuestos los hombres migrantes.

³¹ OACDH, *Migración, derechos humanos y gobernanza*, p. 45.

³² OACDH, *Migración, derechos humanos y gobernanza*, p. 48.

³³ Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, segundo considerando. Washington, 1919.

El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer publicó una recomendación general sobre esta materia en el año 2009, en la que se toma nota de la situación y los principales problemas que enfrentan las mujeres migrantes. Entre los puntos más importantes de esta recomendación se encuentran los factores relacionados al empoderamiento económico de las migrantes, la protección de las trabajadoras domésticas, las nociones sexistas sobre los trabajos que pueden o no hacer las mujeres, que las reducen a funciones ligadas a la familia y al servicio, las remuneraciones inferiores, el acceso (-o la falta de aquel- a servicios de salud reproductiva, entre otros.

Todos estos problemas y factores dan cuenta de la necesidad de generar políticas de migración laboral con perspectiva de género, que tengan en cuenta las diferencias existentes entre hombres y mujeres, los roles impuestos culturalmente, sus necesidades y vulnerabilidades.

Por último, los instrumentos y mecanismos que contemplan el reconocimiento y la protección de los refugiados también nacieron en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Una vez finalizada la guerra la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuyo fin es proteger y buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados³⁴.

En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, considerada el fundamento del derecho internacional de los refugiados³⁵, se define a estos como *“aquellas personas que tienen fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentran fuera de su país de nacionalidad y que no pueden o no quieren acogerse a la protección de ese país, o regresar a él por causa de dichos*

³⁴ OACDH. *“Migración, Derechos Humanos y Gobernanza”*, Manual Parlamentario Número 2. HR/PUB/15/3. 2001. p. 2.

³⁵ *Ibid.*

*temores*³⁶". Esta definición estuvo dada por el contexto histórico en el que nació el tratado, luego de la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente con el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados se amplió la definición, anulando los límites temporales y geográficos de la Convención. Al adherirse a este Protocolo, los Estados aceptan aplicar la mayoría de los artículos de la Convención sobre Refugiados a todas las personas comprendidas dentro de la definición, no obstante lo anterior, el Comité Ejecutivo de la ACNUR hace hincapié en la necesidad de adoptar ambos instrumentos, puesto que a pesar de que traten casi las mismas materias, ambos, en conjunto, son el núcleo del sistema internacional de protección a los refugiados³⁷.

Por su parte, la Organización para la Unidad Africana (OUA), en un tratado regional de 1969, amplía la definición de la Convención de 1951, en tanto señala que los refugiados son personas que *"debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de origen o nacionalidad se vean obligadas a huir del lugar donde habitualmente residen"*³⁸. Hoy en día este es el único tratado regional jurídicamente vinculante en materia de refugiados.

En América Latina, tuvo lugar un coloquio en el año 1984 donde se encontraban presentes distintos representantes de los gobiernos latinoamericanos y reconocidos juristas se adoptó la Declaración de Cartagena, que similar a la Convención de la OUA, extiende el ámbito de la definición de la Convención de 1951, así, la define como *"personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan*

³⁶ Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

³⁷ Conclusión N°87 (f) del Comité Ejecutivo del ACNUR, 1999. (*"El Comité Ejecutivo reafirma que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 siguen siendo la base del régimen internacional de los refugiados"*)

³⁸ Convención de la Organización para la Unidad Africana que regula aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África, 1969.

perturbado gravemente el orden público.” Aunque esta Declaración no es vinculante, la mayoría de los Estados firmantes la aplica en la práctica, e incluso ha sido incorporada en algunas legislaciones nacionales.

De este modo, podemos notar que la definición de refugiado, aparte de estar dada por el contexto histórico mundial, está también dada por un contexto regional. De la misma forma, las causas socio-políticas y económicas ocasionan movimientos masivos de población como se visibilizó en el caso de África.

Similarmente, en atención al contexto histórico, en el caso de Latinoamérica nuestra definición de refugiado tiene un énfasis en las violaciones masivas de derechos humanos y los conflictos internos, característicos de la época de la Guerra Fría en la región.

Nuevamente, el enfoque de género en materia de refugiados requiere de atención especial. Hacia finales del año 2014, más de 200 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse por conflictos políticos, violencia o desastres naturales. Los datos actuales sugieren que el número de las mujeres que viven en situación de desplazamiento prolongado es ligeramente superior al de los hombres, y que sus dificultades empeoran con el tiempo, pero según datos recogidos por la ONU mujeres, solo el 11% de los fondos para Estados frágiles se destinaron a ministerios de mujeres³⁹.

La realidad es que en momentos de crisis las desigualdades de género se exacerban. En materia de salud, el 60% de las muertes maternas que se pueden prevenir provienen de lugares en conflicto o afectados por desastres naturales, 1 de cada 5 mujeres refugiadas ha sufrido violencia de género de algún tipo, cifra que es probablemente una subestimación, teniendo en cuenta las condiciones para

³⁹ ONU Mujeres, "Cerrando la brecha de género en la acción humanitaria", ONU Mujeres, 2014, <https://interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/humanitarianaction/es/index.html>.

denunciar. Finalmente, las niñas son 2.5 veces más probabilidades de no estar escolarizadas en países azotados por conflictos o desastres naturales⁴⁰.

Por esta razón, los compromisos mundiales deben incluir el logro de la igualdad de género, el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, y el cumplimiento de sus derechos humanos como principios subyacentes. Asimismo, deben abordar las necesidades propias de las mujeres y las niñas, incluir sus voces, y prevenir la rendición de cuentas ante ellas.

⁴⁰ ONU Mujeres, "Cerrando la brecha de género en la acción humanitaria", ONU Mujeres, 2014, <https://interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/humanitarianaction/es/index.html>.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

El desplazamiento de un lugar a otro ha sido parte de nuestra naturaleza desde los inicios de la historia, y ha sido uno de los aspectos más importantes en el desarrollo del ser humano. La migración, que ya hemos definido en este trabajo, puede tener diversos motivos, sin embargo, si hablamos de *migración forzada*, los motivos se vuelven más acotados. Así, hablar de migración forzada, nos referimos a un movimiento de población fuera de su lugar de origen o de residencia habitual, de carácter temporal o permanente y por lo general a gran escala, que tiene un carácter involuntario, es decir, es motivado por la presión o amenaza de factores externos actuando aisladamente o en conjunción⁴¹. Dentro de este concepto podemos encontrar a personas que, debido a un conflicto armado, han debido desplazarse de su país de origen y buscar refugio en otro lugar.

De tal forma, para hacer frente a la cantidad de personas que se vieron forzadas a escapar de sus países tras la Segunda Guerra Mundial, se crea en Ginebra en el año 1951 la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que actualmente es el instrumento internacional más importante en materia de refugiados. Si bien inicialmente estuvo limitado a la protección de refugiados europeos, a través de límites temporales y territoriales, posteriormente se extendió su ámbito de aplicación a través del Protocolo de Nueva York 1967, eliminando dichos límites temporales y territoriales y haciéndose aplicable en todo el mundo. Ha sido ratificada por 147 países, entre los que se encuentra Chile.

Entre los principales objetivos de esta Convención encontramos suplir la falta de protección que el Estado de origen otorga al refugiado en cuyo territorio es perseguido, y, en la eventualidad de sufrir graves violaciones de sus derechos, la

⁴¹ Hugo, G. y Bun Kwok, C., "Conceptualizing and Defining Refugee and Forced Migrations in Asia", *Southeast Asian Journal of Social Science*, vol. 18, nº 1, 1990, pp. 19-42.

comunidad internacional “interviene para velar por que esos derechos sean respetados”⁴².

