

# Seminario internacional sobre trata de personas y tráfico de migrantes

26 de octubre de 2012

Santiago de Chile



# Seminario internacional sobre trata de personas y tráfico de migrantes

26 de octubre de 2012  
Santiago de Chile



## COLABORADORES



**UNHCR  
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados



NACIONES UNIDAS  
**DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

*América del Sur  
Oficina Regional*



Embajada  
de los Estados Unidos  
de América  
Santiago, Chile

## **SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE TRATA DE PERSONAS Y TRÁFICO DE MIGRANTES**

### **Instituto Nacional de Derechos Humanos**

#### **Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos**

Lorena Fries Monleón, Directora  
José Aylwin Oyarzún  
Miguel Amunátegui Monckeberg  
Carolina Carrera Ferrer  
Consuelo Contreras Largo  
Sebastián Donoso Rodríguez  
Mario Fernández Baeza  
Carlos Frontaura Rivera  
Roberto Garretón Merino  
Claudio González Urbina  
Manuel Núñez Poblete

#### **Organización del Seminario**

Instituto Nacional de Derechos Humanos

#### **Equipo de trabajo**

Daniela Ortega Allan, Unidad Jurídica Judicial  
Tamara Carrera Briceño, Unidad Jurídica Judicial  
Leonardo Urrutia Álvarez, Área de Comunicaciones

#### **Colaboración**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
Embajada de los Estados Unidos

#### **Edición de textos**

Eliana Largo Vera

#### **Transcripción Seminario**

Español: Jonathan Matus de la Parra  
Inglés: Alexis Psarras

#### **Traducción de textos**

Paula Reynal Vial

#### **Diseño y diagramación**

Michèle Leighton Palma

#### **Impreso en**

Maval

**ISBN:** 978-956-9025-45-7

**Registro de Propiedad Intelectual:** 235.082

#### **Primera edición**

1.000 ejemplares  
Santiago de Chile, noviembre de 2013

# Índice

## Presentación

*Lorena Fries Monleón*

Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos ..... 9

*Amerigo Incalcaterra*

Representante Regional para América del Sur, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ..... 15

## Primer Panel. Trata de personas y tráfico de migrantes en el derecho internacional

*Joy Ngozi Ezeilo*

Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres, los niños y las niñas ..... 23

Preguntas del público ..... 38

## Segundo Panel. Diagnóstico de la trata de personas y tráfico de migrantes en Chile y la Región

*Carolina Stefoni*

Académica de la Universidad Alberto Hurtado ..... 45

*Laís Wendel Abramo*

Directora de la Oficina Internacional del Trabajo en Brasil ..... 49

*Mónica Beatriz Rivero*

Coordinadora Proyecto Regional de Lucha contra la Trata de Personas del Programa Mercosur Social y Solidario ..... 57

*Viviana Mellado*

Representante de la Organización Internacional para las Migraciones en Chile ..... 63

Preguntas del público ..... 66

### **Tercer Panel. Políticas públicas**

*Mario Cassanello*

Secretario Técnico Mesa Intersectorial Trata de Personas ..... 69

*Bernardita Prado*

Jefa de la Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer del Servicio Nacional de la Mujer ..... 75

*Denisse Araya*

Directora Ejecutiva de la Corporación Raíces ..... 79

*Miguel Ontiveros*

Profesor de Derecho Penal de la Escuela Libre de Derecho Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México ..... 85

Preguntas del público ..... 90

### **Cuarto Panel. Acceso a la justicia**

*Francisco Maldonado*

Profesor de Derecho Penal y subdirector del Centro de Estudios de Derecho Penal, Universidad de Talca ..... 99

*Carolina Suazo*

Fiscal Adjunto Unidad de Delitos de Alta Complejidad, Fiscalía Centro Norte ..... 105

*Yanira Zúñiga*

Profesora de Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional Universidad Austral ..... 111

*Margo Brodie*

Jueza de Distrito, Distrito Este del Estado de Nueva York ..... 117

Preguntas del público ..... 123

### **Anexos**

Programa del seminario ..... 129

# Presentación



**Lorena Fries Monleón**  
**Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos**

Buenos días a todas y todos. Me hago parte de los saludos que hizo mi antecesor Rodrigo Bustos a cada una de las autoridades que están acá, y quiero agradecer a nuestros/as patrocinadores/as. Especialmente a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile por asumir con nosotros y nosotras el desafío de hacer este seminario que, sin duda, es la apertura a uno de los temas que se instalará en nuestro país: el tráfico de personas.

La historia de la humanidad se puede leer en clave de migraciones, las culturas, sociedades y naciones se han construido sobre la base de la interacción no siempre pacífica de los pueblos. La migración y en particular los derechos de las personas migrantes, son preocupación de la comunidad internacional desde la adopción de los primeros instrumentos internacionales de derechos humanos. En efecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, contienen disposiciones que los protegen, y varias convenciones contra la discriminación racial, la tortura, los derechos de niños, niñas y adolescentes y de las mujeres disponen de protección más específica para esta población. Se agrega a ello el Convenio de Naciones Unidas de 1951 sobre los estatutos de las personas refugiadas y su Protocolo de 1967, la Convención de Viena de 1973 sobre relaciones consulares, y los dos protocolos sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, que entraron en vigor en 2003 y 2004 respectivamente.

Este tejido normativo es reflejo de la complejidad del tema migratorio, en él se cruzan dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales, además de consideraciones de seguridad por parte de los estados. Desde la década de los noventa en adelante, sin embargo, la migración dejó de ser un asunto de exclusiva competencia doméstica de los estados para convertirse en una materia que, en tanto característica inevitable del mundo contemporáneo, requiere de la cooperación internacional para encauzarla efectivamente. Aun cuando los países declaran la necesidad de respetar los derechos humanos de la población migrante, la realidad muestra que su respeto y efectivo goce se mantiene como un desafío, particularmente para las personas indocumentadas, las mujeres, los niños y las niñas. A la ausencia de legislaciones que reconozcan derechos a quienes migran, se suman prácticas institucionales y conductas discriminatorias xenófobas y excluyentes en los países de destino.



En este marco, un asunto de particular preocupación es la trata de personas y el tráfico de migrantes. En efecto, en demasiadas ocasiones la migración es sinónimo de precariedad en las condiciones de vida, de trato indigno, situación que puede verse agravada por la concurrencia de factores que, tanto en los países de origen como de destino, afectan a los y las migrantes en el goce de sus derechos más básicos. Así, la raza, el género, la orientación sexual, la edad, la extracción socioeconómica, la opinión política y el credo, entre otros, son elementos que contribuyen a colocar a las personas en condiciones de vulnerabilidad cuando migran. Estos problemas se exacerbaban en los casos de personas refugiadas o víctimas de tráfico y de trata.

En Chile, aunque en términos netos el país continúa siendo preferentemente un país de emigrantes, en las últimas décadas la población extranjera ha ido en permanente aumento. En el año 1982 se estimaba en cerca de 185.000 extranjeros y extranjeras. Para el año 2009 el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior estimó en 352.000 personas la población migrante. Esta proviene principalmente de Perú, con un 37,1%, seguido por Argentina con un 17,2%, y por Bolivia con un 6,8%. Se trata en todo caso de la población regular puesto que no hay cifras que permitan conocer el número de personas migrantes que se encuentran de manera ilegal en el país y respecto de las cuales la comunidad internacional reconoce su titularidad en materia de derechos humanos.

El Estado de Chile ha realizado esfuerzos en los últimos años por adecuar su legislación y sus políticas públicas en materia migratoria, pasando de una materia propia de seguridad nacional a una tributaria del campo de los derechos humanos: modificaciones a la legislación heredada de la dictadura, amnistías y procesos de regularización de la condición migratoria irregular, disposiciones sectoriales en materia de salud y educación, entre otras. La adopción de la Ley 20.430 sobre protección a refugiados/as y la reciente tipificación de los delitos de tráfico y trata de personas constituyen un avance. Igualmente la ratificación en abril de 2005 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado, quienes migran a Chile enfrentan una institucionalidad que no está preparada para su llegada. Hay dificultades en el plano normativo y de política pública, particularmente en los ámbitos de la salud, el trabajo y la educación, lo que afecta el pleno ejercicio de derechos por parte de los y las migrantes en el país. En efecto, el país carece de un cuerpo normativo único y claro para todas las personas que migran, que dé cuenta de las nuevas tendencias migratorias y que esté acorde a los estándares de derechos humanos en la materia. La reglamentación vigente está compuesta por escasos cuerpos normativos: la constitución política, la ley de extranjería y su reglamento, y el decreto que fija normas sobre la nacionalización de extranjeros/as, a lo que se agrega el instructivo presidencial n° 9 de septiembre de 2008, los cuales fijan en conjunto la política nacional migratoria.

La trata de personas se ha incrementado drásticamente en el mundo transformándose en una actividad extremadamente lucrativa. De acuerdo a las estimaciones de Naciones Unidas, la trata de personas involucra alrededor de 32 mil millones de dólares cada año. En América Latina y el Caribe se estima que entre 600 y 800 mil personas son víctimas de trata.

Chile se ha convertido gradualmente en un país de origen, tránsito y destino de trata de hombres, mujeres, niñas y niños con fines específicos de explotación sexual y trabajo forzado, como lo demuestra el informe realizado por la Organización Internacional de Migración y también un informe del Departamento de Estado de Estados Unidos. Las razones de que Chile esté siendo cada vez más atractivo para la comisión de estos ilícitos obedece seguramente a la estabilidad y crecimiento económico del país y a la creciente demanda de trabajadores y trabajadoras en áreas de la economía como la agricultura.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH, destaca como un avance sustantivo la nueva tipificación del delito de trata de personas adoptada por el país en abril del año 2011. Con anterioridad a la reforma, el tipo penal restringía sus fines a la explotación sexual. De hecho, la reforma incorporada amplía el delito a trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a esta, o extracción de órganos. Hasta ahora son escasas las sentencias dictadas basándose en la nueva ley; la primera sentencia se dictó recientemente condenando una red por asociación ilícita y trata de personas con fines de explotación sexual. En el uso de sus facultades legales expresas en materia de trata de personas y tráfico de migrantes, el INDH participó activamente en dicho proceso a fin de colaborar con el Ministerio Público para hacer efectiva la obligación que emana de la suscripción de tratados internacionales. El Estado debe sancionar estos hechos que constituyen una forma de esclavitud moderna.

Por otra parte, es relevante que se haya reactivado la Mesa Intersectorial sobre trata de personas creada en el 2008 con el objeto de coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en la prevención, represión y sanción del delito, especialmente cuando afecta a mujeres y a niñas y niños. La secretaría de la mesa propició la realización de un diagnóstico sobre las capacidades de respuesta estatal frente a este delito cuyos resultados fueron presentados en julio de este año. El diagnóstico da cuenta de capacidades de respuesta en algunas reparticiones públicas, entre estas la apertura de una casa de acogida para las víctimas de trata por parte del SERNAM, la existencia de personal capacitado en el Ministerio del Interior, las dos policías y el SENAME, y el desarrollo de acciones de prevención dirigidas a sensibilizar a la sociedad, motivar la intervención de actores sociales y facilitar que las víctimas se perciban como tales. Al mismo tiempo, el diagnóstico evidencia los déficits al indicar que “no existe un nivel de respuesta homogéneo y uniforme entre los organismos públicos con competencia directa/indirecta en el área”.

Persiste en este campo un problema de producción y sistematización de información sobre la trata. El país no cuenta con un sistema de registro que permita conocer el número de casos detectados, las personas afectadas por género, nacionalidad y edad, y otra información relevante para la atención y detección del problema y para la protección de las víctimas. La escasez de información junto a la debilidad institucional en esta materia hace difícil implementar políticas públicas de impacto tanto para la prevención del delito como para la protección y reparación de las víctimas. Pero los mayores desafíos se plantean en relación a la protección de los derechos fundamentales de las víctimas. Revisemos algunas consideraciones sobre la protección de las víctimas en Chile.

Primero, la apertura de una casa de acogida para las víctimas de trata por parte del SERNAM en conjunto con el Hogar de Cristo constituye un importante avance, pero tiene una capacidad limitada para diez personas y solo acoge mujeres adultas, dejando a hombres, niños y niñas víctimas de trata sin un lugar apropiado de protección. Asimismo, el acceso a la salud de las víctimas de trata no ha sido debidamente resuelto. Las normas vigentes en Chile solo aseguran para los/as inmigrantes en situación irregular la atención médica de urgencia. La atención en salud para inmigrantes, independiente de su situación, es de acceso para las embarazadas y para niños, niñas y adolescentes. Tal como lo señaló el INDH en su informe anual de 2011, hasta la fecha no existe información que permita establecer el grado de cumplimiento de estas disposiciones en todas las regiones del país. Lo cierto es que el acceso a la salud en el caso de las víctimas de trata resulta en extremo necesario, tal como lo señalan los principios y directrices recomendadas sobre derechos humanos y trata de personas: los estados deberían considerar la posibilidad de "cerciorarse en asociación con las organizaciones no gubernamentales que la víctima de la trata de personas tenga acceso a atención primaria de salud y atención psicológica". Hasta la fecha no existe una norma o acuerdo que institucionalice el acceso a la salud de las víctimas de trata y cada caso ha tenido que ser resuelto aisladamente y sin resultado cierto. A lo anterior se agrega que, hasta hoy, el Ministerio de Salud no se ha sumado a la mesa intersectorial de trata dejando a la mesa sin un participante fundamental para la elaboración de políticas de atención de víctimas.

Otra cuestión en la que se debe avanzar tiene relación con la posibilidad de realizar alguna actividad laboral por parte de las víctimas de estos delitos. En efecto, si bien la legislación permite a las víctimas residir en Chile por el tiempo que dure la investigación o solicitar residencia definitiva en caso de que estén en grave peligro su integridad física o psíquica en sus países de origen debido a las circunstancias del delito, este derecho debe ir aparejado con el derecho a trabajar en Chile durante el tiempo en que deseen permanecer en él, ya que de otra manera ese derecho a residir en el país se torna ilusorio, no permitiendo una subsistencia digna a las víctimas. Asimismo resulta indispensable que la política de trata de personas incorpore, como en muchos otros países, la posibilidad de que las víctimas de trata que decidan permanecer en Chile puedan reunirse con sus familias. Para estos efectos se requiere un marco normativo que permita otorgar visas de residencia a las familias próximas de las víctimas.

Finalmente hacemos presente la necesidad de perseverar en la creación de institucionalidad en torno a la trata y tráfico de personas, sobre todo a través de la capacitación y evaluación permanente desde un enfoque de derechos humanos de los funcionarios y funcionarias que se relacionan con las víctimas.

Ante situaciones como la trata y el tráfico de personas, la acción individual de un Estado puede no ser suficiente para desarticular las redes de criminalidad organizada que sustentan estos crímenes y para dar la debida protección a las víctimas. El Estado chileno debe, por tanto, llevar adelante iniciativas que permitan establecer puentes de cooperación con otros estados, con la sociedad civil organizada y, en general, con la comunidad internacional. Solo de esta forma se podrán abordar las complejas aristas que rodean la trata de personas y el tráfico de migrantes para cumplir cabalmente con la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos.

Espero que este sea un seminario que nos ayude a todas y todos a avanzar en esta materia.

Muchas gracias.