Además, nos otorga una definición de qué se entiende por refugiado dentro del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, de tal forma, en su artículo 1 señala que: “*refugiado es aquella persona que con fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede, o a causa de dichos temores no quiere acogerse a la protección de tal país.*”⁴³

Con todo, una vez que la comunidad internacional entendió que el fenómeno de los refugiados es dinámico y requiere de la cooperación universal y regional, aunó esfuerzos para la elaboración de instrumentos concernientes a la protección objetiva de dichas minorías en determinadas partes del orbe teniendo en consideración, para ello, no sólo lo establecido en los precitados instrumentos universales, sino que las necesidades y requerimientos propios de dichas regiones en razón a los conflictos que allí se desarrollaban⁴⁴.

Fue así como la Organización de la Unidad Africana (OUA) instó en 1969 a la suscripción de la *Convención de Addis–Abeba* la que, conforme al espíritu de la misma, regula aspectos específicos de los refugiados en África.

En dicha oportunidad, los Jefes de Estado y de Gobierno adhirieron a lo ya señalado por las Naciones Unidas en orden a que la concesión del derecho de refugio

⁴² Alto Comisionado De Naciones Unidas Para Los Refugiados, *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, 2001, ACNUR. (Recuperado el 03 de septiembre de 2017) Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>. p. 22

⁴³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* en United Nations, Treaty Series, vol. 189, (Ginebra: 28 Julio 1951).

⁴⁴ Sotomayor Cabrera, Natalia, “El Estatuto de los Refugiados en Chile. Análisis Crítico y Comparativo de la Ley N° 20.430 como Instrumento de Protección y Promoción de los Derechos Humanos”, Tesis Para Optar Al Grado De Magíster En Derecho Con Mención En Derecho Internacional, Universidad de Chile, 2018, <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/165760/El-estatuto-de-los-refugiados-en-Chile-análisis-cr%C3%ADtico-y-compartivo-de-la-ley-.....pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

es de índole humanitario⁴⁵, manifestando – además – su deseo de colaborar estrechamente con el ACNUR para buscar una solución real y efectiva al problema de los refugiados en África.

Por su parte y replicando la destacada iniciativa de la OUA, es que la Organización de Estados Americanos impulsó la suscripción de dos importantes documentos. La *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* de 1984⁴⁶ y la *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas* de 1994⁴⁷.

En ambos instrumentos se expresa, entre otros, el deseo de colaborar con el ACNUR en orden a obtener una solución pacífica y eficaz al problema humanitario de los refugiados en Centroamérica, México, Panamá, América Latina y el Caribe, respectivamente, instando a que los diferentes Estados Partes faciliten la integración de tales minorías a la sociedad y – en tanto derechos inalienables se trata – les sean reconocidos por parte de los Estados Miembros el pleno ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, no obstante el avance que significó la redacción inclusiva del Protocolo de 1967, cabe destacar que ni éste ni la Convención de 1951 comprenden en sus respectivos conceptos de refugiado a aquellos individuos que, si bien no son perseguidos a causa de su nacionalidad, raza, religión o pertenencia a determinado grupo social o político, han debido huir de su país en razón de la hambruna que allí padecen, por la ocurrencia de un desastre natural o por el acaecimiento de un conflicto armado (sea éste interno o externo) circunstancias que, en efecto, son independientes

⁴⁵ Organización para la Unión Africana, Convención Unión Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, Artículo 2.2. Septiembre 1974. Consultado el 22 de enero de 2022, Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>.

⁴⁶ Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

⁴⁷ Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", celebrado en San José de Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

al fundado temor que tales hechos provocan en el sujeto de permanecer en el país de su nacionalidad u origen.

Lo anterior sí es observado en la Convención de la OUA la que, a pesar de su similitud en el empleo de los términos consagrados en la Convención de 1951 y su Protocolo, establece en su artículo 1: *“El término "refugiado" se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.”*

En este mismo orden de ideas es importante destacar lo previsto en la Declaración de Cartagena de 1984, cuyos términos son consagrados en símiles condiciones a las preceptuadas en la Convención de la OUA.

En ella, se recoge las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en orden a ampliar – para Centroamérica, México y Panamá – el concepto de refugiado, incluyendo en él a aquellas personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.⁴⁸

Tal discernimiento es reafirmado en el texto de la Declaración de San José de 1994, en el cual se expresa el propósito de que la definición adoptada en el Coloquio de 1984 sea asimismo aplicada para las regiones de Latinoamérica y el Caribe.

Por ende y teniendo en consideración lo anteriormente expuesto, podemos señalar que se considera refugiado a la persona que, producto de amenazas, hambruna o violencia generalizada hacia sus derechos humanos y el consecuente

⁴⁸ Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, *Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios"*, 22 Noviembre 1984. Consultado el 22 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac93722.html>.

peligro que corre su vida, seguridad o libertad, han debido huir del país de su nacionalidad u origen; o que, a causa de fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas, y estando fuera del país de su nacionalidad, no puede ~~e— debido a esos temores—~~ no quiere, acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Convergiendo estos elementos (ser extranjero o apátrida; encontrarse fuera del país de origen; existencia de fundados temores de ser perseguido si regresa a su país; causas de temor fundados en raza, religión, nacionalidad, entre otros; desprotección objetiva -no puede acogerse a la protección de su país- o subjetiva -no quiere acogerse a causa de temores fundados-), el individuo está facultado para requerir la protección de cualquier Estado parte del referido Protocolo o de la Convención de 1951, además de poseer el derecho a que se le reconozca, sin discriminación alguna, su condición de refugiado. Tales obligaciones se encuentran consagradas en los artículos 3° y 5° de la Convención, que a la sazón disponen:

Art. 3°: Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Art. 5°: Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Por lo demás cabe recordar – como lo indicamos precedentemente – que la inobservancia de las normas consagradas en torno a la protección a los refugiados (normas del *ius cogens*) trae aparejada la responsabilidad internacional del Estado infractor, en tanto obligaciones *erga omnes* se trata.

Para finalizar, es importante mencionar someramente los dos principales principios consagrados en la Convención de 1951, que fueron asimismo replicados por los instrumentos regionales o universales en materia de protección de refugiados.

En primer lugar, tenemos el principio de no devolución o *non-refoulement*, el que prohíbe devolver al refugiado a su país de origen, haya sido reconocido como refugiado formalmente o no. Luego, el principio de no discriminación, que es un principio imperativo de todo el derecho internacional consagrado universalmente, prohíbe discriminar a los refugiados por motivo de su raza, religión, país de origen, opinión política o condición social. Actuando estos dos principios en conjunto, y aplicándolos a la normativa tanto universal, como regional e incluso interna de cada país, existen diversos mecanismos de protección para refugiados con respaldo obligatorio.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, en adelante, “Convención sobre Trabajadores Migrantes”, es uno de los instrumentos en materia de migración más importantes para la comunidad internacional. Adoptada a finales de 1990, y basada en los textos 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo, sus prioridades son establecer un marco jurídico mínimo sobre las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, principalmente teniendo en consideración su mayor vulnerabilidad ante violaciones de derechos humanos y trata de personas.

El actual marco normativo internacional en esta materia es el resultado de la evolución de lo que fue un “entendimiento” alcanzado entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1947, respecto de las competencias de ambas organizaciones en el ámbito migratorio: en este, las Naciones Unidas se ocuparían de los inmigrantes en cuanto a su situación como extranjeros, y la OIT se ocuparía de los inmigrantes en cuanto a su situación como trabajadores⁴⁹.

En el contexto del anterior entendimiento sobresalen diversos convenios de la OIT que fijan normas laborales internacionalmente reconocidas, entre los que encontramos los ya mencionados Convenios número 97 y 143. El primero, el Convenio N°97 “sobre los Trabajadores Inmigrantes” de 1949, descansa en el principio de igualdad de trato de los nacionales y los trabajadores inmigrantes regulares en las esferas relacionadas con el trabajo; y el segundo, el Convenio N° 143 “sobre los Trabajadores Inmigrantes, Disposiciones complementarias” de 1975, establece requisitos para el respeto de los derechos de los inmigrantes en situación irregular, al

⁴⁹ Alba, Francisco, "El papel de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en la salvaguardia de los mismos. El caso de la convención internacional sobre los derechos de los trabajadores inmigrantes", *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Movilidad Humana*, vol. 16, no. 31, (2008), pp.37-61.

tiempo que se proponen medidas para eliminar la ilegalidad en la inmigración y el empleo, además de poner fin al tráfico clandestino de trabajadores y sancionar a los empleadores de inmigrantes irregulares.

Es en base a estos instrumentos, entre otros, que la Convención busca establecer normas internacionales aplicables a los Estados parte y recoger los principios generales en esta materia: refiriéndose a los derechos de los trabajadores inmigrantes en su país de origen, en tránsito por otros países y en el país de llegada o destino. En otras palabras, la Convención establece obligaciones para los países de origen o salida, los de tránsito, y los de destino o empleo⁵⁰.

A través del preámbulo de este instrumento podemos dilucidar que los propósitos principales de este instrumento son cuatro: en primer lugar, se busca unificar el cuerpo legal aplicable a los trabajadores migrantes, haciendo más fácil la comunicación entre los países de origen y destino. Luego, busca complementar otros instrumentos ya existentes, puesto que “los derechos de los trabajadores migrantes no han sido reconocidos en todas partes de forma suficiente.”⁵¹ Su tercer propósito es mejorar la situación especial de los trabajadores migrantes y su familia; respecto a esto, los trabajos preparatorios de la Convención revelan una preocupación acerca de lo insuficientes que serían los estándares nacionales para dar protección efectiva a los trabajadores migrantes, por lo que sería necesaria una protección mayor a la que tienen los trabajadores nacionales en el mismo país⁵². El último de estos propósitos principales es reducir el tráfico clandestino de personas, problemática estrechamente vinculada a la migración y el trabajo, como ya hemos visto en este trabajo.

⁵⁰ Artículo 1, inciso 2, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1990.

⁵¹ Nafziger, James A. R., and Barry C. Bartel, "The Migrant Workers Convention: Its Place in Human Rights Law", *International Migration Review*, vol. 25, no. 4 (1991) , p. 771-799 <https://heinonline-org.pucdechile.idm.oclc.org/HOL/P?h=hein.journals/imgratv25&i=735>.

⁵² Progress report of the Secretary General, UN, *Report on international migration and characteristics and welfare problems of migrant workers and their families*, New York: UN Secretary General, December 1978).

Respecto a los principios generales dentro de la Convención, el más importante que se encuentra consagrado a lo largo de toda esta, y expresamente en sus artículos 1 inciso 1 y artículo 7, es el principio de no discriminación e igualdad. En la Convención se conceden derechos a los trabajadores migrantes y sus familiares estén o no documentados, tales como el derecho a la información del empleo y de las condiciones aplicables a su estancia, libertad de circulación en el territorio del Estado de empleo, y libertad de elección de su residencia, junto con el derecho a establecer asociaciones y sindicatos y a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen, tales como votar en elecciones políticas de éste. De todas formas, la Convención no establece una igualdad total entre los trabajadores documentados y los indocumentados, habiendo mayores beneficios para los documentados, tales como encontrarse exentos de pagar impuestos de importación o exportación de sus pertenencias, y no deberán pagar tampoco impuestos más gravosos que los nacionales del mismo país.

Junto con estos propósitos y principios, la Convención establece la obligación de los Estados Parte de respetar y asegurar a todos los trabajadores inmigrantes y sus familiares los derechos previstos en ésta, la cual es una responsabilidad que compromete a los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial⁵³. En el artículo 84 del instrumento recién mencionado se hace explícito el compromiso de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para aplicar las disposiciones de la presente Convención, compromiso cuya ejecución es responsabilidad tanto del poder Legislativo como del Ejecutivo.

En el ámbito de la reparación, en caso de violación de derechos, si bien el poder judicial está llamado a desempeñar un papel esencial, es claro que los otros dos poderes del Estado también tienen responsabilidades expresas, ya que los Estados Partes están comprometidos, según el artículo 83.a, a garantizar una reparación

⁵³ Alba, Francisco "El papel de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en la salvaguardia de los mismos. El caso de la convención internacional sobre los derechos de los trabajadores inmigrantes." *REMHU - Revista Interdisciplinaria de Movilidad de Humana*, vol. 16, no. 31 (2008), pp.37-61. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407042009003>.

efectiva, “aun cuando la violación haya sido cometida por personas que actuaban en el ejercicio de sus funciones oficiales”.

Para finalizar, en el artículo 72 de la Convención se prevé la creación de un Comité encargado de observar la aplicación de este instrumento: el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

En el artículo 73 de la Convención los Estados Partes aceptan la obligación de presentar informes sobre las medidas que hayan tomado para aplicarla en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor para el Estado Parte de que se trate, y, en lo sucesivo, cada cinco años. Los informes deben indicar los problemas que afecten a la aplicación de la Convención, y proporcionar información acerca de las características de las corrientes de migración. Tras examinar los informes, el Comité hace llegar al Estado Parte del caso las observaciones que considere oportunas⁵⁴.

En la Convención se prevé la cooperación estrecha entre el Comité y los organismos internacionales, en particular la Oficina Internacional del Trabajo (art. 74.2 y 74.5). Por ejemplo, el Comité invitará a la Oficina a nombrar representantes para que participen, con carácter consultivo, en sus sesiones, y examinará las observaciones y la documentación que les facilite la Oficina.

⁵⁴ ONU: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH), *Folleto informativo Nº 24 : La Convención internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité*, Mayo 2006, No. 24 (Rev.1), disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org.es/docid/5289d5634.html> [Accesado el 7 Noviembre 2021].

CAPÍTULO III

AVANCES EN LA LEGISLACIÓN DOMÉSTICA EN MATERIAS DE INMIGRACIÓN Y TRATA DE PERSONAS.

I. Análisis de la legislación migratoria chilena.

Al ser Chile un país en vías de desarrollo no debería sorprendernos el aumento exponencial de inmigrantes que hemos vivido en las últimas décadas. Factores como las tasas de productividad y empleo, que si bien no son tan altas para estándares primermundistas, sí lo son para otros países de la región Latinoamericana⁵⁵. Esto, junto con una relativa estabilidad económica y política son una explicación para este fenómeno.

En este sentido, el debate público que rodea la migración en nuestro país ha aumentado significativamente, especialmente durante la crisis migratoria causada por la pandemia del COVID-19. Este debate se ha centrado, entre otros elementos, en nuestra legislación doméstica, más específicamente en el Decreto Ley 1.094 de 1975, o “ley de extranjería”, que constituye la legislación migratoria más antigua de Sudamérica, y que todavía está vigente.

A nivel social, el aumento de la inmigración es sentido por muchos chilenos como una amenaza a la identidad nacional, la cultura y la “pureza” étnica chilena, lo que se traduce en comportamientos xenófobos y discriminatorios hacia las poblaciones migrantes⁵⁶. Cabe destacar que el concepto de migrante presente en la Ley de Extranjería se remite al Decreto con Fuerza de Ley N° 69 del año 1953, que buscaba

⁵⁵ OECD. *Latin American Economic Outlook*. Paris: OECD. 2010. Recuperado de <https://www.oecd.org/dev/44121339.pdf>

⁵⁶ Stefoni, Carolina. *Perfil Migratorio de Chile*. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones. 2011.
<http://www.red-iam.org/sites/default/files/2021-01/Perfil%20Migratorio%20Chile.pdf>.

perfeccionar la “raza” chilena atrayendo personas inmigrantes europeas, el cual dispone que: “Inmigrante es el extranjero que ingresa al país con el objeto de radicarse, trabajar y cumplir las disposiciones del presente decreto con fuerza de ley.”⁵⁷ Y señalando en su encabezado “*Que el aumento de la población es un factor fundamental a la industrialización, porque aumenta el mercado de consumo interno (...); Que una inmigración seleccionada producirá el aumento de la población, el mejoramiento técnico de la misma y una racionalización en el consumo que elevará el standard de vida del país; Que la inmigración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza (...)*”⁵⁸.