**Amerigo Incalcaterra**  
**Representante Regional para América del Sur, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

Buenos días a todas y todos. Me uno al saludo inicial a todas las autoridades de organismos del Estado, a los y las representantes de la sociedad civil, al cuerpo diplomático presente, colegas del sistema de Naciones Unidas. Y quiero realmente agradecer la iniciativa del Instituto Nacional de Derechos Humanos, encabezado por Lorena Fries, en haber tenido la idea de poder convocarnos el día de hoy para discutir sobre un tema que es sumamente relevante no solamente en el continente sino que a nivel mundial. Por lo tanto, muchísimas gracias Lorena, realmente es muy apreciado.

Resulta difícil comprender en los tiempos actuales que todavía sigamos hablando de esclavitud pero es una triste realidad. La trata de personas es una evidencia de que aún existen violaciones a los derechos humanos que constituyen formas de esclavitud. Las cifras son elocuentes y alarmantes. Las estadísticas nos dicen que cerca de 4 millones de personas son víctima de trata cada año a nivel mundial. La mayor parte de las víctimas son mujeres, niños y niñas. Entre el 10 y el 30% de las mujeres tratadas son menores de edad. La OIT nos dice que más de 12.3 millones de personas padecen situaciones laborales similares a la esclavitud. En América Latina contamos con más de 2 millones de niños, niñas y adolescentes víctimas de la explotación sexual comercial o laboral. Según los datos de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito, la trata de personas es el tercer crimen organizado más lucrativo a nivel mundial, oigan bien, el tercero detrás del narcotráfico y del tráfico de armas, en tercer lugar viene la trata de personas. Lo más grave es que las mismas organizaciones que trafican con drogas y armas, trafican con seres humanos. Lo más grave aún es que para que exista este tipo de organizaciones se necesita, sin duda alguna, una connivencia de parte de la estructura del Estado.

A lo largo del último decenio la trata de personas ha pasado de ocupar un lugar marginal a formar parte de las grandes preocupaciones de la comunidad internacional. Durante ese periodo hemos visto y hemos sido testigos del rápido desarrollo normativo en el marco jurídico que se constituye a través de la ratificación y elaboración de tratados internacionales, regionales y una extensa gama de instrumentos de derecho no vinculante relacionado con la trata de personas. Tales cambios confirman que se ha producido un cambio

fundamental en la manera en que la comunidad internacional enfoca la explotación de los seres humanos. Asimismo, corroboran un cambio en nuestras expectativas acerca de qué es lo que los gobiernos y otros agentes deben hacer para enfrentar la trata de personas.

La trata de personas está definida claramente en el Protocolo de Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres, niños y niñas que contempla la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada y transnacional, también conocido como el Protocolo de Palermo. Estos instrumentos internacionales establecen que la trata de personas es una grave violación de derechos humanos, y que como actividad con fines de explotación que se realiza a través de medios que se basan en la vulnerabilidad de las víctimas, esta práctica es una gravísima violación a los derechos humanos. Al mismo tiempo, las prácticas que lleva asociadas, como la esclavitud, la explotación sexual, el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el matrimonio forzoso, son en sí mismas violaciones de derechos fundamentales de las personas de los cuales todas y todos somos titulares. A través de la práctica de la trata de personas se vulneran otros derechos humanos, como es el derecho a no sufrir esclavitud o servidumbre forzada, el derecho a no sufrir formas de tortura u otras formas de trato inhumano o degradante. Asimismo, el derecho a la salud, a una vivienda digna y en condiciones de seguridad, el derecho a no ser discriminado/a por razón de género, el derecho a un trabajo justo, el derecho a la vida, entre otros.

Según la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navanethem Pillay, la trata de personas afecta de forma desproporcionada a ciertos grupos cuyos derechos muchas veces ya están gravemente comprometidos, como las mujeres, los niños y niñas, los/as trabajadores/as migrantes, los/as refugiados/as y las personas con discapacidad. Por ello se vuelve indispensable enfrentar la problemática de la trata con un enfoque de derechos que exige comprender las distintas formas en que se violan los derechos humanos a lo largo de todo el ciclo de la trata de personas. De donde surgen las obligaciones que incumben a los estados en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este enfoque no pretende solo identificar sino también combatir las prácticas discriminatorias y las desigualdades en la distribución de poder que subyacen en la trata de personas y que mantienen en la impunidad a sus responsables y deniegan la justicia a sus víctimas.

Un enfoque de derechos humanos en relación con la trata de personas exige también que reconozcamos la responsabilidad que tienen los gobiernos de proteger y promover los derechos de todas las personas que se encuentran en su jurisdicción, incluidas las personas no nacionales. Esa responsabilidad se traduce en una obligación jurídica concreta de los gobiernos, que es la de luchar por eliminar la trata de personas y la explotación que esta conlleva. El enfoque de derechos humanos en la trata de personas significa que todas las personas que participan en las actividades dirigidas a combatirlas deben integrar los derechos humanos en su análisis del problema y las respuestas correspondientes. Este enfoque exige examinar en todas y cada una de las etapas las repercusiones que una ley, una política, una práctica o medida pueden tener en una persona objeto de trata o

vulnerable a ella. Significa también descartar todas aquellas respuestas que pongan en peligro los derechos y libertades fundamentales. El único modo de mantener la labor debidamente centrada en las víctimas es garantizar que la trata de personas no se reduce meramente a un problema de migración, de orden público o de delincuencia organizada. Para una respuesta adecuada al fenómeno de trata de personas y tráfico de migrantes se requieren acciones conjuntas y coordinadas de los estados y de todos los actores que participan en las actividades encaminadas a combatir estos fenómenos. Para ello es indispensable articular sistemas de cooperación multilateral, regionales y bilaterales entre los países de origen, tránsito y destino.

Sin embargo, y a pesar de logros que se han dado en el último decenio, los derechos de las personas y las obligaciones de las personas en esta esfera aún no se comprenden debidamente y de manera generalizada. El resultado es que solo se está realizando parcialmente el potencial que tiene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para orientar y propiciar cambios positivos. Por estas razones y con el objetivo de apoyar el trabajo de los estados y de las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión de Derechos Humanos trató en su 60º periodo de sesiones una resolución mediante la cual decidió crear una Relatoría Especial sobre la trata de personas, especialmente de mujeres, niños y niñas, para ocuparse de los aspectos de los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas.

Hoy tenemos el honor de contar con la señora Joy Ngozzi Ezeilo, aquí presente en la sala, de nacionalidad nigeriana, y que asumió sus funciones como Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Trata de Personas el 1º de agosto de 2008. Ella es abogada especializada en cuestiones de derechos humanos y profesora de la Universidad de Nigeria.

Quiero mencionar también que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaboró en el año 2010 una guía de principios y directrices recomendadas sobre derechos humanos y trata de personas. Esta guía se basa en los principios y directrices existentes para estructurar un panorama detallado sobre los aspectos jurídicos de la trata de personas, centrándose particularmente, aunque no de forma exclusiva, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En el tema de trata de personas es necesario también destacar el importante trabajo que vienen desarrollando otras agencias y fondos de Naciones Unidas y organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional de Migración, UNICEF y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, el cual va a publicar antes de fin de este año un nuevo informe mundial sobre la trata de personas que tendrá como base los datos recopilados por los estados miembros. Dicho informe será de gran relevancia pues servirá de base para evaluar cómo las tendencias han cambiado desde su último informe de 2009, y proporcionará orientación sobre lo que queda por hacer. En América del Sur queda mucho por hacer pero algunos países como Chile ya están empezando a desarrollar estándares y políticas nacionales para luchar más efectivamente contra la trata de personas.



En abril de 2011 Chile adoptó la Ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal. Por otra parte, en sus observaciones finales para Chile, el Comité de Naciones Unidas para los Trabajadores Migrantes y sus Familiares destacó como un aspecto positivo la promulgación de esta ley. También el mencionado Comité formuló una serie de recomendaciones al Estado de Chile con el objeto de adoptar medidas eficaces para combatir el delito de trata y otorgar una atención pertinente a las víctimas.

Específicamente, el Comité le recomendó a Chile, entre otras cosas, uno, reunir de forma sistémica datos desagregados sobre la trata de personas. Dos, garantizar el cumplimiento de la ley sobre trata de personas, en particular asignando suficientes recursos financieros y humanos, y estableciendo un mecanismo para vigilar la aplicación de la ley. Tres, proseguir con sus campañas de prevención de la trata de personas. Cuatro, seguir impartiendo formación continua a la policía, a los/as funcionarios/as encargados/as de hacer cumplir la ley, a los jueces y juezas, a los/as fiscales, a los/as inspectores/as laborales, a las y los profesores/as, al personal de atención a la salud y a los/as funcionarios/as de las embajadas y consulados de Chile. Seis, velar porque se procese y se sancione debidamente a los y las traficantes, y por último, seguir brindando protección y asistencia jurídica y médica a todas las víctimas de la trata de personas, en particular concediendo permisos de residencia temporal, ofreciendo albergues y desarrollando proyectos con vista a ayudar a las víctimas de la trata a reconstruir sus vidas.

Por otra parte, en el examen periódico universal que Chile pasó en 2009 –como ustedes saben, es un nuevo mecanismo de supervisión de los estados, es una revisión que se hace entre estados–, se le recomendó a Chile adoptar nuevas medidas para luchar contra la trata de seres humanos, como la promulgación de legislación específica y la realización de un estudio exhaustivo de las causas y la amplitud de la trata de personas que contemple los países de origen, tránsito y destino. Chile aceptó esta recomendación comprometiéndose, de hecho, a implementarla antes de su próximo examen periódico universal que será el 2014.

Para finalizar, espero que este seminario sea la oportunidad idónea para que todos/as los/as representantes del Estado, de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos, de los organismos intergubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil y todos/as los/as demás actores/as que participan en la prevención de la trata, puedan compartir experiencias, proyectos y conocimiento hacia el objetivo común de lograr una mejor garantía de justicia para las víctimas y reforzar la lucha contra la impunidad de aquellos/as que se benefician de la explotación criminal de otros seres humanos.

Muchas gracias.





Primer panel

Trata de personas y tráfico  
de migrantes en el derecho  
internacional



**Joy Ngozi Ezeilo**

**Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres, los niños y las niñas**

Gracias moderador y distinguidas señoras y señores. Solo he querido usar el podio para asegurarme de no quedarme dormida ya que he estado viajando por todo el mundo estos últimos días. Viagé de Viena a Bruselas, luego de Bruselas de vuelta a Abuja, y luego de Londres a Santiago, y de acá me voy a Nueva York y de Nueva York a las Filipinas, y de las Filipinas a Turquía, ¡así es como pierdo mi tiempo!

Como lo han dicho los/as oradores/as anteriormente, el problema de la trata de personas es muy importante, es un llamado a la acción de todos/as nosotros/as para poner fin a esta forma de esclavitud moderna. Deseo agradecer a los/as organizadores/as por haberme invitado a este foro tan importante. También me gustaría decir lo feliz que me siento de estar en una institución nacional de derechos humanos que aborda seriamente el problema de la trata de personas y que ha resuelto organizar este seminario internacional.

Me han pedido que hable sobre el marco internacional para combatir la trata y tráfico de personas. Espero que podamos conversar sobre este tema hoy del que intentaré hablar durante 40 minutos. Trataré de tardar menos pues los/as primeros/as oradores/as ya nos han dado un panorama previo sobre el tema y mi exposición se enlaza con lo que han dicho.

Sabemos que la trata de personas es considerada como la esclavitud moderna. Este problema también es llamado trata de seres humanos o tráfico humano, pero todos quieren decir lo mismo. Trataré en lo posible de atenerme al nombre usado por el protocolo de la ley que intento sea implementada en todo el mundo, como asimismo la resolución que creó mi mandato: la trata de personas, especialmente de mujeres, niñas y niños.

Sabemos que en la antigüedad el tráfico prosperó en imperios como el de Egipto, Babilonia, Grecia y Roma, y en otras formas domésticas generales. Fue reconocido en África como esclavitud humana asociada con ciertos derechos antes de que los comerciantes europeos se involucraran en el comercio transatlántico de esclavos y esclavas; primero los portugueses, seguidos por ingleses, franceses, españoles, holandeses, y luego por los norteamericanos. Sabemos que se llevó a cabo con la ayuda de los/as africanos/as. Millones de

hombres y mujeres fueron capturados/as y transportados/as por mar por el océano Atlántico hacia Sudamérica. Para el siglo XVIII el comercio de esclavos y esclavas se había convertido en una rama de un comercio floreciente. Es lamentable que hoy en día podamos seguir hablando de este crimen atroz en cuanto a que es una de las actividades criminales de más rápido crecimiento después de las drogas y las armas.

El punto de inflexión en este maldito comercio de esclavos/as fue en junio de 1772 cuando Lord Mansfield dijo que la esclavitud no era legitimada por las leyes británicas y presentó un escrito de *habeas corpus* –aquellos/as de ustedes que son abogados/as saben lo que significa este término–, esto permitió la liberación de esclavos y esclavas que ya habían sido comprados/as y que ya estaban en los barcos. Muchos países que estaban de acuerdo con el movimiento abolicionista se unieron y comenzaron a abolir la esclavitud, desde Dinamarca a Inglaterra y Norteamérica, tras la guerra civil. Por lo tanto, ¿qué sucedió con el comercio de esclavos/as que había durado al menos cuatro siglos –algunos dicen cuatro siglos y medio– desde mediados del siglo XV hasta hace doscientos años, en 1807, después de su abolición?

En el siglo XX, desgraciadamente, hubo un renacimiento de una forma moderna de trata de personas como negocio, en el que los y las traficantes actuales logran pingües ganancias. Los cálculos son de miles de millones de dólares y creo que nos quedamos cortos si decimos 32 mil millones o 40 mil millones. Las utilidades son gigantescas. Muchos países ni siquiera combinados podrían lograr eso en un año. En palabras del ex Secretario de Estado de los EEUU, Colin Powell: “Es incomprensible que se esté llevando a cabo trata de seres humanos en el siglo XXI”. Es incomprensible, pero cierto. Muy cierto.

Privadas de los derechos humanos más fundamentales, sujetas a amenazas y violencia, las víctimas de la trata son obligadas a trabajar en condiciones espantosas en fábricas clandestinas y sitios de construcción, en campos y burdeles. Este comercio moderno de esclavos y esclavas no es muy diferente del que existió hace siglos y que desgraciadamente crece en escala y repercusión. Los/as actuales traficantes de esclavos/as tratan a la gente, sobre todo a las mujeres, niños y niñas, como mercancía. Los/as compran, los/as venden y los/as trasladan de un lado a otro, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales.

¿Pero quiénes son estos/as traficantes? A veces se los considera como no humanos o gente que viene de otro planeta, extranjeros/as, criminales, o gente de más allá de la periferia. Es importante que recordemos que los/as traficantes modernos/as tienen muchas caras y son miembros de nuestras distintas comunidades. No es gente de otro planeta, viven con nosotros/as. Los traficantes son hombres y mujeres que entrapan a otros/as en situaciones de esclavitud. Viven entre nosotros/as y a veces incluyen individuos decentes y civilizados como diplomáticos/as que importan trabajadores/as domésticos/as y les mantienen aislados/as y haciendo trabajos forzados

en sus casas. Pueden ser miembros de redes criminales organizadas que obligan a personas a ejercer la prostitución. Algunos son hombres que importan mujeres del extranjero supuestamente para casarse con ellas, pero con el fin de mantenerlas en esclavitud y someterlas a abusos sexuales. Recientemente estuve en una misión en algún lugar de Tailandia y cuatro mujeres procedentes de Taiwán habían sido traídas para ser madres de alquiler. Existen muchas distintas formas. Estuve en Australia donde algunas mujeres habían sido traídas de Medio Oriente con el pretexto de casarse.

En mis viajes por el mundo haciendo este trabajo constato que las manifestaciones y formas que adopta la trata de personas son increíblemente dinámicas, serias y complejas. Se trafican personas para que mendiguen, se trafican prisioneros/as, algunos/as incluso con el fin de hacerlos/as mercenarios/as. Era difícil antes imaginar todas estas formas de trata. Las familias pueden importar a hombres, mujeres, niños y niñas para trabajar. Cuando se celebró el día de la lucha contra la trata de personas el 18 de octubre en Bruselas –estuve allí– mostraron una película sobre una niña nigeriana importada por un pariente que luego fue obligada a prostituirse. Había otras niñas traídas de otras partes del mundo y obligadas a trabajar como empleadas domésticas y otras en fábricas. Las víctimas nos rodean por todas partes. En realidad, la trata de personas no conoce fronteras. Las víctimas se ven obligadas a cocinar en restaurantes populares, en casas, en ollas comunes, a cosechar verduras. Podría ser la mujer nacida en el extranjero de un compañero de trabajo, o las mujeres tenidas en aislamiento y forzadas a prostituirse. La lista sigue y sigue, es interminable.

Debido a que la trata de personas es tan lucrativa, atrae a muchas personas al negocio. Habría que convertirlo en un negocio de alto riesgo y bajas utilidades: hoy en día hay relativamente pocos riesgos y las ganancias son considerables. Las vías, métodos y actividades de los/as traficantes son cada vez más organizadas y hay una mayor penetración en sindicatos organizados en el comercio de la trata de mujeres, niños, niñas y hombres.

Es difícil cuantificar la trata pero haré lo que pueda. Naturalmente, hay estadísticas, pero incluso a veces es difícil obtener datos confiables a nivel nacional, de donde se supone que proceden las principales estadísticas. El Representante Regional de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos habló extensamente sobre estas estadísticas en la mañana. Yo también las tengo en mi informe, pero no creo necesario repetirlas todas. En cualquier caso, hay al menos 2.4 millones de personas atrapadas en una situación de esclavitud moderna. Recientemente estadísticas de la OIT mostraron cifras aún más altas. Creo que las estadísticas con las que contamos están subvaluadas, ya que solo se refieren a trata transfronteriza, trata internacional, y no a trata interna. El tráfico interno en mi país, Nigeria, es de miles o un millón de personas, y sucede lo mismo en muchos países. Sin embargo, el enfoque sigue siendo el aspecto externo y son esas cifras las que están en circulación en la actualidad.



Es muy destacable el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y de niños y niñas. Este protocolo es conocido como el Protocolo de Palermo, o para quienes tienen problemas en llamarlo de Palermo, también se conoce como el Protocolo de Trata. Este último nombre es un modo de ser neutral, pues se dice que la ONU no nombra a los protocolos por los lugares en que fueron adoptados, no obstante muchas personas se quedaron con ese nombre. Sin embargo, algunos/as activistas se oponen a que tenga ese nombre, por lo que es más conocido como el Protocolo de Trata de Personas. El artículo 3 trata de definir el Protocolo y lo que se entiende por trata de personas. Los tres esenciales ingredientes o elementos, como se dice en la ley, son los temas del acto, los medios y el fin: señala que el reclutamiento es el acto de esconder, transportar, trasladar o recibir a una persona, por medio de amenazas, uso de fuerza, o formas de coacción, de raptó, fraude, engaño, abuso de poder o posición de vulnerabilidad, o dar o recibir pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que tiene control sobre otra persona para fines de su explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación y prostitución de otras personas, u otras formas de explotación sexual, trabajo forzado o servicios, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, servidumbre o la extracción de órganos. La definición es muy amplia.

El próximo informe que presentaré en Nueva York es sobre la trata de personas y aseguramiento de una cadena de suministro libre, haciendo al mismo tiempo responsables a empresas del sector privado. En mi siguiente informe en 2013 trataré el tema de la extracción y tráfico de órganos, que es también un enorme problema. Recientemente he tenido que involucrar a muchos países en este tema que necesita ser investigado. Las formas de trata de personas están aumentando rápidamente y de manera desenfrenada.

Un aspecto sorprendente en mi asunción del rol de Relatora Especial en 2008 se relaciona con un cuestionario que envié para medir percepciones, en el que pedí que respondieran una pregunta sencilla: De las estadísticas disponibles y la experiencia en su país, ¿considera que la trata de personas está disminuyendo o aumentando? De todos los países que respondieron, un total de alrededor de 100 —a veces cuando uno envía estos cuestionarios a gobiernos solo responden alrededor de 50—, ninguno dijo que la trata de personas estaba disminuyendo. Esto fue muy aleccionador, significa que debemos hacer algo acerca de la escala de este problema mundial. Esto fue precisamente lo que condujo a todos los instrumentos internacionales de los que hablaré luego, pero antes desearía hablar un poco sobre la distinción que existe entre ellos. Hablaremos sobre la trata de personas y el tráfico de migrantes. Mi mandato de la ONU se ocupa de la trata de personas pero debido a este tipo de trabajo y en informes anteriores, he tratado con personas de interés que también son vulnerables a la trata debido a sus particulares circunstancias. Ya que mi presentación tratará en gran medida sobre la trata de personas, quiero dedicar algo de tiempo a distinguir entre la trata de personas, los/as migrantes, la migración y el tráfico de personas, lo que llamamos el tráfico de migrantes.

La migración es un concepto amplio y general del cual el tráfico es un subconjunto o categoría. Cuando quiero que la gente preste atención, digo que la trata de personas es una migración fallida. Ambos fenómenos comparten el mismo espacio migratorio. La migración es un proceso de movimiento de gente de un lugar a otro. En el caso de la migración internacional, es de un país a otro con el fin de ejercer un empleo, establecer residencia o cambiar de lugar de residencia por cualquier motivo, o simplemente ir en busca de mejores oportunidades.

De acuerdo al artículo 2 (1) de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la ONU en 1990, el término "trabajador migratorio" se refiere a una persona que realiza o ha estado realizando una actividad remunerada en un país del cual no es nativo/a. En el preámbulo de la Convención sobre trabajadores/as migratorios/as se señala que los problemas humanos involucrados en la migración son aún más serios en casos de migración irregular. Afirma que, por lo tanto, se deberían tomar las acciones apropiadas para prevenir y eliminar movimientos clandestinos y el tráfico de trabajadores/as migratorios/as, y al mismo tiempo asegurar la protección de sus derechos humanos fundamentales.

La Convención sobre trabajadores/as migratorios/as intenta prevenir y eliminar los movimientos clandestinos del tráfico de trabajadores/as migratorios/as y su explotación, como también la contratación de trabajadores/as migratorios/as en situaciones irregulares. No se trata de movimientos, la migración forma parte de la globalización, la gente se mueve y viaja. Los/as trabajadores/as migratorios/as, sobre todo las mujeres que buscan mejores oportunidades económicas, están a menudo en una situación vulnerable ante el tráfico. De acuerdo al informe de 2010 de la OIT, la trata constituye la antítesis de cualquier noción de trabajo decente. Por consiguiente, la víctima de la trata estará a merced de los/as traficantes, y lejos de poder encontrar trabajo para comenzar a construir un mejor futuro, se verá obligada a pagar deudas debido a su temor de revelar la violencia y los ataques en represalia.

Las políticas restrictivas de inmigración, sobre todo las de países favoritos para inmigrar, como también la costumbre de catalogar a todos/as los/as trabajadores/as migratorios/as como ilegales, acentúan el problema. Conducen a una identificación errónea y a una falta de protección y ayuda a esta categoría de personas que no han sido identificadas correctamente.

La trata de personas implica el traslado de una persona, desgraciadamente considerada como una mercancía, de un lugar a otro con la promesa de empleo, educación o matrimonio, ya sea por medio de fuerza, engaño o coacción, como ya se ha definido. Una vez que la persona ha sido trasladada, él o ella son habitualmente obligados/as a trabajar por salarios generalmente insignificantes.

En el tráfico de personas, los/as propios/as migrantes pagan por su traslado. Esto incluye el pago a intermediarios/as que los/as meten de contrabando en un país de destino, ya sea por tierra, mar o

aire. En este caso, el contrato ilegal —ya que es ilegal— termina cuando el o la contrabandista, tras recibir su pago, lleva a la persona migrante a un lugar determinado, según el acuerdo. Si esto se lleva a cabo, el contrato ilegal termina allí y no ha ocurrido ningún tipo de trata.

Veamos ahora una situación de trata de personas. Si al llegar a su destino el o la contrabandista decide negarle a el o la migrante su libertad, se apodera de su pasaporte y/o decide controlarlo/a de alguna manera y obligarlo/a a trabajar, o incluso volver a venderlo/a para ser pagado/a y llevado/a a otro tercero, eso se convierte en trata de personas. Si no, es simplemente tráfico de migrantes, lo que incluye el pago y luego actuar de acuerdo al pago que se ha hecho.

El Protocolo de la ONU contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional de 2000, define al tráfico ilícito de migrantes como “la contratación con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de otro tipo por la entrada ilegal de una persona en un país miembro del cual la persona no es nacional o residente permanente”. El objetivo de este Protocolo es prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, como también promover la cooperación entre países con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los/as migrantes objeto de tráfico, pues ellos/as tienen derechos que deben ser protegidos.

Para distinguir entre estos conceptos y fenómenos, intentaré definir las diferencias con precisión. En el caso de personas objeto de tráfico ilícito, son individuos/as que han sido engañados/as u obligados/as, ya sea de hecho o por medio de amenazas, a trasladarse. Por otro lado, en el caso de los/as inmigrantes regulares, generalmente no son engañados/as ni obligados/as a dejar su lugar de residencia. Sin embargo, en ciertas ocasiones debemos reconocer que es difícil trazar una línea exacta entre ambos conceptos. Hay zonas grises entre medio que hacen borrosa una distinción clara.

Recientemente fui en una misión a los Emiratos Árabes, un país en el que, usando como referencia los estados miembros de la ONU, hay más de 197 distintas nacionalidades. Aproximadamente 70% de la fuerza laboral de la región del Golfo es extranjera. Cuando visité los campos de trabajo vi a hombres de todo el mundo, pero sobre todo del sudeste asiático, de Bangladesh, Nepal, India, Filipinas. Vienen en masa a los Emiratos y algunos de ellos le pagan a agencias de reclutamiento para hacerlo. A primera vista, esto parece tráfico ilícito de migrantes. Pero estos tienen contratos, de modo que se conoce su futuro lugar de trabajo. A los/as trabajadores/as se les dice que se les pagará una cantidad X todos los meses y se los contrata para un trabajo específico. Algunos incluso piden plata prestada pues se les dice que tienen que cubrir todos los gastos de trabajo, visa y viaje.

Sin embargo, la situación de la mayor parte de los hombres e incluso mujeres que conocí, había cambiado a una de tráfico ilícito. A algunos no se les había pagado desde hacía dos o tres años, no se les permitía ir a otra parte ni regresar a su país. Les dicen que deben trabajar por un cierto

tiempo, viven en campamentos, entre 20 y 40 personas en una misma habitación con pocos o ningún baño, trabajan largas horas, no les pagan y les quitan los pasaportes. Cuando suceden estas cosas, eso es trata de personas. La gente los/as explota y están presentes todos los elementos de trata de personas. Y el hecho de que ellos/as hayan dado su consentimiento para el viaje inicial no aminora ni cambia que la situación sea descrita como trata de personas.

He señalado anteriormente que tanto la trata de personas como la migración comparten el mismo espacio migratorio ya que ambos implican movimiento. Sin embargo, ambos fenómenos de movimiento tienen diferentes motivos como también resultados. Las personas que son objeto de tráfico ilícito se ven expuestas a situaciones perjudiciales y terminan en situaciones similares a las de la esclavitud. La explotación, las ganancias y la ilegalidad son todos fundamentales en la idea de la trata de personas. Esto no sucede ciertamente con el proceso de migración reglamentario. La presencia de explotación o de violaciones de los derechos humanos es un resultado de la trata de personas, cualquiera sea la naturaleza de la movilidad.

La trata es en sí misma un fenómeno que retarda el desarrollo. En cambio, la migración es en general un proceso que promueve el desarrollo, como se ha observado anteriormente. La trata de personas es considerada como antisocial y moralmente degradante, en tanto la migración es considerada como empoderadora. Muchos países dependen de las remesas. Las remesas a África de la diáspora son de miles de millones de dólares y son una forma importante de ingreso de divisas. Estas remesas son una ayuda para el proceso de desarrollo y para el alivio de la pobreza a nivel local, de modo que la migración es en sí misma empoderadora, pero la noción de trata de personas no lo es.

Ahora llegamos al aspecto principal, el asunto del Protocolo y los instrumentos internacionales dirigidos a la lucha contra la trata de personas. Todos sabemos que la trata de personas es un grave problema para la humanidad. También sabemos que requiere una acción internacional concertada. Ya en 1904 había instrumentos que prohibían la esclavitud (de los blancos). Hubo otros más en 1910, 1925, 1926 y 1937. Hubo muchos instrumentos internacionales destinados a prohibir la esclavitud, como también la explotación y prostitución de las mujeres. En 1949 la Asamblea General de la ONU aprobó la Convención para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, que entró en vigencia el 25 de julio de 1951. Esta Convención reemplazó a los anteriores seis tratados. También existe la Convención Suplementaria de 1956 sobre la abolición de la esclavitud y la trata de esclavos/as y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud, más el Protocolo de 1953 que modifica la Convención sobre Esclavitud firmada en Ginebra en 1926.

Como los tratados internacionales anteriores no habían definido la trata de personas, la primera medida extensa e integral tomada por la comunidad internacional para decirle No a la trata de personas fue la adopción del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y de niños y niñas, complementando la Convención de la ONU contra la

delincuencia organizada transnacional del 2000, que entró en vigencia en 2003. Hoy en día 153 países, incluyendo a Chile –ustedes deberían estar felices de que su gobierno lo haya ratificado en 2004–, son parte de esta Convención. En América Latina –¿o Sudamérica, cuál está más de moda hoy en día?–, 19 de 22 países de esta región han ratificado o adherido al Protocolo de la Trata de Personas. Los tres países que no firmaron o adhirieron al Protocolo son las islas Falkland, Guyana y la Guayana Francesa.

Hay 135 países parte del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, lo que significa que el Protocolo de la Trata de Personas tiene más signatarios. Estos son los dos Protocolos de la ONU para la Convención contra la delincuencia organizada transnacional. De los 135 países parte del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, 18 de los 22 países latinoamericanos han ratificado o adherido a este Protocolo. Bolivia lo ha firmado pero aún no lo ha ratificado, en tanto Colombia, las islas Falkland y la Guyana Francesa no lo han firmado ni han adherido a él. Solo menciono a estos últimos países para llamar la atención, de modo que si algunos/as de ustedes son de esos países, por favor presionen a sus gobiernos para que lo ratifiquen. A veces esta convocatoria por un cambio funciona y a veces no.

Durante muchos años se ha dicho que Estados Unidos es el único país civilizado que aún no ha ratificado la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. A veces se ratifican los instrumentos pero la implementación puede ser algo muy distinto. Hay países que no han ratificado convenciones pero, como en el caso de los Estados Unidos, tienen instrumentos poderosos para proteger los derechos de los niños y las niñas.