Ahora bien, para entender la migración desde el enfoque de los derechos humanos es necesario entender que en el acto de migrar se están ejerciendo una serie de derechos humanos, tales como como la libre movilidad de los individuos, derechos económicos, culturales, políticos y sociales que debieran ser garantizados durante todo el proceso migratorio⁵⁹.

También es necesario considerar que las políticas migratorias son una arista esencial de la problemática de derechos humanos de los migrantes. Estas políticas públicas pueden ser abiertas, selectivas o cerradas⁶⁰: Una política migratoria abierta significa que existe libertad de circulación y asentamiento, con garantías de derechos para las personas nacionales y extranjeras; una selectivas, que se limitan la entrada, salida y asentamiento de los migrantes según los intereses y necesidades del país y que sea cerrada o restrictiva implica que tenderán a la restricción casi total de la entrada, salida y asentamiento.

⁵⁷ Art. 5 DFL N° 69 de 1953, del Ministerio de Hacienda, que Crea el Departamento de Inmigración y Establece Normas sobre la Materia. D.O. 08.05.1953.

⁵⁸ DFL N° 69 de 1953, del Ministerio de Hacienda, que Crea el Departamento de Inmigración y Establece Normas sobre la Materia. D.O. 08.05.1953.

⁵⁹ Organización Internacional para las Migraciones, *Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria*, (Santiago: Organización Internacional para las Migraciones), 2003.

⁶⁰ Mármora, Lelio Las Políticas de Migraciones Internacionales: elementos para su definición, *Revista del CIM*, vol 5, n° 7 (1987), p. 72-91.

Según algunos autores, las políticas migratorias son un reflejo y consecuencia de la visión y construcción de una nación, su historia, cultura política y jurídica.⁶¹

En el caso de Chile, el conglomerado de normas que regula la migración no constituye una política migratoria coherente, sino más bien una regulación improvisada, que no responde a las características del mercado del trabajo actual, pero tampoco garantiza todos los derechos de la población migrante⁶². Esta situación favorece la irregularidad migratoria y la vulneración de los derechos humanos de los inmigrantes.

De hecho, una de las mayores críticas a la legislación nacional actual, es que si bien sí se han hecho esfuerzos para garantizar los derechos de los migrantes consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado de Chile, especialmente desde la vuelta a la democracia, estos esfuerzos han sido a través de instrumentos de carácter administrativo, tales como circulares, oficios o decretos en materia de salud, trabajo y educación⁶³.

Y, si bien se han promulgado algunas leyes, como la Ley N° 20.430 sobre protección de refugiados y la Ley N° 20.507 sobre tráfico y trata de personas, que analizaremos más adelante, se critica que no haya una política migratoria integral, sino que estrategias políticas aisladas⁶⁴, volviendo a lo que señalábamos en el párrafo anterior.

Frente a estas críticas nace el proyecto de ley N° 21.325 de migración y extranjería, en adelante, “la nueva ley de migración”, que si bien fue publicada en el Diario Oficial

⁶¹ Gil Arauco, Sandra, *Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes*, Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2006.

⁶² Domínguez, Cecilia, Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional: ¿Ceden los Derechos Humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio?, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 43, n°1 (2016) , p.189-217. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372016000100009&script=sci_abstract

⁶³ Pavez-Soto, Iskra, y Colomé, Sofía, Derechos humanos y política migratoria. Discriminación arbitraria en el control de fronteras en Chile, *Polis (Santiago)*, vol 17, n° 51 (2018), pp. 113-136, . <https://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2018-n51-1352>

⁶⁴ *Ibid.*

en abril de año 2021, aun no entra en vigencia, puesto que el último de sus artículos transitorios señala que lo hará cuando se publique su reglamento.

Al analizar la historia de la ley, dentro de su contenido encontramos que uno de sus objetivos principales es orientar la migración hacia la integración, lo que importa “conductas tan variadas como pagar impuestos o respetar la legislación nacional. Asimismo, se reconoce la igualdad de trato y no se tolera la discriminación arbitraria.⁶⁵”

Para lograr esto, se busca apuntar hacia la migración regular como única vía para la integración plena, por lo que el proyecto busca incentivar la regularización migratoria de manera tal que los migrantes puedan desarrollar su vida en las mejores condiciones posibles, y a *contrario sensu*, “haciendo difícil la estancia en condiciones de irregularidad, (...)”⁶⁶.

A través de información brindada por el gobierno⁶⁷, podemos encontrar que entre los principales cambios de esta nueva ley, está “que se pasa de una Ley de Extranjería a una Ley de Migraciones, donde el Estado promoverá los derechos de los extranjeros, así como también sus deberes y obligaciones. También permite sincerar las razones por la cual los extranjeros se vienen al país, de manera que quienes vengan con intenciones de vivir en Chile, pidan visa en los consulados y tengan cédula de identidad desde el primer día. A su vez, existe un catálogo flexible de visas, que permite un adecuado control y regularidad de la migración, y planificar con los gobiernos locales y regionales su integración y desarrollo laboral.”

También se crea una nueva institucionalidad: el Servicio Nacional de Migraciones, el centralizará el análisis, pero descentralizando la atención, orientación, inclusión y

⁶⁵ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, *Historia de la ley N°21.325. Ley de Migración y Extranjería*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7856/>

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Gobierno de Chile, Nueva Ley de Migraciones: Conoce las nuevas herramientas para asegurar un proceso ordenado, seguro y regular de quienes lleguen a vivir a Chile, Gob.cl, 12 abril 2021 <https://www.gob.cl/noticias/nueva-ley-de-migraciones-conoce-las-nuevas-herramientas-para-asegurar-un-proceso-ordenado-seguro-y-regular-de-quienes-lleguen-vivir-chile/>

entrega de beneficios, además de fomentar la coordinación y comunicación con la sociedad civil, municipalidades y gobiernos regionales.

También se facilitarán las expulsiones administrativas, no siendo necesario realizar denuncias penales por el ingreso, desincentivando así el uso de pasos no habilitados.

Respecto a este último punto es importante recalcar, en primer lugar, el contexto actual de nuestro país respecto de la inmigración irregular, y en segundo lugar, que es una práctica regular de la política chilena es legislar de manera apresurada y con fines populistas. Esto es algo que queda patente con esta nueva ley y que reitera lo que mencionamos en párrafos anteriores: la falta de una regulación coherente y consecuente con los tratados internacionales de derechos humanos que Chile suscribe.

De hecho, considerando que la inmigración irregular parece ser el mayor enfoque -y problema- de esta ley, sabemos que si bien la migración hacia Chile, al igual que hacia otros países de la región, experimentó un fuerte crecimiento desde el año 2015, pasando de 500 mil migrantes residentes ese año a 750 mil en 2017 y a 1 millón 500 mil en 2020. Un proceso de regularización realizado en 2018 mostró que solo cerca del 1% del total de extranjeros residentes ese año había ingresado clandestinamente, y alrededor del 10% estaba en condición irregular por haberle caducado los papeles⁶⁸, un número bastante inferior al que la población puede creer en base al discurso que se instaló por ciertos sectores políticos.

Siguiendo esta línea, dentro de las mayores críticas que se le hacen a esta nueva ley es que toda ley migratoria debe organizarse sobre dos grandes pilares: por una parte, el conjunto de disposiciones que delimitan el estatus legal con que residen las

⁶⁸ Thayer, Luis Eduardo, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, CIPER Chile, 27 abril 2021, https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/#h2_3

personas extranjeras, y por otra, el conjunto de mecanismos que permite superar ese estatus legal limitado, y acceder en igualdad plena a la ciudadanía⁶⁹.

Se establecen así, al mismo tiempo, las puertas de acceso y salida de la condición de migrante. La nueva ley pone el énfasis en las condiciones de ingreso y permanencia en el estatus legal parcial que define la situación migratoria, y mantiene en la penumbra muchos de los mecanismos para superar esa situación⁷⁰.

En este sentido es una ley que no asegura que se pueda salir en un plazo razonable de una situación por definición transitoria, y que se convierta en una condición social permanente⁷¹.