Lo interesante en el Protocolo de la Trata de Personas es que no es de aplicación directa, como otros tratados internacionales de derechos humanos en los que se estipulan los derechos individuales de las personas. En lugar de ello, requiere que los gobiernos tomen acciones y medidas adicionales para transformar su cláusula y hacerlo –el Protocolo– aplicable a sus sistemas nacionales. Esto significa que requiere que los gobiernos promulguen leyes y actualicen sus códigos penales para asegurar que la trata de personas esté penalizada.

Cuando uno examina el Protocolo de la Trata de Personas, los países que lo ratifican deben adoptar medidas eficaces e integrales para prevenir y combatir la trata de personas, especialmente de mujeres, niños y niñas, para proteger y prestar ayuda a las víctimas, como también para perseguir y castigar a los/as traficantes. Me gusta el Protocolo porque su propósito está claramente establecido. Es raro encontrar una ley internacional que estipule claramente su objetivo legal.

El Protocolo de triple propósito, como se indica en el artículo 2, es: primero, prevenir y combatir la trata de personas, prestándole particular pero no exclusiva atención a las mujeres y a los niños y niñas; en segundo lugar, proteger y prestar ayuda a las víctimas de dicha trata, con pleno respeto por

sus derechos humanos; así, los derechos humanos constituyen el núcleo de dicho documento, como debería ser en cualquier iniciativa contra la trata; en tercer y último lugar, promover la colaboración entre los países con el fin de cumplir con estos objetivos. Este último punto nos recuerda que la cooperación es imprescindible. La trata de personas es de carácter transnacional. No conoce fronteras. Por lo tanto, debe haber asociaciones en las que los países se reúnan y compartan redes de inteligencia para hacer frente al problema, incluidas las causas de la demanda y las causas de raíz, los factores de tira y afloja que causan la trata de personas.

Como lo he dicho anteriormente, el artículo 3 define la trata de personas. Hoy en día es la definición más universalmente aceptada del tráfico ilícito de personas. Por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de personas ha adoptado esta misma definición del artículo 3. Muchos países parte de este Protocolo lo han incorporado a sus leyes nacionales. Aún no he visto una versión traducida de la ley chilena, pero estoy segura de que también penaliza la trata de personas de acuerdo a estas directrices.

El artículo 6 del Protocolo se ocupa de la asistencia a las víctimas de la trata de personas y a las personas que han sido objeto de ello. Esto incluye la protección de su privacidad, la identificación de las víctimas y tomar medidas para asegurar su recuperación física, psicológica y social, incluyendo en casos apropiados la cooperación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, un elemento de la sociedad civil. Es importante proporcionarles una vivienda o refugio adecuado a las víctimas de trata de personas. También es importante proporcionarles información, sobre todo con respecto a sus derechos legales si deciden solicitar reparación o indemnización. Necesitan asistencia médica, psicológica y material, empleo y educación, y oportunidades de capacitación para su subsistencia.

Al aplicar las disposiciones del Protocolo, los países deben tomar en cuenta la edad, el género y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas. Nunca hay una "talla única". Todas las víctimas que conozco tienen diferentes necesidades, así como tienen diferentes caras, y se supone que los servicios se deben adaptar a sus necesidades; algunas pueden necesitar, por ejemplo, una asesoría para obtener reparación y/o tener acceso a compensación. Los países parte deben proporcionarles un período de reflexión y concederles un estatus temporal o permanente para permanecer en dicho país con el fin de presentar demandas legales de compensación o para permanecer y trabajar por razones humanitarias.

Cuando una ve a gente que ya ha sido víctima de trata una vez y luego vuelve a ser víctima una segunda vez, una intenta ponerse en su lugar intentando imaginar lo que piensa: "Oh, pensé que esta vez no me iba a pasar. La primera vez fui engañada y ahora tomé todas las precauciones para no caer en la misma trampa". Pero, así y todo, la gente cae. Una podría preguntarles: "¿Cómo, después de la primera vez, se puede tener el valor de ir otra vez?" Las víctimas nos cuentan sus situaciones,

cómo siguen siendo pobres, etc. Estos factores de tira y afloja, de exclusión social, discriminación y desigualdad, siguen estando allí, siempre presentes, y las empujan hacia la trata. Es un hecho de la vida humana y la existencia que uno/a busca una mejor vida y busca la supervivencia. Uno/a tiene derecho a sobrevivir y a desarrollarse. Es el deseo de no tener temor, miseria y falta de seguridad lo que lleva a la gente al tráfico. Si no se les hace frente a estos temas, seguirán existiendo estas lacras. Sabemos que algunas de estas personas han infringido leyes de inmigración, tales como permanecer en el país cuando sus visas han expirado, pero instamos a los estados a no sancionarlas por cometer delitos de inmigración que surgen de situaciones causadas por haber sido víctimas de la trata. A veces los/as traficantes falsifican documentos y les cambian los nombres a las víctimas. Es necesario poder decirles a las víctimas: "Sabemos que han infringido las normas, pero tienen que hacer lo siguiente". La ayuda y derecho de permanencia no debería estar condicionado a que ellas colaboren con los/as funcionarios/as de la ley, pues hay veces en que no se sabe de dónde vienen o se les pierde el rastro a los/as traficantes.

En Nigeria, por ejemplo, los/as traficantes someten a las víctimas a lo que se conoce como "sistema vudú". Estoy segura de que Margo Brodie que está aquí y que les hablará después, conoce esto por el entrenamiento que llevó a cabo en Nigeria. El organismo de coordinación que combate la trata en Nigeria, NAP TIP, debe ahora tomar medidas adicionales visitando en ocasiones a estos doctores nativos de vudú. Aquí se depositan elementos muy personales, como juramentos de sangre, pelos del pubis, uñas, todo. La superstición y la creencia de la gente en todo este sistema significa que algunos/as se han rehusado a hablar o a colaborar con las fuerzas del orden. Si las víctimas continúan pensando en la amenaza permanente de volverse locos/as o de que algo les puede pasar a sus familias y han hecho un juramento para ello, no colaboran con las autoridades. Pero a través del intercambio de inteligencia y la cooperación entre los países, las agencias pueden acceder a ciertas posibilidades. Se han recuperado algunos de los artículos de estos sitios vudú, inclusive fotografías, y cuando sucede esto, las víctimas empiezan a hablar con mayor libertad, pues en ese momento saben que lo que ellas pensaban que las estaba suprimiendo, se ha disipado.

Debemos, por lo tanto, comprender este contexto. Aunque es muy importante castigar y perseguir a los/as traficantes, cuando uno presta asistencia a veces es necesario proporcionar protección de testigos en cada etapa del proceso legal: antes, durante y después del juicio. ¿En cuál etapa siempre falla la protección? Después del juicio. Acá siempre se deja solas a las víctimas; habiendo servido como instrumentos o herramientas para la investigación y el procesamiento penal, se las abandona y a las autoridades no les importa lo que les ocurra. Otras víctimas se enteran de este tipo de experiencias y no quieren colaborar en el proceso de investigación. No deseamos asistencia condicionada. No es productiva y no ayuda a la lucha.

He tratado de mencionar otras leyes internacionales que también han penalizado o prohibido la trata de personas, reconociendo a la vez los derechos de las personas objeto de trata. Estoy segura de

que las conocen y son las siguientes: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíbe la esclavitud, la tortura y el trato y prácticas crueles e inhumanas; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–, que prohíbe la trata de personas, la explotación de las mujeres para prostitución; la Convención sobre los Derechos del Niño; el Protocolo Facultativo de dicha Convención sobre la venta de niños y niñas, prostitución y pornografía infantil, y el Protocolo Facultativo sobre la participación de niños y niñas en los conflictos armados. Con respecto a este último instrumento, las víctimas de trata son usadas con el propósito de ser mercenarios. Por ejemplo, los niños son traídos del norte de Uganda a Sudán donde se convierten en mercenarios, en tanto que las niñas capturadas de las escuelas son objeto de trata e inducidas a servidumbre sexual. Existe además la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Mi colega, también Relator Especial, es un experto independiente en discriminación racial. Él me ha preguntado si cuando he realizado visitas a países he examinado la cuestión de la discriminación racial en la trata de personas y cómo aumenta la vulnerabilidad. Yo le respondí que sí, que sé que existe. Él también toma nota de esto cuando sale a alguna misión, pues la exclusión social y la desigualdad hacen vulnerables a algunas personas. Incluso en la época del comercio de esclavos y esclavas en África, las primeras personas en ser entregadas eran aquellas que eran consideradas parias. Esta noción de xenofobia y de racismo hacia ciertos grupos y tribus, cuyos miembros no son considerados como verdaderos seres humanos, significaba que eran más fácilmente capturados y eran los primeros en ser vendidos.

La OIT cuenta con una gran variedad de convenciones internacionales que no voy a poder detallar aquí. Sin embargo, la más importante de ellas es la Convención 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso. También está la Convención de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, y la Convención 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil. También está la Convención Internacional de los Trabajadores Migrantes, que ha tenido poca ratificación hasta ahora, solo 30 países. La falta de ratificación es una verdadera lástima porque hay un vínculo entre la migración y la trata. Luego está el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que aún no se ha explorado a fondo. En este instrumento existe una serie de cláusulas referidas a la trata, a la esclavitud y a la servidumbre, porque se ha reconocido que las personas no solo son objeto de la trata para la esclavitud, sino también para ser utilizadas como armas de guerra. Hay otros.

A nivel mundial está la aprobación de la ONU en 2010 de un Plan Global de Acción contra la Trata de Personas. La ONU también estableció el Fondo Fiduciario Voluntario para las víctimas de la trata de personas, otra iniciativa anterior que fue mencionada hoy por el Representante Regional. Creo que una acción global de este tipo puede darle un valor agregado a los esfuerzos actuales, proporcionando un enfoque integral, holístico e integrado a la lucha contra la trata de personas.

La creación de mi mandato en 2004 –un cargo que asumí en 2008 y que fue renovado el año pasado por otro período de tres años–, también forma parte de los esfuerzos de la comunidad internacional



por combatir la trata de personas. Yo siempre digo que el problema no es solo la ley, aún falta el marco legal. En cuanto a la voluntad política de combatir la trata de personas, creo que todos los países quisieran ponerse de pie y declarar que están en contra de la esclavitud y de la trata de personas. Pero en términos de recursos, de poner el dinero donde están nuestras bocas y de crear una acción real para ponerle fin a la trata de personas, todavía nos falta recorrer mucho camino. Nuestro trabajo está lejos de haber terminado en esta área.

Algunas de las cosas que hago cuando me centro en esta área es realizar visitas a países y presentar comunicaciones contra los países en términos de violaciones de los derechos humanos en todo el tema de la trata de personas. Es importante destacar que hago informes temáticos en los que presento recomendaciones prácticas a países sobre el modo en que pueden combatir eficazmente la trata de personas. Tomemos por ejemplo la cuestión del derecho al recurso judicial efectivo. El año pasado dediqué mi informe de 2011 a los recursos efectivos para las víctimas de trata. Cuando hablamos de recursos, lo único en lo que piensa la gente es en la compensación, pero no se trata solo de eso. También incluye la restitución, el tema de la satisfacción y la garantía de no repetición.

En la resolución, el Relator Especial tiene la responsabilidad –aparte de colaborar con las agencias intergubernamentales, agencias de la ONU y sociedades civiles– de entregar información práctica para ayudar a los países. He tratado de visitar a las organizaciones regionales y subregionales, he organizado consultas en las que han participado organizaciones regionales de todo el mundo para poder desarrollar un sistema que nos permita hacer mejor nuestro trabajo. Debe ser una acción concertada. Desde el inicio de mi trabajo, he tratado de crear un marco que he llamado el “marco de las cinco P, tres R y tres C para combatir la trata de personas”. He estado abogando por la implementación del Protocolo basado en estas “cinco P”.

La primera “P” es Protección, pues se deben proteger los derechos de las víctimas.

La segunda “P” es Proceso, pues la trata debe ser penalizada.

La tercera “P” es Penalización, pues sabemos que a veces cuando la gente no es procesada, el delito de la trata de personas se trivializa. He visto casos en los tribunales de Nigeria en los que los perpetradores han debido pagar multas de aproximadamente US\$5, que no es nada comparado con la plata que ellos obtienen de la trata. La pena debe ser adecuada y servir como elemento disuasivo.

La cuarta “P” es Prevención. Tenemos mucho trabajo que hacer con respecto a la prevención y yo dediqué todo un informe para la Asamblea General de la ONU tratando este tema. Trabajamos en prevención pero a veces no evaluamos su efectividad, y no incluimos a las propias víctimas ni usamos los canales apropiados para comunicar cuestiones de la trata de personas.

Hoy en día no existe intermediario entre Internet y la persona objeto de trata. Conocí en Dubai a una víctima de trata que había venido desde Colombia y le pregunté cómo la habían traído al país y cómo conoció al traficante. Ella me dijo que no había tenido ningún contacto directo con él hasta

que llegó a Dubai. Ella había estado buscando trabajo por Internet, encontró uno y lo tomó porque parecía bueno. Aterrizó en Dubai y fue sometida a esclavitud sexual durante tres años y medio hasta que la encontraron por casualidad. Por lo tanto, debemos usar la tecnología moderna que tenemos a nuestro alcance como un medio de participación y para obtener información sobre el tema.

La quinta "P" es Promoción de cooperación y alianzas internacionales, incluyendo asociaciones públicas y privadas. Es por ello que después de estar aquí viajaré directamente a Nueva York para mi presentación ante la Asamblea General el 29 de octubre. Tenemos que centrarnos en las empresas y la trata de personas. Más adelante en noviembre viajaré a Turquía para trabajar con empresas y ver si podemos crear un código de empresas sobre trata de empresas para asegurar una cadena de suministro libre de trata de personas. Con respecto al mejoramiento de la transparencia, el estado de California está a la cabeza con una ley que entró en vigencia en enero pasado. Nos hace falta este tipo de ley en todo el mundo.

En cuanto a las "tres R", se refieren a "reparación, recuperación y reintegración" para las víctimas.

Con las "tres C" nos referimos a la brecha de capacidad que he visto. Además de "capacidad" están "cooperación" y "coordinación". Incluso entre organismos de aplicación de la ley a nivel nacional, no existe cooperación o intercambio de información. Tenemos que pasar a otro nivel.

La Interpol, Europol, el intercambio de información entre países y la firma de memorandos de entendimiento sobre cómo los países pueden trabajar juntos, son todas cosas muy importantes. Ya sea Mercosur, ECOWAS, la Unión Africana, la Unión Europea, el Consejo de Europa, todos deben pensar en un modo de trabajar juntos para combatir este fenómeno.

Sé que mi tiempo está por terminar, ¿no es así, Moderador? ¡Tengo que moderarme para estar segura de poder terminar! Sigo y sigo porque este es un tema que realmente me apasiona, pero no quiero aburrirlos/as porque es un tema muy deprimente. En el Día de la Lucha contra la Trata de la UE, el 18 de octubre, me preguntaron: "¿Podemos estar felices y decir que estamos conmemorando algo hoy?", la respuesta es naturalmente no. Lo que se necesita es acción, rendición de cuentas, hacer un balance, hacer más y asegurarnos de que nadie más sea esclavizado/a. Si hay personas que continúan siendo esclavos/as, nuestra labor aún no ha terminado y nosotros/as mismos/as no estaremos libres.