Sin embargo, algo rescatable es la creación de un estatuto de protección complementaria. En su artículo 10 señala que a los extranjeros a los que se les negó la calidad de refugiado se les podrá otorgar, de oficio o a petición de parte, protección complementaria que, en pocas palabras, implica que no podrá ser expulsado o devuelto a su país donde su derecho a la vida, integridad física o libertad personal corran peligro, lo que podría significar una importante herramienta de protección a víctimas de violencia de distinto tipo que no califiquen para acceder al estatus de refugiado.

Sin embargo, este artículo es un arma de doble filo si es que se utiliza para no otorgar la calidad de refugiados a personas que sí califican para ello. En esta línea existen antecedentes recientes: muchas personas de nacionalidad venezolana que llegaron a partir de 2019 a la frontera norte de Chile solicitando la apertura de expediente de refugiado fueron derivadas al consulado chileno en Cochabamba para

⁶⁹ Thayer, Luis Eduardo, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, CIPER Chile, 27 abril 2021, https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/#h2_3.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

iniciar allí la solicitud de esta visa especial. Con ello, Chile incumplió los compromisos internacionales que ha suscrito el Estado en materia de protección de refugiados⁷².

Otros dos avances importantes de esta ley respecto de la anterior es que el ingreso irregular al país deja de ser considerado un delito (artículo 9), y que se reconoce la multiculturalidad de los migrantes a través de la integración e inclusión (artículo 6), lo que nos acerca a los estándares internacionales en la materia⁷³.

Como podemos ver, un cambio de legislación en materia de migración era imperioso, especialmente si consideramos que el decreto ley que aún nos rige es del siglo pasado, se remite a un decreto con fuerza de ley aún más antiguo -y racista-, y es el cuerpo legal migratorio más antiguo de Sudamérica. Sin embargo, la nueva ley 21.325 deja mucho que desear. Quedan muchos vacíos o imprecisiones estratégicas que nos dejan al margen de los estándares internacionales a los que estamos suscritos, lo que implica un riesgo real e inminente de violaciones de derechos humanos sistemáticas a inmigrantes, más aun en el contexto actual.

Si nos remitimos a los ODS, el Objetivo 10 sobre “reducir la desigualdad en y entre los países” en su meta 10.7 impone “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.” Como ya vimos, nuestra legislación es deficiente en esto, por lo que solo nos queda mirar al futuro y esperar reformas que puedan dar el ancho.

⁷² Thayer, Luis Eduardo, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, CIPER Chile, 27 abril 2021, https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/#h2_3.

⁷³ Organización de Naciones Unidas, *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para parlamentarios*, N° 24, 2015.

II. Análisis de la legislación doméstica en materia de trata de personas

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes afectan prácticamente a todos los países del mundo, sin embargo, según datos recopilados en el Informe Mundial sobre la Trata de Personas del año 2020⁷⁴, realizado por la Organización de Naciones Unidas entre los años 2016 y 2019, las víctimas son mayoritariamente objetivos vulnerables y de países afectados por recesiones económicas. De hecho, el informe señala explícitamente que “las víctimas son blanco cuando son vulnerables, y la recesión económica causada por el COVID-19 significará un mayor número de personas en riesgo de tráfico.”⁷⁵

También indica el informe que en el año 2018, de cada 10 víctimas, 5 eran mujeres adultas y 2 eran niñas, esto es, el 70% de las víctimas de tráfico de personas eran de sexo femenino.

Junto con esto, según la Organización Internacional para las Migraciones de la ONU, Chile es un país de origen, tránsito, y sobre todo, de destino de víctimas de trata, principalmente en las modalidades de explotación sexual y trabajos forzados⁷⁶. La mayoría de las víctimas son mujeres.

No es baladí que en Chile hayan aumentado exponencialmente los números de víctimas de tráfico de personas, esto, en cuanto según el Informe Mundial sobre la Trata de Personas del año 2018, la gran mayoría de los países afectados son países

⁷⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, p.9. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ <https://chile.iom.int/es/lucha-contra-la-trata-de-personas-0>

con mayores ingresos⁷⁷, y según los datos del Banco Mundial,⁷⁸ Chile es una de las economías de más rápido crecimiento en Latinoamérica en las últimas décadas; esto, sumado a un marco institucional y político sólido, junto con un avance en el desarrollo del país, han significado un aumento de la población migrante, y por consiguiente, un aumento de víctimas de trata.

Es importante señalar que si bien en los últimos años se desencadenó en Chile una *crisis migratoria*, materia que no es objeto de este estudio, el aumento exponencial de la migración y de la trata de personas en nuestro país data desde mucho antes. Es frente a esto, que en 1995 se crea la ley N° 19.409, considerado como el primer instrumento legal en Chile que se refiere al crimen de Trata de Personas.⁷⁹

En dicha ley se tipificaba el delito de trata de blancas y normalizaba la promoción y facilitación de la prostitución internacional, respecto a esto, el Ministerio del Interior consideró en su momento que la legislación tenía múltiples fallas, entre ellas que no se penalizaba la trata si ocurría dentro del país, que no se penalizaba la trata de tipo laboral, y que tampoco se penalizaba la extracción de órganos bajo las hipótesis de Trata de Personas; situaciones que derivaban en una falta de protección hacia las víctimas⁸⁰.

Conforme a lo anterior, la normativa no se ajustaba a lo expuesto en el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños* (específicamente en su artículo tercero, inciso A), emitido por las Naciones Unidas; protocolo que había ratificado el Estado de Chile en el año 2004 y que,

⁷⁷ UNITED Nations Office on Drugs and Crime. Global Report on Trafficking in Persons 2020. [En línea] Enero 2021. Consultado el 22 de enero de 2022. p. 9. Desde: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf.

⁷⁸ BANCO Mundial, Chile: Panorama General, Banco Mundial, 31 de marzo 2016, Recuperado el: 14 de junio 2016.

<https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#1>

⁷⁹ Barros, Francisca, *El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile* (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018), 13-173.

⁸⁰ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas. [En línea], 2013. Consultado el 22 de enero de 2022, Disponible en: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/MITP-Plan-de-Acción-Nacional-contra-la-Trata-de-Personas-2013.pdf>.

complementando a la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocido como Protocolo de Palermo, obliga a nuestro país a adoptar medidas para prevenir la trata de personas, castigar a los tratantes y proteger a las víctimas.

Es así que el país, al no cumplir con los estándares internacionales en la materia⁸¹, y dada la evolución del crimen, es que el mismo año 2005, por moción parlamentaria, se crea un Proyecto de Ley para actualizar la legislación en esa materia. Aquella iniciativa rinde sus frutos el día 8 de abril del año 2011 cuando se promulga la Ley N° 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”. De esta manera, la creación de la actual legislación permitió que el Estado de Chile se acogiera bajo los términos dispuestos en el *Protocolo* de las Naciones Unidas y que se pudiera contar con métodos de protección para las víctimas de Trata de Personas. Esta ley modifica el Código Penal introduciendo los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (artículo 411 quáter), en el cual especifica:

“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, acoge 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...”⁸²

⁸¹ HISTORIA de la Ley N° 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, por Jaime Quintana Leal “et al”. [en línea] 8 abril 2011. Consultado el 22 de enero 2022. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/4627/>

⁸² Chile, Ley N° 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, Diario Oficial de la República de Chile, 8 de abril 2011 (consulta: 22 enero 2022). Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1024319>.

Además el artículo N° 411 quáter agrega que no se considera válido, bajo ninguna circunstancia, que los victimarios declaren haber actuado con el consentimiento de sus víctimas, más aún, si ellas son menores de edad. Asimismo, la ley N° 20.507 establece normas para la prevención y más efectiva persecución penal de los delitos de tráfico.⁸³

El año 2008 comienza una fase trascendental en las políticas públicas chilenas inherentes al delito, con motivo de la creación de la *Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas* (desde ahora MITP), la cual corresponde a la primera comisión asesora dirigida por la Subsecretaría del Interior del Ministerio del mismo nombre⁸⁴, que tiene como objetivo: “...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”⁸⁵

Este comité consultor es de carácter permanente y está compuesto de manera interministerial e intersectorial por diferentes organizaciones, las cuales forman parte del “Convenio Intersectorial para Aprobar e Implementar el Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas”.

La MITP, según el Decreto N° 2.821 Exento del año 2008, tiene como principales líneas de trabajo: (i) “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; (ii) Colaborar en la generación de sistemas de registro de posibles víctimas de trata de personas, de manera de generar información estadística comparable entre las diversas instituciones públicas que se relacionan con esta materia; (iii) Generar campañas de información y

⁸³ *El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile* (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018), 13-173.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior crea “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”, Diario Oficial de la República de Chile, N° 39.141, 19 de agosto de 2008.

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”⁸⁶.

Desde el año 2008 hasta el año 2011, la MITP estuvo enfocada en impulsar la aprobación de la Ley N° 20.507, posterior a ello, en el año 2012 comienza una nueva etapa en su trabajo con la elaboración de un *Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas*, que tuviese como objetivo “...generar e implementar acciones de carácter permanente para prevenir y combatir la Trata de Personas, y garantizar la protección y asistencia de las víctimas de la misma”⁸⁷. Sin embargo, para poder confeccionar esta política pública, entre los años 2012 y 2013 se dio inicio a la fase de diagnóstico sobre el crimen en Chile que consistió en la realización de un cuestionario que pretendía conocer la respuesta estatal respecto del crimen. Ello tenía como fin conocer la información y sensibilización que existía en esta materia, como también el funcionamiento de protección a las víctimas del delito⁸⁸.

Una vez concluida la etapa de análisis del *Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas*, se da el pie inicial para implementar el programa en el año 2014, el cual comienza simultáneamente en todas sus fases: (1) Diseño (2) Generación de Contenidos, (3) Implementación y (4) Ejecución de las Acciones e Instrumentos Diseñados. A mitad del año 2015 se concretó la revisión completa del *Plan de Acción*, donde se evaluó la pertinencia y eficacia de sus acciones.

El *Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas*, promulgado el 6 de diciembre del año 2013 para que se ejecutara desde el año 2014 por el Ministerio del Interior, considera cuatro áreas fundamentales, las cuales son: (i) Políticas en el área de prevención y sensibilización del delito; (ii) Políticas en el área de control y

⁸⁶ DECRETO N° 2.821 exento, Crea la “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”, Santiago, 31 de julio de 2008.

⁸⁷ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior crea “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”, Diario Oficial de la República de Chile, N° 39.141, 19 de agosto de 2008.

⁸⁸ Barros, Francisca *El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile* (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018), 13-173.

persecución del delito; (iii) Políticas en el área de protección y asistencia a las víctimas; (iv) Políticas en el área de cooperación y coordinación interinstitucional⁸⁹.

Por otro lado, como podemos ver, si bien el enfoque principal de esta norma es la sanción a los tratantes este no es el único, puesto que la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (en adelante UNODC), en su Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas⁹⁰, establece criterios mínimos con los que debe contar la legislación de un país para cumplir con los estándares internacionales de la Convención y el Protocolo, entre los cuales se contemplan un énfasis en la tipificación del delito, esto es, que penalice adecuadamente a los tratantes, en la protección a las víctimas, y en la prevención de la trata de personas.⁹¹

Como ya habíamos adelantado recientemente, es gracias a las disposiciones que surgieron de la Ley N° 20.507, que el Tráfico Ilícito de Migrantes es un delito que se encuentra tipificado en el Código Penal, específicamente, es en el artículo N° 411 bis del Código Penal que se define al Tráfico Ilícito de Migrantes como el delito que “con ánimo de lucro facilita o promueve la entrada ilegal al país de una persona que no sea nacional o residente”⁹². Por este crimen, la ley establece que el individuo deberá pagar con una pena de prisión que oscila entre los 541 días a los 5 años, además de pagar una sanción monetaria que puede ir desde las 50 a 100 unidades tributarias mensuales.

⁸⁹ MINISTERIO del Interior y Seguridad Pública, Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2015- 2018. [en línea] 2015. Consultado el 22 de enero de 2022. Disponible en: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/12/Plan-de-Accion-contra-la-Trata-de-Personas-2015-2018.pdf>.

⁹⁰ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, UNODC, *Manual para la Lucha Contra la Trata de Personas*, Programa Mundial Contra la Trata de Personas, Naciones Unidas, 2008-

⁹¹ Bonacic, Daniela, *Informe Sobre la Trata de Personas en Chile Un análisis legislativo e institucional en el marco de la nueva ley 20.507*, Diciembre 2012.

⁹² Chile, Ley N° 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, Diario Oficial de la República de Chile, 8 de abril 2011 (consulta: 22 enero 2022). Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1024319>.

Adicionalmente, la ley agrava las penas de prisión para el individuo que comete el delito si éste incurre en dos situaciones. La primera de ellas, implica que el individuo pusiese en peligro la integridad física o salud del afectado; hecho que castiga al victimario con una pena de prisión que fluctúa desde los 3 años y un día hasta los 5 años. La segunda, requiere que el individuo pusiese en peligro la vida del afectado o si éste fuese menor de edad; en este caso, la pena que arriesga el victimario comienza en los 5 años y un día, pudiendo terminar en 10 años de prisión.

Para finalizar, junto con los avances en la legislación también ha habido innovaciones en las políticas públicas chilenas: las principales iniciativas del Gobierno de Chile en materias de Tráfico Ilícito de Migrantes han sido, entre otras, en el año 2012, a un poco más de un año de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.507, se crea la Brigada de Trata de Personas, dependiente de la Policía de Investigaciones de Chile, que además de investigar, desbaratar y gestionar los casos relativos a la Trata de Personas, se encarga también de todos los procedimientos delictuales relacionados con el Tráfico Ilícito de Migrantes en el país⁹³.

Además, el Gobierno a través del Departamento de Extranjería y Migración, en conjunto con la Policía de Investigaciones, han gestionado la realización de distintas charlas y seminarios informativos para fiscales, policías, abogados, académicos, agentes migratorios, Intendencias y Gobernaciones para capacitar sobre el delito, dar a conocer sus redes criminales y riesgos asociados. En la misma línea, la Policía de Investigaciones realiza periódicamente campañas de sensibilización sobre el delito en sectores vulnerables -locales nocturnos- con el fin de que empleadores adopten medidas preventivas contra este tipo de delito. Por otro lado, en el año 2016 la Fiscalía de Arica y Parinacota, en conjunto con la Policía de Investigaciones, inició un programa de acercamiento a migrantes denominado “Tú nos importas”, el cual tiene como objetivo que las personas que hayan sido traficadas, “...participen del proceso penal

⁹³ Barros, Francisca, *El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile* (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018), 13-173.

*en su calidad de víctimas o testigos, y así contribuyan con antecedentes que permitan desarticular organizaciones dedicadas al Tráfico Ilícito de Migrantes*⁹⁴.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, se visualiza a Chile como un país que en pocos años ha avanzado de manera significativa en sus políticas públicas inherentes a la Trata de Personas, mediante (i) la promulgación de la Ley N° 20.507, (ii) la creación de la Mesa Intersectorial de Trata de Personas, y finalmente, (iii) el diseño del Plan Nacional Contra la Trata de Personas, el cual, refleja la estrategia del Gobierno de Chile en relación a sus políticas públicas para combatir el crimen. Esta situación deja en evidencia que el Estado de Chile ha incorporado en su gran mayoría los acuerdos y recomendaciones de las Naciones Unidas y del Departamento de Estado de los Estados Unidos, respecto de la Trata de Personas⁹⁵.

⁹⁴ FISCALÍA de Chile, Fiscalía de Arica implementa plan de trabajo con migrantes para desbaratar bandas que trafican con personas, 13 de mayo de 2016. Consultado el 22 de enero de 2022. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/noticiaPdf?noticiald=10935>.