En conclusión, y como una forma de avanzar, debemos abordar las causas profundas de la trata de personas. Mi próximo informe para el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2013 tratará de la demanda, pues cuando analizamos las causas profundas, debemos ver la cuestión de la demanda. Visito países, le digo a los gobiernos: "Esperen un minuto, ustedes todavía ni siquiera han cambiado sus leyes de inmigración, de trabajo y la política de inmigración para mantenerse al día con los cambios en el mercado laboral". Algunos países crecen económicamente pero sus ciudadanos/as se van al exterior a encontrar trabajo. Todavía necesitan trabajadores/as no calificados/as y semi-

calificados/as, pero sus leyes no lo reconocen. ¿A qué nos conducirá esto? Habrá migración ilegal y trata de personas para ocupar estos puestos, y por lo tanto debemos ser capaces de mantenernos al día y hacer frente a la demanda, a la mano de obra barata, al turismo sexual, a la pobreza generalizada, a la discriminación de género, al conflicto, a la corrupción, a las políticas de inmigración restrictivas de los países preferidos por los/as migrantes. Estos temas no han sido suficientemente analizados. Debemos crear las oportunidades para una migración segura.

Algunos países están empezando a hacerlo. Realicé una visita a Australia, un lugar donde los/as migrantes saben que dependiendo de la estación se precisará gente para trabajar en la cosecha. Allí tienen un programa para temporeros/as migrantes que incluye a ciertos países, y a través del cual se aseguran que los/as intermediarios/as no boicoteen el proceso y lo usen como un medio para el tráfico; a través de este sistema las personas tienen la oportunidad de moverse por el país, ver las cosas por sí mismas, trabajar, ganar dinero y luego regresar a su patria. Cuando se examinan los contratos de migrantes para trabajar en el extranjero, se asegura que son contratos reales.

En 2002, la Oficina de la ONU del Alto Comisionado para los Derechos Humanos elaboró principios y directrices con el fin de proporcionar una política de orientación práctica sobre derechos con respecto a lo que deben hacer los países. Existe actualmente un comentario sobre ello que ha sido traducido al francés, español y otros idiomas de los países miembros de la ONU. Es importante usar esta herramienta. La directriz 1 reconoce que las violaciones de los derechos humanos son tanto una causa como una consecuencia de la trata de personas. Por lo tanto, es esencial hacer de la protección de todos los derechos humanos el centro de cualquier medida que se tome para prevenir y terminar con la trata de personas.

En lo que se refiere a mi mandato, el verdadero desafío no es simplemente adoptar estrategias para capturar y castigar efectivamente a los/as perpetradores/as, sino poner en marcha estrategias igualmente centradas en las víctimas mediante el reconocimiento y la reparación de las violaciones, empoderando a las víctimas para que se atrevan a hablar sin ser doblemente victimizadas, amenazadas o estigmatizadas, abordando a la vez las causas profundas de la trata de personas.

Cualquiera sea la estrategia que elijamos, deberá estar centrada en las personas y en los/as migrantes teniendo en cuenta que la trata de personas es sobre personas cuyos derechos básicos para vivir en libertad, sobre todo libres de temores y pobreza, se ven constantemente amenazados. Debemos reconocer la dignidad de las víctimas y sus derechos a la supervivencia y al desarrollo. La justicia reparadora es esencial para combatir la trata de personas. Por último, debemos aceptar que las víctimas se ocultan en comunidades y sectores no regulados de la economía en los que se ocupan, en trabajo doméstico, trabajos sexuales, mendicidad, conflictos armados, trabajo agrícola, etc. Por lo tanto, se deben comprometer recursos no solo para hacer cumplir la ley, sino también para darles una reparación a las víctimas.

Aunque la trata de personas se entrelaza con otras actividades delictivas, tales como el contrabando, el tráfico de estupefacientes y de armas, los países deben evitar ver a la trata únicamente desde una perspectiva de delincuencia y control de fronteras, o como un simple asunto de migración. Se requieren enfoques desde múltiples niveles que se centren en diversos aspectos, incluyendo los derechos humanos, el control de la delincuencia, la justicia penal, la migración y el trabajo. A nivel nacional, la cooperación con una sociedad civil con experiencia, una sociedad que tenga experiencia en la asistencia a las víctimas de trata, puede ayudar a reducir la brecha de capacidad identificando y proporcionándoles protección y ayuda a las víctimas. Como he señalado anteriormente, las organizaciones comunitarias y agencias de apoyo a las víctimas son cada día más importantes para identificar a las personas objeto de trata. La identificación sigue siendo esencial, pues si no se puede identificar a las víctimas, estas no pueden ser enviadas a los servicios apropiados y no se les puede seguir el rastro, dificultando aún más el tema de la trata.

Los numerosos marcos internacionales jurídicos y de políticas que hemos analizado, incluyendo el Protocolo sobre la Trata, están de acuerdo en que la lucha contra la trata debe incluir una estrecha colaboración entre los organismos de justicia penal y los organismos de apoyo a las víctimas, incluyendo organizaciones no gubernamentales. Tenemos que trabajar juntos. A nivel regional y subregional, la cooperación y alianza entre los países de una misma región pueden ayudar a avanzar en la lucha contra la trata. Los mecanismos regionales están más cercanos a la gente y tienen el rol de facilitar el desarrollo y fortalecer la cooperación bilateral.

No nos debemos desanimar por el hecho de que nuestro trabajo aún no ha finalizado. Sabemos que se está avanzando. Sabemos que una vez que estemos enfocados/as y afirmemos nuestro compromiso para terminar con esta esclavitud moderna, así como se terminó con el anterior comercio de esclavos y esclavas que duró cuatro siglos y medio, podremos terminarlo. Este es un crimen que avergüenza a la humanidad. Nos avergüenza a todos/as los/as que vivimos en un mundo donde aún existe esclavitud.

Gracias por su atención.

## Preguntas del público

**Moderador - Consejero Sergio Fuenzalida:** Usted habló de la participación de organizaciones de la sociedad civil, ¿cómo se puede hacer un trabajo coordinado y eficaz para combatir la trata de personas si se toman en cuenta los bajos niveles de conocimiento en esta área?

**Joy Ngozi Ezeilo:** Gracias. En primer lugar, se trata de reconocer el problema. Luego hay que buscar lo que llamamos grupos de interés, para que se reúnan a analizar el tema. Lo que yo he visto que funciona bien en la práctica es cuando los gobiernos –que son los actores con la principal responsabilidad para implementar las leyes internacionales que han ratificado–, trabajan en conjunto con la sociedad civil. Una manera de hacer esto con respecto a la trata de personas es a través del Plan de Acción de su país. Al preparar este Plan deben involucrar a organizaciones de la sociedad civil en la que cada grupo de interés, ya sea primario o secundario, tiene un papel que desempeñar.

Luego se puede decidir, si la capacidad es identificada como un problema –y yo he estado en países en los que la sociedad civil no tiene la capacidad, o hay una sociedad civil limitada en términos de la trata–, cómo construir esta capacidad. La falta de capacidad no debería ser una excusa. He visto afirmar a algunos gobiernos que las ONG de su sociedad no tienen capacidad. Se puede incluir en el Plan de Acción la construcción de capacidad de la sociedad civil, por ejemplo, implementando talleres, fortaleciendo la capacidad de poder prestar servicios, asesoría, información, ayuda legal a las víctimas. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil administra refugios subvencionados por el gobierno, una especie de cooperación. Los gobiernos a veces proporcionan el financiamiento y ambos pueden trabajar juntos en temas de prevención. He visto que funciona en muchos países y que se puede lograr, sobre todo si hay un Plan de Acción. Se pueden establecer normas en el Plan de Acción para cada sector de grupos de interés.

Gracias.

**Moderador:** Aquí hay dos preguntas relacionadas: una sobre el trato a empresas que utilizan trabajadores/as migrantes u objeto de trata, y la segunda sobre consumidores/as y cómo ellos/as pueden ayudar a combatir la trata.

**Joy Ngozi Ezeilo:** Gracias. Con respecto a la primera pregunta, hay reglas de negocio en todos los países. Si las empresas emplean a personas que han sido objeto de trata, ya están violando ciertas leyes. El problema es que la gente no hace bien su trabajo. En algunos países no hay inspectores/as del trabajo que vayan a las empresas a ver si están cumpliendo con la ley, como debería ser. Yo he visto que incluso cuando hay inspectores/as, muchos/as ni siquiera están conscientes del tema de la trata de personas. Ese es un problema. Cuando hablamos de construir capacidad, siempre pensamos en la policía, lo que es importante, o en la guardia fronteriza, también muy importante, pero a

menudo nos olvidamos de los/as inspectores/as del trabajo. Sabemos que las personas son objeto de trata con fines de explotación, de modo que el rol de los/as inspectores/as es significativo pues son quienes revisan los lugares de trabajo y deberían estar conscientes del problema.

En cuanto al tema de los/as consumidores/as y lo que ellos/as pueden hacer, la frase clave ahora y que está siendo promocionada por la Organización Internacional para Migrantes, entre otras, es promover “la responsabilidad del comprador”. Esto significa tomar conciencia de que puede ocurrir la trata de personas y no que todos/as deberíamos sentirnos culpables. Sé, por ejemplo, que hay personas objeto de trata en la industria pesquera y de productos del mar porque lo he visto en algunos de los países que he visitado. Podemos tomar una acción más positiva.

Muchas corporaciones transnacionales han sentido recientemente bastante presión pues se sabe que está ocurriendo tráfico ilícito en algunos países como China y otras partes donde encierran a la gente. Han aumentado los estándares de las empresas y se han hecho esfuerzos para mejorar como un modo de mostrarles a los/as clientes/as que no hay trata en sus cadenas de abastecimiento. De eso trata la ley de transparencia de California. Las empresas declaran voluntariamente cualquier acción que tomen con respecto a la trata.

También existe el Pacto Global de la ONU, y generalmente se está avanzando en materia de existencia de códigos de empresas sobre la trata de personas. Esto podría convertirse en una tendencia, como sucedió en el pasado con la manufactura de alfombras en la que trabajaban niños/as, cuando el público exigió que no se hicieran alfombras utilizando mano de obra infantil. Conciencias de este tipo se irán haciendo cada vez más populares desde una perspectiva cliente/a y consumidor/a, sobre todo en áreas en las que se sospecha que hay trata de personas. Eso pasa con el cacao. Yo estaba con la misión australiana cuando World Vision tuvo que ir a visitar a una gran empresa de chocolate. Se pensaba que se estaba usando como esclavos/as a niños/as víctimas de trata en la cadena de abastecimiento como trabajadores/as en plantaciones de cacao, en servidumbre y en esclavitud. La empresa está revisando ahora todas sus fuentes de abastecimiento.

Algunas empresas no son conscientes o simplemente no desean saber si sus líneas de producción y cadenas de abastecimiento consisten de personas objeto de trata. Por lo tanto, tenemos que crear conciencia para que las personas tengan que rendir cuentas y asegurar una mayor responsabilidad para combatir la trata de personas.

**Moderador:** ¿Conoce alguna situación en la que minorías sexuales se hayan visto afectadas por la trata de personas?

**Joy Ngozi Ezeilo:** He estado en algunos países en los que la gente me ha presentado esto como un probable problema y creo que ahora es posible que las minorías sexuales puedan ser vulnerables.

He visto a personas transgénero y travesti que se quejan de verse afectadas debido a su género y otros estereotipos relacionados, pero es algo siempre muy dinámico. Hoy en día hay países que pueden ser de origen y luego cambia rápidamente y mañana pueden ser de destino. Debemos estar constantemente alerta y buscando a quienes se ven afectados/as, pues la desigualdad y la discriminación de género son factores que impulsan la trata de personas.

**Moderador:** ¿Cuál es el límite entre condiciones laborales injustas y la trata de personas, o trabajo realizado por víctimas de trata? Y en su opinión, ¿cuál es el vínculo entre la personería jurídica de la prostitución y la trata de personas?

**Joy Ngozi Ezeilo:** ¿Cuál es el límite o distinción entre condiciones laborales injustas y la trata de personas? Supongo que se refiere a tráfico con fines de explotación laboral. Los derechos laborales son fundamentales para prevenir la trata de personas. Esto es porque existe una posibilidad de explotación, o como lo he visto en la práctica, la gente hace una distinción entre ciudadanos/as y no ciudadanos/as, con una norma para los/as ciudadanos/as y una falta de observancia de los respetos de la comunidad migrante. Las prácticas laborales injustas relevantes incluyen, aparte de pagar menos que el salario mínimo, apoderarse de los salarios de la gente, de sus pasaportes, negarles la libertad de cambiarse de un trabajo a otro y mantenerla en servidumbre.

He estado en países donde a veces en las fábricas se toma nota de cuánto tiempo los/as trabajadores/as han estado en el baño para deducirlo de sus salarios. Mientras tanto, los/as trabajadores/as no reciben su salario. Tras la deducción al final del día, sus libros de registro están llenos de ese tipo de información, más lo que se les resta por su alojamiento, el cual no eligen y a muchos les gustaría buscar su propio alojamiento; a todos/as se les cobra entonces una cantidad X y a fin de mes se les descuenta de sus salarios. Esas no son condiciones de trabajo justas. Los organismos defensores del pueblo en esos países podrían estudiar este tema y asegurarse de que se reformen los derechos laborales para que protejan a todos/as.

Cambiando de tema, ¿cuál sería una ley apropiada de prostitución para impedir la trata de personas para explotación sexual? Sabemos que hay países en que se prohíbe la prostitución y otros en que no está tipificada como delito. En mi opinión, cualquiera sea la ley vigente en relación con el estatus de la prostitución, antes que nada debemos asegurarnos de que exista una legislación adecuada donde la explotación y la prostitución ajena sean claramente punibles. Por otra parte, la trata de personas debe estar tipificada como delito, incluyendo la trata para explotación sexual y laboral, esclavitud o prácticas similares. Algunas personas que no son objeto de la trata para prostitución, lo son en el matrimonio y para otros fines de explotación.

Las estadísticas de algunos países afirman que debido a que no prohíben la prostitución, les ha sido posible compilar información útil sobre posibles casos de trata, como en Holanda por ejemplo.

Cuando una víctima de trata llega a un país así, otras personas con la libertad y la posibilidad de ganar su propio dinero sin proxenetas ni intermediarios/as, pueden dar aviso de inmediato a la policía sobre posibles víctimas de trata y cabecillas. Esto ha sido de gran ayuda para la captura de traficantes. Pero hay otros lugares en los que la prostitución es un delito y ha pasado a la clandestinidad, así que debemos considerar cada caso individualmente. Lo que es claro es que la trata de personas debería estar claramente penalizada y tipificada como delito. En cuanto a los agentes del orden público, en algunos países han estado involucrados/as en este tema o acusados de corrupción. Tal aplicación de la ley no logra nada con realizar incursiones en burdeles en los que hay personas sometidas a condiciones de esclavitud sexual, porque han sido avisados de antemano y las víctimas de trata y obligadas a prostituirse han sido llevadas a otro lugar.

En el caso de menores de edad, la prostitución debería estar absolutamente prohibida para personas menores de 18 años y vinculado con lo que yo aún considero como trabajo sexual en ese país en particular.

Gracias.





Segundo panel

Diagnóstico de la trata  
de personas y tráfico de  
migrantes en Chile y la  
Región



**Carolina Stefoni**  
**Académica de la Universidad Alberto Hurtado**

Buenos días, agradezco enormemente la invitación y además la convocatoria para abrir una discusión que me parece absolutamente relevante. Me parece que va a ir tomando cada vez mayor relevancia en el contexto nacional. Tengo muchas coincidencias con las presentaciones anteriores así que para evitar reiteraciones voy a tratar de concentrarme en algunas de las reflexiones que he podido hacer más bien desde el ámbito de las migraciones, que es mi tema de mayor experticia.