⁹⁵ Barros, Francisca, *El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile* (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018), 13-173.

CONCLUSIÓN

Desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible hemos recorrido un largo camino, logrando avances en el bienestar de la población internacional y la protección de derechos humanos que hace veinte años eran impensables.

Los avances en la equidad de género, en igualdad y acceso a la salud y educación han sido exponenciales: un pequeño paso en la dirección correcta encamina una serie de resultados que se encaminan a un mundo ideal que aun no existe, pero que está en vías de ser construido.

Respecto a la trata de personas, uno de los temas protagonistas de este trabajo, el Convenio de Estambul llega a reemplazar los instrumentos internacionales anteriormente creados, no desestimando los esfuerzos que estos hicieron, sino que tomando lo que ellos lograron y complementándolo de forma tal que se pudiera tener una vista amplia de las tres principales facetas y problemáticas del tráfico de personas -la faceta criminal, la de derechos de los trabajadores y la de derechos humanos-, armonizándolas y logrando un trabajo en común, para que finalmente pudieran relacionarse no solo desde la interpretación de los diversos instrumentos que las trataban, que solían chocar y obstaculizar a las otras facetas, sino que pudieran complementarse desde un mismo instrumento común.

Los diversos acuerdos, convenios, protocolos e instrumentos que surgieron a lo largo del tiempo para hacer frente a la problemática del tráfico de personas tuvieron siempre un problema en común: la necesidad social de darles a las víctimas una cara de inocencia y vulnerabilidad, dándole la espalda a la gran mayoría de los y las afectadas que normalmente tenían un contexto moral gris. También tenían el gran problema de no hablar el mismo idioma, tanto literal como figurativamente. De poco sirve suscribir tratados y acuerdos si cada Estado entiende por tráfico de personas o

víctima una cosa distinta. La definición unificada y amplia de lo que es el tráfico de personas significó mucho más que lograr que los Estados pudiesen tener definiciones claras, sino que contribuyó a la desmarginalización -paulatina, pero de todas formas efectiva- de estas víctimas no consideradas “moralmente merecedoras” de protección.

De todas formas, queda mucho por hacer. Sea en el trabajo de desestigmatización y desmarginalización de las víctimas, en su protección, la ayuda estatal y principalmente, en la responsabilización de los Estados por las violaciones de derechos humanos que ocurren bajo su alero y las medidas de acción a tomar, no porque un Convenio internacional así los obliga, sino porque la necesidad de proteger los derechos humanos de todas las personas, sean nacionales o extranjeras, es intrínseca a lo que significa un Estado de Derecho.

Por último, a nivel doméstico los avances de nuestro país han sido lentos y en ciertos casos insuficientes: en materia de migración la nueva ley 21.325 parece seguir la lógica del decreto ley anterior, pero con un *twist* contemporáneo. Ignorando los tratados de derechos humanos a los que Chile suscribe o, más bien, aludiéndolos de forma declarativa, sin una intención real de lograr verdaderos cambios.

Por otro lado, la ley 20.507 sobre Trata de Personas si bien es un avance muy importante para nuestro país, y sumado a las políticas públicas que se han adoptado por el Estado Chileno para hacer frente a la problemática, han sido significativas para paliar los efectos del creciente fenómeno de trata de personas en América Latina, estos mecanismos aun no terminan de llegar a los estándares internacionales a los que deberíamos apuntar.

Para finalizar, también en materia doméstica, el pasado 21 de marzo de 2022 se anunciaron las primeras urgencias legislativas durante el mandato del Presidente de la República, Gabriel Boric Font. Entre ellas se encuentran darle urgencia simple a la reforma del Código Penal, especialmente relevante para este trabajo, reforma que

tocaría temas relativos al proxenetismo, explotación sexual y pornografía de niños, niñas y adolescentes y al proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el cual fue ingresado durante la segunda administración de la ex presidenta Michelle Bachelet Jeria.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abellán, Lucía, y Sahuquillo, María R. "Europeos que explotan a europeas". *El País*. 12 de abril de 2013. https://elpais.com/sociedad/2013/04/12/actualidad/1365799740_049400.html
2. Acuerdo Internacional de Supresión del Tráfico de Blancas de París. 1904.
3. Allain, Jean. "No effective trafficking definition exists: Domestic implementation of the Palermo Protocol". *Albany Government Law Review*. 2014.
4. Alba, Francisco. "El papel de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en la salvaguardia de los mismos. El caso de la convención internacional sobre los derechos de los trabajadores inmigrantes". *REMHU - Revista Interdisciplinar da Movilidad Humana*, vol. 16, no. 31. 2008,
5. Anaya Muñoz, Alejandro. "Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento" *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México*. Vol. 11, N° 40. 2017.
6. Alto Comisionado De Naciones Unidas Para Los Refugiados. *Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*. 2001. ACNUR. (Recuperado el 03 de septiembre de 2017)
7. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* en United Nations. Treaty Series, vol. 189. (Ginebra: 28 Julio 1951).
8. Ayuda en Acción. "Migración femenina en el mundo". 23 julio 2018. <https://ayudaenaccion.org/blog/mujer/migracion-femenina/>.
9. Banco Mundial. Chile: Panorama General. Banco Mundial, 31 de marzo 2016. Recuperado el: 14 de junio 2016. <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview#1>

10. Barros, Francisca. "El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile". Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. 2018.
11. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la ley N°21.325. Ley de Migración y Extranjería.
<https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7856>.
12. Boczek, Boleslaw Adam. "International Law: A Dictionary". Scarecrow Press, 2005.
13. Bonacic, Daniela. "Informe Sobre la Trata de Personas en Chile Un análisis legislativo e institucional en el marco de la nueva ley 20.507". Diciembre 2012.
14. Bruch, Elizabeth M. "Models Wanted: The Search for an Effective Response to Human Trafficking". *Stanford Journal Of International Law*, 2004. Vol. 40.
15. Cárdenas, Sonia. "Conflict and compliance. State Responses to International Human Rights Pressure". *Philadelphia, University of Pennsylvania Press*, 2007.
16. "Cerrando la brecha de género en la acción humanitaria". Página Interactiva de la ONU Mujeres. 2014.
<https://interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/humanitarianaction/es/index.html>
17. Chile, Ley N° 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, Diario Oficial de la República de Chile, 8 de abril 2011 (consulta: 22 enero 2022).
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1024319>.
18. CIDH. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. 2016.
19. "Cinco diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible" Página web de la UNICEF.
<https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>.
20. Conclusión N°87 (f) del Comité Ejecutivo del ACNUR. 1999.

21. Consejo de Europa. "Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha Contra la Violencia a la Mujer y la Violencia Doméstica". 2011.
22. Consejo de Europa, "Reporte del convenio para la Acción contra la Trata de Seres Humanos". 2005.
23. Constitución de la Oficina Internacional del Trabajo. Washington. 1919.
24. Convención de la Organización para la Unidad Africana que regula aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África. 1969.
25. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de diciembre de 1990.
26. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra. 1919.
27. Demleitner, Nora V. "The Law at Crossroads: The Construction of Migrant Women Trafficked Into Prostitution". *Global Human Smuggling: Comparative Perspective*. John Hopkins University Press. 2001.
28. Declaración de Cartagena sobre Refugiados Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios". Celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.
29. *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*. Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados". Celebrado en San José de Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.
30. DECRETO N° 2.821 exento, Crea la "Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas", Santiago, 31 de julio de 2008.
- 31.¹ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior crea "Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas". Diario Oficial de la República de Chile, N° 39.141, 19 de agosto de 2008
32. DFL N° 69 de 1953, del Ministerio de Hacienda, que Crea el Departamento de Inmigración y Establece Normas sobre la Materia. D.O. 08.05.1953.

33. Domínguez, Cecilia. “Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional: ¿Ceden los Derechos Humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio?”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 43, n°1. 2016. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34372016000100009&script=sci_abstract
34. “El proceso de establecer obligaciones vinculantes para los gobiernos” Página web de la UNICEF.
https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30207.html
35. “El tráfico ilícito de migrantes y la creciente trata de blancas”. *Interferencia*, 15 de diciembre de 2018, sec. Inmigrantes.
36. El tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: comparación y evaluación de las políticas en Chile (Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018).
<https://interferencia.cl/articulos/el-trafico-ilicito-de-migrantes-y-la-creciente-trata-de-blancas>
37. European Commission, y Directorate-General for Home Affairs. “Los derechos de las víctimas de la trata de seres humanos en la UE”, *Luxembourg: Publications Office*, 2013.
38. [FISCALÍA de Chile. Fiscalía de Arica implementa plan de trabajo con migrantes para desbaratar bandas que trafican con personas, 13 de mayo de 2016. Consultado el 22 de enero de 2022. http://www.fiscalia.cl/Fiscalia/noticiaPdf?noticiald=10935.](http://www.fiscalia.cl/Fiscalia/noticiaPdf?noticiald=10935)
39. Gil Arauco, Sandra. “Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes”. Madrid, España. Universidad Complutense de Madrid. 2006.
40. Glossary on Migration. International Migration Law. International Organization on Migration. UN Migration. 2019.
41. Gobierno de Chile. Nueva Ley de Migraciones: Conoce las nuevas herramientas para asegurar un proceso ordenado, seguro y regular de quienes lleguen a vivir a Chile. Gob.cl, 12 abril 2021.

<https://www.gob.cl/noticias/nueva-ley-de-migraciones-conoce-las-nuevas-herramientas-para-asegurar-un-proceso-ordenado-seguro-y-regular-de-quienes-lleguen-vivir-chile/>

42. Historia de la Ley N° 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, por Jaime Quintana Leal “et al”. [en línea] 8 abril 2011. Consultado el 22 de enero 2022. <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/4627/>.
43. Hugo, G. y Bun Kwok, C.. "Conceptualizing and Defining Refugee and Forced Migrations in Asia", *Southeast Asian Journal of Social Science*, vol. 18, n° 1. 1990
44. Informe sobre el Tratado de Lisboa. *Parlamento Europeo*. 29 de enero de 2008.
45. [Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", 22 Noviembre 1984. Consultado el 22 de enero de 2022.](#)
<https://www.refworld.org.es/docid/50ac93722.html>.
46. Landman, Todd. Protecting human rights: A comparative study. *Washington DC, Georgetown University Press*, 2005. p. 28.
47. Mancilla, Roberto.. “El principio de progresividad en el ordenamiento constitucional mexicano, *Cuestiones constitucionales*”. Vol. 33. 2015.
48. Mármora, Lelio “Las Políticas de Migraciones Internacionales: elementos para su definición”, *Revista del CIM*, vol 5, n° 7. 1987.
49. “Migración y Asilo: Comprender las políticas de la Unión Europea”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. 2014.
50. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas. [En línea], 2013. Consultado el 22 de enero de 2022,

<http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/MITP-Plan-de-Acción-Nacional-contra-la-Trata-de-Personas-2013.pdf>.

51. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría del Interior crea “Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”, Diario Oficial de la República de Chile, N° 39.141, 19 de agosto de 2008.
52. Naciones Unidas. "Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas", Objetivos de Desarrollo Sostenible, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>
53. Nafziger, James A. R., and Bartel C. Barry. "The Migrant Workers Convention: Its Place in Human Rights Law", *International Migration Review*. Vol. 25, no. 4. 1991.
<https://heinonline-org.pucdechile.idm.oclc.org/HOL/P?h=hein.journals/imgratv25&i=735>.
54. OACDH. “Migración, Derechos Humanos y Gobernanza”, *Manual Parlamentario Número 24*. HR/PUB/15/3. 2015.
55. Objetivo 5: Lograr la Igualdad entre los géneros y en ponderar a todas las mujeres y niñas”. Página web de la ONU.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>.
56. OECD. *Latin American Economic Outlook*. Paris: OECD. 2010. Recuperado de <https://www.oecd.org/dev/44121339.pdf>
57. Oficina de Naciones Unidas contra Droga y el Delito, (UNODC), “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, 2000.
58. OIT, Estimaciones Mundiales sobre la esclavitud moderna: trabajo forzoso y matrimonio forzoso, (Ginebra: OIT, 2019), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@ipec/documents/publication/wcms_596485.pdf.
59. ONU: Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH), Folleto informativo N° 24 : La Convención internacional sobre los trabajadores

- migratorios y su Comité. Mayo 2006. No. 24 (Rev.1). <https://www.refworld.org/es/docid/5289d5634.html> [Accesado el 7 Noviembre 2021].
60. Organización de Naciones Unidas, “Documentos en español: Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015”, <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015/>.
61. Organización de Naciones Unidas, *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para parlamentarios*, N° 24, 2015.
62. Organización para la Unión Africana, Convención Unión Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África, Artículo 2.2. Septiembre 1974. Consultado el 22 de enero de 2022, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50ac934b2>.
63. ONU Mujeres, "Cerrando la brecha de género en la acción humanitaria", ONU Mujeres, 2014, <https://interactive.unwomen.org/multimedia/infographic/humanitarianaction/es/index.html>
64. Países que han firmado y ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” CEPAL. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/paises-que-han-firmado-ratificado-protocolo-facultativo-la-convencion-la-eliminacion>
65. Pavez-Soto, Iskra, y Colomé, Sofía. “Derechos humanos y política migratoria. Discriminación arbitraria en el control de fronteras en Chile”. *Polis (Santiago)*. Vol 17, n° 51. 2018. <https://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2018-n51-1352>.
66. Prakash Vyas, Om. “Human Trafficking Across Borders: Human Rights Violations of Women and Children, Challenges and Remedies” Kathmandu School Of Law Review. Special issue. October 2012.

67. Progress report of the Secretary General, UN, Report on international migration and characteristics and welfare problems of migrant workers and their families. New York: UN Secretary General. December 1978.
68. Rico, Nieves, "Violencia de Género: un problema de derechos humanos". CEPAL, 1996,
69. Salazar, Manuel "El tráfico ilícito de migrantes y la creciente trata de blancas", *Interferencia*, 15 de noviembre 2018.
70. Stefoni, Carolina. Perfil Migratorio de Chile. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones. 2011.
<http://www.red-iam.org/sites/default/files/2021-01/Perfil%20Migratorio%20Chile.pdf>
71. Sotomayor Cabrera, Natalia. "El Estatuto de los Refugiados en Chile. Análisis Crítico y Comparativo de la Ley N° 20.430 como Instrumento de Protección y Promoción de los Derechos Humanos", Tesis Para Optar Al Grado De Magíster En Derecho Con Mención En Derecho Internacional, Universidad de Chile, 2018, <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/165760/El-estatuto-de-los-refugiados-en-Chile-análisis-cr%C3%ADtico-y-compartivo-de-la-ley-....pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
72. Thayer, Luis Eduardo, Nueva ley de migraciones: por qué precariza el trabajo y la residencia de los migrantes y puede promover más ingresos clandestinos, CIPER Chile, 27 abril 2021,
73. https://www.ciperchile.cl/2021/04/27/nueva-ley-de-migraciones-por-que-precariza-el-trabajo-y-la-residencia-de-los-migrantes-y-puede-promover-mas-ingresos-clandestinos/#h2_3
74. UNICEF, "Cinco diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible", UNICEF, <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>.
75. United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Report on Trafficking in Persons 2020*.

76. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf
77. United Nations, Treaty Series, vol. 2220, p. 3; Doc. A/RES/45/158.
78. Vilariño, Albert "De los Objetivos del Milenio a los del Desarrollo Sostenible...¿repitiendo errores?", Revista Haz Fundación. 4 diciembre 2015. <https://hazrevista.org/opinion/2015/12/de-los-objetivos-del-milenio-a-los-del-desarrollo-sostenible-repitiendo-errores>.