Respecto de la trata y del tráfico, tal como se ha indicado, son prácticas que violan de manera flagrante los derechos de las personas y que afectan en mayor medida, como se ha dicho, a las mujeres, niños y niñas que están en condición de vulnerabilidad, lo que ha sido una constante en la historia moderna y probablemente premoderna también. Me parece que todos los avances en materias de derecho internacional y protección de los derechos humanos han sido significativos, estamos en el siglo en que más se ha avanzado respecto a esto. Me parece que es fundamental reconocerlo y reconocer la importancia de que los países firmen y ratifiquen estas convenciones, pero todos/as sabemos que no basta con ratificarlas sino que es necesario ajustar las normativas nacionales a esas miradas y esos enfoques a que los estados se comprometen. En ese contexto, efectivamente, tal como se señalaba en la mañana, Chile avanzó de manera importante con la ley que sanciona la trata y el tráfico. Hay ajustes, por supuesto, necesarios de hacer, y se irán tomando las medidas según vayan apareciendo también los problemas, porque era difícil prever antes cuáles iban a ser esas nuevas demandas y tener entonces la flexibilidad y la visión para poder ajustar la normativa nacional. Está después el paso siguiente, que se reforma en la legislación todo lo que tiene que ver con la aplicación de la ley.

Todos estos son avances, sin embargo sabemos que los casos que finalmente llegan a buen término judicial donde hay una sanción a los/as responsables, son mínimos. Y todavía más mínimos si vemos cómo ha ido creciendo el tema del tráfico y la trata. Entonces, es necesario preguntarnos cuál es la dificultad que estamos teniendo, más allá de la manera en cómo se implementa la ley. Me parece que hay tres elementos que pueden estar a la base de esta dificultad que tiene que ver, por un lado, con la enorme invisibilidad del fenómeno. Sabemos la enorme dificultad que tenemos para contar con datos estadísticos,

cuántos casos de trata, cuántos casos de tráfico, cómo llevamos registro, registro en términos institucionales. Creo que ahí hay un trabajo enorme que le corresponde a las instituciones respectivas de ir generando datos estadísticos que nos permitan saber realmente cuál es la dimensión y cómo ha estado creciendo, cuáles son las heterogeneidades que empiezan a aparecer en estos fenómenos. Por otro lado, tenemos un problema real de encubrimiento, la gente no denuncia, las víctimas no denuncian. No denuncian porque están precisamente presas de estas redes donde se les amenaza, y está en riesgo no solo la vida de ellas sino que se les amenaza con la vida de sus familiares en sus países de origen. Entonces, ¿cuáles son los mecanismos que vamos a implementar para favorecer una mayor denuncia por parte de estas mujeres? Además que son mujeres que por supuesto están en situación irregular, y eso acrecienta más el problema de la denuncia. Por otro lado, el problema de cómo se protege a las víctimas, si la ley establece que se les da una residencia mientras está el juicio, pero, bueno, ¿qué pasa después del juicio?, ¿cómo siguen viviendo esas mujeres?, ya lo decían en la mañana, qué pasa con las posibilidades de trabajo y cómo se mantienen.

Entonces estamos frente a un tema que es tremendamente complejo. Es complejo porque se cruzan una serie de enfoques y prácticas respecto a lo cual es necesario establecer ciertas diferencias. La Relatora de Naciones Unidas establecía muy bien la diferencia entre tráfico y trata, yo me voy a concentrar un poco más en tráfico porque creo que ahí hay otros problemas adicionales que se generan.

El tráfico hace parte de una forma, de un tipo de migración irregular pero tiene diferencias importantes con la migración irregular. La trata también es una forma de migración irregular con ciertos elementos comunes y ciertos elementos distintos. En común me parece que está la necesidad de las personas de salir de contextos de extrema violencia bélica, en contextos de extrema inseguridad y extrema vulnerabilidad. Mujeres, niños y niñas que van a buscar a sus padres y madres que están en otros países, están en una situación donde desesperadamente quieren salir. Eso hace que cuando tenemos más restricciones al ingreso a otros países, por supuesto es más fácil que se incorporen a estas redes de tráfico y de trata.

Otro elemento que me parece importante establecer es la necesidad de diferenciar y separar el tema de tráfico y trata con el tema de seguridad. Lo digo porque en las legislaciones de los países es muy fácil decir —por supuesto no son los mismos pero los ponen en la misma frase— temas de seguridad, narcotráfico, trata y tráfico de personas. Aquí creo que es central separarlos porque cuando los tenemos juntos, lo que ocurre habitualmente es que se incrementan entonces las medidas de protección de frontera para evitar el traspaso de temas de tráfico de drogas, etc., o de terroristas, y con eso metemos en el mismo saco a las personas víctimas de trata o tráfico. Lo único que estamos haciendo con eso es, de nuevo, incrementar la migración irregular. Son fenómenos que pueden ir juntos, efectivamente; la trata y las redes organizadas de narcotráfico, que terminan traficando personas también, son fenómenos que tienen características totalmente distintas y para las cuales

es necesario también medidas totalmente distintas. Destaco que hay una gran coincidencia en el mundo académico y político: mientras más restricciones haya en el ingreso a un país, más aumentan las redes de tráfico y de trata. Esto es, obviamente, por una razón muy lógica, porque en la medida en que aumentan las restricciones al ingreso en los países, se encarecen los mecanismos para que una persona pueda llegar a ese país mediante una red. Entonces, lo único que estamos haciendo es hacer el negocio mucho más lucrativo, y cuando el negocio es lucrativo es cuando entran a operar estas redes de crimen organizado.

¿Desde dónde podemos analizar y entender este fenómeno que empieza a tener una serie de complejidades? En general vemos que hay un acento muy fuerte en una dimensión individual, o sea, son estas personas malas que trafican, y las víctimas de tráfico, un acento individual. Sin embargo, es importante adoptar una mirada mucho más amplia respecto de este tema, ¿amplia en qué sentido? En primer lugar, porque son múltiples los/as actores/as que participan y no solamente los/as criminales y las víctimas. Está comprobada la participación de una serie de actores institucionales que facilitan la salida y el arribo de las personas, se da este carácter más transnacional del delito donde están involucrados/as estados, familias, agentes, etc. Siempre me acuerdo de un ejemplo, de un caso la primera vez que fui a México, al DF, y la gente que me invitaba me advirtió con mucha fuerza que no tomara un taxi fuera del aeropuerto sino dentro del aeropuerto, que buscara los taxis oficiales con un logo de taxi oficial. Muy obedientemente busqué el taxi oficial y pregunté si era la agencia oficial de taxis del aeropuerto. Sí, ningún problema. Me subí y después de una vuelta gigante que me dio nos pusimos a conversar y finalmente le conté a este taxista que trabajaba en migraciones, resultando que el taxista era una de las personas que hacía parte de estas cadenas de tráfico de personas. Recibía a personas en el aeropuerto y se las llevaba hasta cierto punto en que después la tomaba otro taxi que la llevaba hasta el punto antes de la frontera, etc. Era toda una cadena y este señor que era muy oficial del aeropuerto también era parte del negocio que hacía habitualmente. Este ejemplo lo traigo a colación porque son redes que están a nivel institucional y a nivel ilegal por supuesto. Entonces, son muchos los actores que se benefician del tráfico y de la trata. Tenemos los beneficios en las redes, los/as que practican y cobran por transportar a una persona de un lado a otro, pero también tenemos a las personas que los/as ubican en los trabajos en los países de llegada. Tenemos también a los/as empleadores/as que se benefician de una mano de obra mucho más barata en sectores como la agricultura y la industria extensiva en mano de obra. También tenemos a los/as consumidores/as que somos todos/as nosotros/as y que finalmente también nos beneficiamos de precios más baratos probablemente producto de un trabajo y mano de obra más barata. También están las familias que reciben remesas producto del trabajo que hacen estas personas en condiciones de trata en los otros países. No se trata solamente de identificar a los/as malos/as de este problema sino entender que es un sistema que genera trabajo barato, genera un trabajo desechable que sirve finalmente también, o principalmente, para el mantenimiento de las economías globales. Eso también le da un carácter transnacional importante.

En segundo lugar, me gustaría problematizar la idea de las organizaciones que trafican o tratan con personas. Es absolutamente cierto que están las mafias organizadas, las bandas que atrapan a las personas y se adueñan de sus cuerpos, de sus documentos, de sus vidas, y que constituyen esta nueva forma de esclavitud de que se hablaba en la mañana. Pero esas no son las únicas personas involucradas en estas redes de tráfico. En muchos países de la región, como Ecuador o Bolivia, las personas que ayudan a esta gente a salir de sus países muchas veces son vecinos y vecinas normales que tienen acceso a estas redes y que de alguna manera facilitan como única alternativa que les queda –y ellos/as lo saben– para salir de sus países, dado que se les niega el acceso a otros países. Entonces, son vecinos/as que no necesariamente son malos/as. He estado en entrevistas con personas que se dedican al tráfico de gente y de alguna manera sienten que están prestando un servicio; que es la única forma que les queda a las personas para salir y ellas les ofrecen esa alternativa. Con eso no quiero decir que sea bueno, quiero decir que es una decisión desesperada que después se puede volver más desesperada aún, cuando estas personas caen en estas redes. Pero, ¿qué quiero plantear con esto? ¿Dónde está el problema que tenemos que resolver? ¿Es realmente el caso puntual de las mafias y bandas organizadas? Me parece que sí. Es un problema que hay que atacar y es fundamental que se aplique toda la justicia y todos los mecanismos, pero me parece que eso no resuelve por sí solo este fenómeno del tráfico y de la trata. Me parece que es importante en esta línea plantear que hay un problema de acceso, de llegada a los países de destino que me parece son mucho más fomentadores del tráfico que las propias bandas. O sea, es esta necesidad de salir, y salir por conductos irregulares contactando a un pollero o traficante lo que genera de alguna manera una demanda para estas bandas, para el crecimiento de estas bandas. Creo entonces importante que en una legislación o en un enfoque respecto al tráfico, se mantengan en perspectiva estas dos dimensiones: por un lado, están las bandas del crimen organizado, pero por otro lado están las responsabilidades de los países de restringir el acceso a los/as migrantes y con eso fomentar la propia generación de estas redes.

Muchas gracias.

**Laís Wendel Abramo**  
**Directora de la Oficina Internacional del Trabajo en Brasil**

Muy buenos días. Me gustaría en primer lugar agradecer la invitación del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile para estar presente en esta reunión tan importante. Es siempre un gusto estar acá y poder discutir estos temas. Voy a tratar de ser disciplinada con el horario, lo que voy a hablar básicamente en mi presentación se va a concentrar en la experiencia de Brasil, como me fue solicitado para este panel sobre la situación del tema en Chile y la región. Le di el nombre de: "Trata de personas en trabajo forzoso: el enfoque de la OIT en la experiencia de Brasil".

Quería solamente decir que la idea es clarificar muy rápidamente el marco jurídico internacional porque ya fue hablado, aquí estamos en una casa de juristas y yo soy socióloga, por lo que quería puntualizar algunas cosas relativas a los convenios de la OIT, que también fueron hablados en la mañana por la Relatora. Es decir, hablar un poco del trabajo forzoso y la trata de personas como una grave violación de los derechos humanos, como la antítesis del trabajo decente, y hablar de la experiencia de Brasil.

Solamente para clarificar, cuando estoy hablando de trata y porque quizás hay un error en la traducción al español, estoy hablando de las diversas formas tanto de tráfico como de trata. En portugués hablamos de tráfico de pessoas, lo mismo que en inglés es *trafficking in persons*, pero yo estoy hablando del fenómeno en general.

Bueno, rápidamente, hacer la referencia que el Protocolo de Palermo, el Protocolo sobre el Tráfico, como señaló la Relatora, se refiere al tema de la explotación laboral como una de las formas de la explotación, que es la finalidad del tráfico. Para la OIT exactamente el tráfico de personas o la trata de personas es una forma de trabajo forzoso. Es de esa manera que la OIT trabaja el tema. Tiene efectivamente una serie de convenios sobre el tema o relacionados al tema, empezando por el Convenio n° 29, que es del año 1930, y el Convenio 105, del año 1957, que define lo que es el trabajo forzoso. Define e insta a los países que ratificaron los convenios a desarrollar políticas para erradicar el trabajo forzoso. La definición de trabajo forzoso que está ahí es todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo amenaza de una pena cualquiera, para el cual dicho individuo no se presentó voluntariamente.



Existen varios otros convenios como fue dicho en la mañana relacionados con el tema: los convenios de migración, los convenios sobre trabajo infantil, y un convenio muy importante aprobado el año pasado, el Convenio de Trabajo Decente para Trabajadores y Trabajadoras Domésticas, que habla de un tema fundamental en toda esta discusión: el tema de los trabajadores y trabajadoras domésticas. La región de América Latina puede ser felicitada porque de los cuatro países que ratificaron el Convenio, hasta ahora tres son latinoamericanos: Uruguay, Nicaragua y Bolivia, que no ratificó pero que está a punto de hacerlo. El otro es Filipinas. Entonces, estamos bien como región en el tema de la ratificación.

Pero aquí yo quería aprovechar de decir que —a propósito de una pregunta de la mañana—, en los elementos fundamentales de la definición de trabajo forzoso en los convenios de la OIT está la idea de coacción, coerción. Coerción en un trabajo que es exigido bajo la amenaza de una pena que puede ser castigo físico, asesinato o pérdida de privilegios —es amplia la definición con otros tipos de penalidad—, que es ejercido involuntariamente. Ahí está la discusión del consentimiento porque sabemos que muchas veces el consentimiento inicial, si es una situación de engaño o fraude, no elimina la situación de trabajo forzoso por coacción. No se confunde con situaciones de trabajo precario con bajos salarios. O sea, casi siempre hay situaciones de trabajos precarios o de bajos salarios, pero va mucho más allá porque está bajo la idea de que hay una privación de la libertad. Eso es lo clave. Aquí son varias las modalidades de trabajo forzoso que existen hoy día en el mundo: nacimiento en situación de esclavitud, rapto y venta, trata de personas, tráfico de personas, confinamiento en el lugar de trabajo, coacción física o psicológica, endeudamiento inducido fraudulentamente, engaño sobre las condiciones de trabajo, retención o no pago de salarios, retención de documentos. En América Latina la forma más generalizada sigue siendo la servidumbre por deudas. El trabajador o trabajadora llega al lugar de trabajo debiendo: debiendo el transporte, los documentos y en situaciones en que tiene que comprar esas cosas que vimos en las mineras de salitre del siglo pasado, que se reproducen. Tienen que comprar en el negocio de la pulpería, como se decía en Chile, y está siempre debiendo. Eso es lo que ocurre hoy día.

Entonces, como dije, para la OIT el tráfico o la trata es uno de los tipos de trabajo forzoso. En Brasil, tanto el tráfico como el trabajo forzoso están previstos como crímenes en el Código Penal brasileño desde los años 40 del siglo pasado. Con el tema del tráfico hay un problema como lo conciben los actores brasileños actualmente, que está asociado solamente a tráfico para fines de explotación sexual. No incorpora otras situaciones de explotación económica y eso está en discusión. ¿Cómo aparece el trabajo forzoso? La denominación que se da legalmente en Brasil es trabajo en condiciones análogas a la de esclavo/a. Así es dicho por el Código Penal, hay un artículo 149 que fue modificado el año 2003, ampliado, donde fue caracterizado el crimen y aumentada la penalidad. Ahí se amplió la definición que incluye, además de trabajo forzoso, restricción de movilidad de locomoción, vigilancia extensiva e incluye otros dos aspectos: jornada exhaustiva y condiciones degradantes del trabajo. Entonces, de alguna manera en el Código Penal brasileño, la legislación brasileña amplía el concepto

de la OIT introduciendo el tema de la degradación en el trabajo. O sea, como valores a ser preservados o tutelados además de la libertad, está la dignidad en el trabajo. Eso es la legislación actual en Brasil.

Para la OIT el trabajo forzoso –incluyendo todas las manifestaciones– es una grave violación de los derechos humanos y de los derechos fundamentales para el trabajo; como dijo la Relatora, es la antítesis más clara de la noción del trabajo decente. Trabajo decente está vinculado a la noción de libertad y dignidad. Dignidad como una cuestión fundamental es un fenómeno generalizado en el mundo actual y que viene creciendo en el contexto de la globalización. No es algo que se quedó en el siglo XIX cuando fue abolida la esclavitud en términos formales en todo el mundo, es algo que viene creciendo en el contexto de la globalización asociado a la inequidad del proceso de la globalización, según la OIT, y a los procesos de desregulación del mercado del trabajo y debilitamiento de sus instituciones. Fue dicho acá el tema de la inspección laboral, el tema de las políticas migratorias y una serie de otras. También es muy importante decir que el trabajo forzoso está presente hoy día no solamente en el sector informal de los países pobres o en desarrollo, sino que se está reproduciendo en los países centrales, especialmente en formas de trata y tráfico. En las cadenas productivas de las grandes empresas donde los ejemplos son conocidos, como la empresa Nike que tiene a niños en situaciones de trabajo forzoso haciendo las pelotas de fútbol, y muchas otras empresas del sector textil, entre otras.

Vamos rápidamente a ver números. La OIT ha hecho informes globales sobre el tema desde el año 2001. Ya salieron cuatro informes globales; en el número más actual el cálculo es casi 21 millones de personas en situaciones de trabajo forzoso incluyendo todas esas modalidades en el mundo, y casi 2 millones en América Latina. Aquí quería solamente hacer un paréntesis porque me parece muy importante cuando el INDH propone y hace esta discusión sobre tráfico y trata diciendo que Chile hoy día es un país de origen, tránsito y destino; es muy importante considerar –estoy diciendo esto no solo para Chile sino para todos los países de América Latina–, que si hay tráfico, si hay trata, es porque existen situaciones de trabajo forzoso en el país. Eso es un tema muy importante porque son poquísimos los países de América Latina y el mundo que han reconocido oficialmente la existencia del problema. En la mayor parte de los países la esclavitud se acabó hace doscientos años, entonces me imagino y me atrevo a decir que es importante pensar ese tema también.

Las ganancias, como fueron dichas acá, obtenidas bajo esa forma de explotación, es de más de 30 mil millones de dólares al año según estimaciones de la OIT, y seguramente los números deben ser más grandes que eso. También se hizo un cálculo que la OIT llamó el costo de la coacción o la coerción, es decir, cuántos trabajadores y trabajadoras dejan de ganar por estar sometidos/as a esas situaciones. Pueden ser salarios insuficientes o inexistentes, pueden ser precios abusivos de servicios asociados de los alojamientos, alimentación, los costos asociados a contratación, lo que tiene que pagar la persona para ser transportada, tener el documento, en fin. Todo eso se calcula en más de 21 mil millones de dólares al año, y en América Latina casi 4 mil millones, que es un poco lo que

estabas diciendo tú respecto a cuál es el lucro que se obtiene. Cuál es el engranaje económico que sostiene esta situación. No se puede decir que solamente es una cosa criminal de mafias, hay una lógica infelizmente, desafortunadamente económica que tiene que ver con esa situación.

Estoy hablando muy rápido porque estoy preocupada por el tiempo y quiero hablar un poquito de Brasil. Esos son los datos, hay muchas más cosas pero eso lo voy a pasar... no sé si se puede ver ahí lo que fue hablado acá en relación a estos fenómenos: la discriminación, las poblaciones vulnerables... acá el primer cuadro habla de la proporción de hombres y mujeres, niños y niñas en situaciones de explotación económica forzada. Las mujeres son mayoría pero en las situaciones de explotación sexual comercial forzada son casi la totalidad, aunque también, por lo menos en Brasil, es creciente la presencia de niños y jóvenes de sexo masculino entre las víctimas. También de personas homosexuales, eso es claro porque ahí son vulnerabilidades que se van entrecruzando y potencializando.

El caso de Brasil. También aquí haré un resumen porque habría mucho que hablar acá, traje incluso fotos pero no hay tiempo para mostrar eso. Traté de puntualizar ahí cuáles son los principales elementos en la experiencia brasileña. Lo primero es que Brasil –no quiero ser una nacionalista pero la OIT reconoce a Brasil como un ejemplo, como referencia internacional en el tema del combate al trabajo forzoso, eso está en los informes del Director General, por lo que lo puedo decir sin problemas–, el primer tema es que Brasil reconoció oficialmente la existencia del problema desde el año 1995, lo reconoció junto a Naciones Unidas. Había denuncias desde los años setenta, básicamente de la Comisión Pastoral de la Tierra, la Vicaría de la Tierra de la Iglesia Católica, de situaciones de trabajo forzoso, *trabalho escravo* como se dice en Brasil, pero en el año 1995 el presidente Fernando Enrique Cardoso reconoció oficialmente la existencia del problema. Eso para mí es un elemento clave, no tratar de esconder lo sucio debajo de la alfombra y decir sí, en Brasil hay esclavitud contemporánea y tenemos que lidiar y enfrentar ese problema. Ahí se define, se empieza a definir, creo que no fue exactamente en ese momento pero diría que a comienzos de los años 2000. Básicamente cuando el presidente Lula asume el mando del país, el tema del combate al trabajo forzoso es definido como prioridad nacional, y se lanza, se crea una Comissão Nacional para a Erradicação de Trabalho Escravo, CONATRAE, se crea en ese momento y es definido el tema como una prioridad presidencial clave. A partir de ahí se empiezan a elaborar políticas y planes de combate al trabajo forzoso y a la trata de personas, al *tráfico de pessoas* como se dice allá. En el caso del *trabalho escravo* ya estamos según el plan nacional, un plan nacional que fue elaborado por esta CONATRAE, de la que hablaré después sobre su composición. El primer plan fue lanzado el año 2003 justamente por el presidente Lula y ya fue evaluado ese plan. Ahora hay un segundo plan nacional. El primer plan fue valorado el 2007 y el 66% de las acciones fueron total o parcialmente implementadas. Básicamente las acciones vinculadas a la represión, porque hay una diferencia entre prevención, represión y rehabilitación o reinserción. Acá el foco del primer plan fue la represión y esa es la evaluación. A partir de la evaluación, el año 2008 se lanzó otro plan tratando de fortalecer las acciones de prevención y reinserción.

En temas del tráfico de personas también fue definida una política nacional el año 2006-2007 y un plan nacional el año 2008. Estos son mecanismos importantes porque son la congregación de muchos actores, de muchos ministerios, de la sociedad civil organizada, la organización de empleadores/as, de trabajadores/as, que son como el marco de todo este trabajo. También tenemos en Brasil una agenda nacional de trabajo decente desde 2006, un plan nacional de empleo y trabajo decente desde el año 2010, y agendas estatales de trabajo decente. Brasil es un Estado federado, entonces el tema de los estados es muy importante. En todos esos instrumentos la erradicación del *trabalho escravo* y la trata de personas entran como prioridad. Como algo asumido por los actores.

La otra cosa muy importante es el desarrollo de las bases de conocimientos. Aquí también hemos hecho algunas metodologías, como fue dicho acá, no hay estadísticas porque se trata de crímenes. Eso no va a aparecer en las encuestas de hogar o los censos. Entonces, ¿cómo saber cuántas personas existen? Es prácticamente imposible tener un cálculo exacto pero hemos hecho cosas como un banco de datos, que ahora está instalado en el Ministerio del Trabajo, y estudios novedosos como el atlas del trabajo esclavo en Brasil, que es un atlas georreferenciado donde se tienen las zonas vulnerables al reclutamiento. De dónde son los/as trabajadores/as, dónde son encontrados/as, es un atlas muy interesante. La otra cosa importante es un estudio de las cadenas productivas porque, por supuesto, el trabajo forzoso no está en el supermercado, en el centro de Santiago o Brasilia. Está en el frigorífico que compró la carne de un hacendado que para desmarcar, deforestar la selva amazónica y plantar, usó el trabajo esclavo. Entonces, rastrear la cadena productiva fue una cosa fundamental para otra cosa que voy a hablar en un minuto más, si todavía tengo tiempo. Este tema del desarrollo de la base de conocimientos creo que es algo muy importante.

Otra cosa importante fue la definición en un trabajo hecho con la policía de caminos, que es un mapa de los puntos vulnerables a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, porque aquí en un país con las dimensiones del Brasil es donde está el tráfico internacional y el tráfico interno. Todas las personas que están en situaciones de trabajo forzoso fueron traficadas dentro del país, eso es una cosa muy importante. Aquí hay un mapa donde están los puntos vulnerables a la explotación sexual, lo que ha sido una cosa muy importante para auxiliar la prevención y represión de ese crimen. Lo otro es un perfil de las personas deportadas o no aceptadas en el aeropuerto principal de Brasil, que también ayuda a entender cuál es el perfil, cuáles son las condiciones, etc.

La otra cosa muy importante es la creación de mecanismos nacionales y estatales a nivel de estados y provincias, porque ahí hay muchas diferencias. Algunos estados son zonas de reclutamiento, otros son zonas donde se ejerce el crimen. Es muy importante que la política nacional en un país de las dimensiones de Brasil tenga esa ramificación y el compromiso de los actores locales. Existen comisiones nacionales en donde es muy importante la multi o intersectorialidad. Tienen que estar el ministerio del trabajo, de justicia, la secretaría de las mujeres, de la igualdad racial, de derechos humanos, y ese trabajo coordinado en el ámbito gubernamental es muy importante junto a la

sociedad civil organizada y otros operadores del derecho y otras organizaciones del Estado; ministerio público, policía, jueces y juezas del trabajo son actores centrales en toda esa configuración.

El otro tema que ha sido fundamental es el rol de la inspección laboral, se ha dicho también en la mañana. En Brasil se ha creado una cosa que se llama “grupo móvil de fiscalización”, que son grupos de inspectores/as calificados/as, entrenados/as, que van a los lugares para rescatar a los/as trabajadores/as. Esos grupos, que incluso se pueden encontrar en situaciones con grupos armados, violencia física, etcétera, son compuestos por inspectores/as, la policía federal, la policía de caminos, y por los/as procuradores/as del ministerio público y del trabajo (no sé cómo se dice eso en español), que van y son entrenados/as para ir a los lugares. Obviamente son operaciones sin aviso y eso ha sido un instrumento clave. Van e inmediatamente rescatan a los/as trabajadores/as, obligan a los/as empleadores/as a pagarles todos los derechos, a firmar las cartillas de trabajo, que es el documento oficial del trabajo que hay en Brasil, e inmediatamente ellos/as entran al seguro de desempleo, están por cinco meses en el seguro de desempleo. También tienen acceso a la bolsa familia [bono familiar], que es la política de transferencia de ingresos para tratar justamente de dar una condición para que esa persona no vuelva a estar en esa situación.

Desde el año 1995 cuando fueron creados esos grupos móviles, fueron rescatadas de esa situación de *trabalho escravo* en Brasil más de 43 mil personas. Ese es el dato que tenemos, más de 43 mil personas, una parte es reincidente y por ahí está la importancia de las políticas de rehabilitación y reinserción. También se ha creado otro instrumento muy importante que es la llamada ‘lista sucia’, donde están las empresas en que comprobadamente hubo situaciones de *trabalho escravo*; entran en una lista, lista sucia, pública y divulgada en el Ministerio del Trabajo con un compromiso de todos los bancos públicos de cortar el financiamiento de crédito o no conceder financiamiento. Hay un compromiso de otras empresas que le compran a esas empresas para cortar la relación comercial. Entonces, si bien el tema de la impunidad criminal todavía sigue siendo importante, y en Brasil las condenas criminales son muy pocas, sin embargo hay una condena, una penalidad económica que es importante, muy importante. Es moral también porque la empresa que está en la lista sucia tiene un problema de *marketing* muy complicado. Este es un instrumento muy polémico, hay mucha oposición al tema, hay un intento de decretar que es inconstitucional, pero ha sido un instrumento muy importante el de la lista sucia.

Sobre políticas públicas hablé un poco del tema del seguro de desempleo, las transferencias condicionadas de ingresos, ahora hay un intento por vincular también a los servicios de empleos, los servicios públicos de empleo. El gran problema es qué pasa con ese trabajador y esa trabajadora después que se terminan los cinco meses del seguro de desempleo. Es un trabajador o trabajadora con bajísima escolaridad, muy vulnerable, sin experiencia de trabajo formal. Ahora hay algunas experiencias muy interesantes, novedosas y en piloto de calificación, capacitación del trabajador o trabajadora e inserción en el empleo formal, con una alianza, con una *parceria* [asociación] como

se dice en Brasil, con el sistema público de empleo y con las empresas del sector privado. Es un tema muy importante el rol del sector privado, es muy importante que el sector privado participe. Claro, hay un mecanismo económico, pero si tú vas a ver cuántas empresas son las que cometen el crimen de trabajo forzoso, es una minoría, y el involucramiento del sector privado en la prevención y erradicación es clave, en el caso de Brasil hay desde el financiamiento a campañas de sensibilización. Pero lo más importante es el pacto nacional contra el trabajo forzoso creado el año 2005, en que las empresas o las asociaciones empresariales firman el pacto y se comprometen a desarrollar acciones para eliminar el trabajo forzoso no solamente en su empresa sino en toda la cadena de producción. Ese es un mecanismo bien interesante que ha dado muchos frutos también; el involucramiento del sector privado en esto.

Ya hablé del tema de las sanciones económicas. Y las campañas de movilización, sensibilización y capacitación son clave. Es clave porque cuando se empezó a hablar de este tema en Brasil se decía que la abolición de la esclavitud en Brasil es del año 1881, el último país, fue muy tardío, pero qué se está diciendo, si no existe trabajo esclavo en Brasil. Ese tema de sensibilización fue absolutamente central. Como OIT hemos apoyado campañas, muchas campañas con una presencia, con una contribución grande del sector privado al pagar las campañas, y hoy día el tema está presente en la prensa, se discute, es un tema muy importante.

La otra cosa es la cooperación sur-sur. Se habló acá de la importancia del compromiso internacional, de que la comunidad internacional está movilizada, comprometida; cuando se habla de tráfico internacional es fundamental que haya acciones de coordinación entre las policías y los estados, eso es clave. En el caso de Brasil estamos desarrollando acciones de cooperación sur-sur, es decir, cooperaciones entre países en desarrollo. Hay un interés muy grande en esa experiencia base, de la experiencia laboral de Brasil, que es muy solicitada para ir a Paraguay, Perú y otros países, de África, Asia, para hablar de su experiencia. Nosotros como OIT tenemos un programa de alianza con el gobierno brasileño para desarrollar acciones de cooperación sur-sur que me parecen muy importantes para que justamente se pueda aprender de la experiencia. Creo que un tema central es ese, que los países de América Latina reconozcan en primer lugar que tienen este problema al interior de sus fronteras nacionales y empezar a desarrollar acciones.

Del pacto, ya dije que fue parte del estudio de las cadenas productivas con las empresas que estaban en la lista sucia, se hizo todo ese trabajo y se decía que en el supermercado había un riesgo porque usted está comprando de un frigorífico que compró de un hacendado que tenía trabajo esclavo. Ese fue el mecanismo, no denunciar, no se habló de nombres de empresas pero se llamó a las empresas a un proceso de diálogo social diciendo que hay un riesgo, para tu negocio, para tu empresa; lo mejor es el mecanismo de pacto.

Hay varias acciones de prevención, esa es una campaña muy bonita de los/as trabajadores/as, empleadores/as, con nueve países de América Latina con el tema del tráfico de personas, con los sindicatos. Más de tres mil trabajadores/as fueron calificados/as. Eso es un pasaporte para la libertad, es un librito con el tamaño de un pasaporte que también ha sido distribuido en Brasil, en los consulados brasileños para, en fin, prevenir las situaciones de engaños, los derechos. Esa es la primera campaña que se hizo en Brasil. Seguramente hubo muchos casos de trabajadores/as asesinados/as cuando trataban de salir de la situación. Esa fue otra campaña usando una forma muy popular en Brasil que es la literatura de cordel, ese tipo de dibujo que hizo toda una historia del trabajador que es engañado, va al lugar y después vienen los/as inspectores/as laborales. El tipo los dibujó como angelitos que lo salvan. Fue hecha también una campaña muy fuerte, una campaña de alfabetización trabajando con los/as profesores/as y alumnos/as de zonas vulnerables. Esa fue una campaña que era una revista que traía esa cadena y se abría y se rompía. Dice: "desafortunadamente terminar con el trabajo esclavo no es tan fácil como eso". Fue todo financiado por los supermercados. El tema del involucramiento del sector privado. Hay un libro de fotos, hay muchas otras cosas.

Terminando, creo que aquí los desafíos para el caso de Brasil diría que, al mismo tiempo que garantizar la continuidad del trabajo de represión, hay un tema de presupuesto, de institucionalidad que es central. Fortalecer las acciones de prevención y reinserción, atacar el tema de la impunidad porque efectivamente no hay nadie todavía en condena, en prisión, encarcelado por el crimen de trabajo forzoso en Brasil hoy día. Entonces, ya hubo un avance en el tema y son detalles, pero está el tema de procesos y no hay gente encarcelada. Aquí también para terminar, la última cosa, hasta ahora cuando hablaba de las 43 mil personas básicamente trabajadores/as rurales en lo que llamamos el arco de desarrollo amazónico, está vinculado con zonas de alta conflictividad, de asesinatos de líderes sindicales y deforestación. La relación entre crímenes ambientales y derechos humanos es muy fuerte, pero ahora están habiendo crecientes casos de trabajo forzoso en el sector urbano, como por ejemplo la industria de confecciones, la construcción civil, y con presencia de bolivianos/as, paraguayos/as, con una relación mucho más fuerte con el tráfico internacional, la migración para el trabajo forzoso.

Disculpen si pasé el tiempo.

**Mónica Beatriz Rivero**  
**Coordinadora Proyecto Regional de Lucha contra la Trata de Personas del Programa Mercosur Social y Solidario**

Quiero agradecer al Instituto la posibilidad de que estemos presente en este espacio. Voy a hablar en plural porque a pesar de que pertenezco a una institución, una organización no gubernamental de Argentina, voy a tratar de mostrar el acumulado proceso que estamos llevando adelante 17 ONG de los países del Mercosur, acompañadas de alrededor de 400 organizaciones sociales.

Acción Educativa es una ONG que desarrolla acciones socioeducativas desde hace más de 30 años en Santa Fe, una provincia del interior de la República Argentina, y trabaja fundamentalmente desde la prevención y la incidencia política. Acción Educativa hace dos años se sumó a una plataforma de acción política que es el programa Mercosur Solidario, que lo forman 17 ONG de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Chile, a quienes acompañan alrededor de 400 organizaciones sociales aliadas, estratégicas de estas ONG. Esta plataforma trabaja sobre cuatro ejes: soberanía alimentaria, economía solidaria, derechos de jóvenes, y derechos de las mujeres. En el eje derechos de las mujeres, desde el año 2006 aproximadamente empezamos a desarrollar un proyecto en la región de prevención en trata y tráfico de personas con fines de explotación sexual. Así empezamos nuestro trabajo hace cuatro años, porque las organizaciones que asumimos esta tarea veníamos con una historia de trabajo institucional en derechos de las mujeres, por lo cual lo que teníamos más cercano era el tema de explotación sexual. Este año en Argentina organizamos en septiembre el III Congreso Argentino en Trata y Tráfico de Personas, y el primero del Mercosur, al cual asistieron representantes de todos los países del Mercosur, inclusive de Perú y Bolivia. Hemos complejizado la mirada y estamos asumiendo también el tema o el eje de trata laboral.

Esta ponencia la denominamos “Primeras aproximaciones” porque lo que pretendemos hacer es mostrar el acumulado realizado hasta el momento en estos cuatro años, en que se hicieron diferentes acciones. Se hicieron cinco talleres nacionales de formación en cada uno de los países; acá Chile hizo en el año 2010 su propio taller nacional en el cual participaron representantes de gobierno y de organizaciones sociales. Lo mismo se replicó en cada uno de los países. En el año 2011, la formación y la capacitación la centramos en puestos de frontera, hicimos cuatro talleres en puestos de fronteras. Fue una experiencia



muy importante porque en esos talleres se incorporaron funcionarios/as de embajadas, cancillerías y organismos de seguridad que tienen que ver con el tema de migraciones, etc. Con las compañeras de Brasil, que son dos ONG —una es Educación y Comunicación, EDCO, la otra es Servicio de Desarrollo para los Jóvenes, SEDEJ—, fundamentalmente con SEDEJ organizamos dos talleres: uno en el puesto de frontera Arica-Tacna, se desarrolló con base en Tacna. Lo íbamos a hacer en Arica pero resulta que el Ministerio de Desarrollo Social de Perú pidió que lo hiciéramos en Tacna porque Tacna tiene una historia prostibularia de muchos siglos. A Tacna se traía a mujeres en la época de la conquista, a Tacna se traía a las mujeres que iban a alegrar los frentes que iban haciendo los conquistadores en lo que es Latinoamérica. El otro lo hicimos en la zona de fronteras Santiago de Chile y Mendoza. Esta experiencia tiene aproximadamente 20 asentamientos territoriales en la región, cifra que se va modificando. Empezamos siendo 8 asentamientos territoriales y ahora somos 20, es decir, 20 lugares donde permanentemente se está trabajando el tema de trata de personas con fines de explotación sexual.

Nosotros/as en este acumulado tratamos de hacer una lectura que tenga que ver con cómo se comporta el patrón del delito en la región, es decir, qué elementos comunes hay en la región de este delito que ya todos/as quienes han hablado antes lo han caracterizado como internacional, global, etc., por lo cual hicimos un recorte de esa globalidad a la región de los países del cono sur. Ya no voy a hablar tanto del Mercosur porque en esto se está sumando también Bolivia y Perú, que son países que formalmente no pertenecen a Mercosur. Una cosa que detectamos es que si bien en los países se ha avanzado bastante en la normativa que tiene que ver con derechos de las mujeres, hay todavía una problemática que subyace y que es común a toda la región: estamos atravesadas o nos organizamos socialmente a partir de una estructura patriarcal. Es decir, una estructura, un componente patriarcal donde son desiguales las relaciones entre hombres y mujeres, en una relación de dominación del varón hacia la mujer, por lo cual puede haber un uso de esa mujer para fines sexuales o laborales. Ese uso que se hace por una cuestión desigual de poder, que en el caso de la prostitución naturaliza la prostitución, ve a la mujer como un objeto para uso sexual, y en esa naturalización en la prostitución aparece otra vez la desigualdad, porque se estigmatiza a la mujer y se invisibiliza al varón usuario de prostitución. Es decir, cuando leemos los análisis, los/as actores/as que involucra —y coincido con la compañera que no es una cuestión binaria sino que hay una complejidad de actores—, el actor más invisibilizado es el usuario de prostitución. Este modo o parámetro cultural es importante de tener en cuenta porque es el que atraviesa a las fuerzas de seguridad cuando van a hacer las intervenciones, y también atraviesa al poder judicial cuando toma decisiones en los juicios. Nosotros/as en Argentina tenemos un caso paradigmático donde un juez dice: “cómo no voy a dejar abiertos los prostíbulos si son los que evitan las violaciones”. Ese parámetro cultural que nos atraviesa a todos/as, también atraviesa a las fuerzas de seguridad en las prácticas, y eso hace que cuando se van a hacer denuncias por ausencia de una mujer en la casa, se les pregunte con quién se fue, no se habrá ido con alguien, no sé qué. Es decir, van apareciendo todos los prejuicios antes de detenerse a ver cuál es el hecho real. Cuando esta mirada desde lo cultural se atraviesa con el sistema capitalista, un modelo de

desarrollo extractivo donde no solo avanza sobre los recursos naturales sino que avanza sobre las personas, hablamos de esclavitud laboral, trabajo forzoso, etcétera, porque ahí la mujer pasa de ser un objeto sexual a una mercancía sexual con la cual se gana mucho dinero.

Acá ya se han dado cifras, si bien las cifras están como atomizadas y estas cifras que estamos dando hoy acá están como hace dos años en las páginas web, así que hay como un déficit de actualización de cifras. Esas ganancias de 32 mil millones de pesos, etcétera, hacen que sea uno de los negocios más rentables, porque a las drogas una vez que se venden, hay que reponerlas, a las armas una vez que se venden, hay que reponerlas, pero a las mujeres se las puede usar tantas veces como sea posible, hasta que tenga vida útil. Así de simple, es decir, hoy en día el sistema prostibulario se ha modificado, y de los viejos prostíbulos que existían antes, donde un grupo de mujeres en situación de prostitución podía estar años —a veces criaban a sus hijos e hijas dentro del prostíbulo—, hoy en día se mutó porque da más renta, y se denomina de plazas calientes, es decir, las mujeres son vendidas permanentemente: cuando ya pasó la vida útil o es una figura repetida en el lugar, se la pasa a otra y se trae una gente nueva. Eso hace que una misma mujer se venda y se revenda todas las veces que es posible. Entonces, se tiene ganancia por la venta y se tiene ganancia por los servicios que da esta mujer. Da doble ganancia. Esta es la cuestión de cómo lo cultural sirve de piso para leer el problema, porque esto es lo que hace que todavía en algunos lugares esté invisibilizado. Cuando empezamos a trabajar este tema, en los lugares, en las localidades, nos decían que no había trata; es en el pueblo de al lado, en la ciudad de al lado. Pero cuando vamos avanzando en el desarrollo del tema, nos damos cuenta de que trata hay prácticamente en todos lados.

El otro elemento que vimos en común es que las políticas públicas de los países de la región son dispersas, fragmentadas y de bajo presupuesto. La mayoría de los países firma los convenios internacionales, todos los países tienen planes o programas de acción de lucha, hay países que tienen ley específica, Argentina y Paraguay, que se aprobó en el Senado hace veinte días con la salvedad de que para Paraguay trata es solo la trata internacional, no la trata interna. No tienen ley específica Brasil y Uruguay, sí han modificado sus códigos penales pero no tienen una ley específica de trata. Este bajo presupuesto o esta política pública de bajo presupuesto hace que algunos países hagan avanzar en las normativas, pero cuando uno entra a ver el efecto de la aplicación de esa ley, tiene muchos déficit. Por ejemplo, voy a hablar más de Argentina, que es el país donde trabajo, donde vivo y donde puedo tener mayor acercamiento de monitoreo. Argentina tiene ley y ha modificado todas las estructuras. Es un delito federal para Argentina y eso es muy importante porque Argentina es un país federal, y esto es un delito donde hay traslados; por ejemplo, se había captado en la provincia de La Rioja y cuando pasaba a Tucumán, había que abrir juicio en Tucumán, cuando pasaban a Santiago del Estero, había que abrir en Santiago del Estero. Ahora es un delito federal por lo cual actúa la justicia federal, ha establecido estructura y ha puesto presupuesto, pero muy en déficit. Sigue un solo programa de asistencia a víctimas que está con sede en Buenos Aires, donde tienen el refugio con aproximadamente 40 personas entre psicólogos/as, trabajadores/as sociales, abogados/as,

etcétera, pero actúan desde Buenos Aires. Así, cuando el problema surge en Jujuy —que está a 2.000 kilómetros de Buenos Aires—, hay que esperar que este equipo se mueva hacia Jujuy para intervenir. Hay un déficit de refugios o casas de acogida, ya lo estuve viendo que es un déficit general de la región. Hay un déficit —y eso sí es responsabilidad del Estado—, en el día después de las víctimas, o en el después del juicio de las víctimas, porque en Argentina la protección de las víctimas es hasta que se declara en tribunales. Esa declaración en los tribunales puede ser a los diez días, dos o tres meses, cuando esté en condiciones, pero una vez que declara queda expuesta. Primero, porque los juicios en Argentina son con nombre y apellido, por lo cual se vuelve a exponer a un juicio público, y por lo tanto queda expuesta a los/as tratantes. Segundo, no hay políticas al día después. ¿Qué quiere decir? No hay políticas de vivienda, de educación, de empleo, etcétera, para que no vuelvan a ser recaptadas, a veces vuelven a ser recaptadas porque es lo que encuentran más cercano para tener dinero. Por lo que me parece que una buena línea de incidencia —sobre todo para las organizaciones sociales— es ver qué relación hay entre lo que dice la letra de la ley y cómo se traduce eso en dinero del presupuesto de los países.

Lo otro que tienen en común es que según el monitoreo que se hace desde Estados Unidos, todos los países están en el nivel 2. Mucho tiempo estuvimos en el nivel 3 pero estamos en el nivel 2, es decir, se hacen esfuerzos para combatir pero son insuficientes. No alcanzan porque no hay presupuesto y por otras cosas como connivencia, corrupción, etc. Todos los países son países de origen, tránsito y destino. En todos los países se detecta trata interna y trata internacional o trata externa.

El otro elemento común es que hay un modo de captación que es el más común en la región, que es el que tiene que ver con el fraude y el engaño. Esa idea de —por lo menos en la región, si bien en Argentina tuvimos casos paradigmáticos, Marita Verón fue secuestrada en la calle y subida a un vehículo hace diez años y no sabemos dónde está; recién ahora se está haciendo el juicio—, esa idea de que el método más común de captación es el fraude y el engaño. Ese fraude y engaño no siempre es realizado por personas desconocidas. Muchas veces es realizado por gente muy cercana, una tía que está viviendo afuera que le dice 'ven, que tendrás posibilidades de viajar', o una vecina muy cercana. El reclutamiento siempre es por coerción, por violencia, y los traslados son nacionales e internacionales, por eso trata interna y externa. En todos hay explotación sexual, trabajo forzoso, violencia física y psicológica.

Otro elemento común es que hay un patrón de migración que se repite en los países, tiene, por un lado, un parámetro geográfico. Hay una migración del norte hacia el sur que también tiene que ver con lo socioeconómico, que tiene que ver con los países más empobrecidos y los de mayor desarrollo económico. Entonces, cuando nosotros/as vamos al mapa de Latinoamérica vemos que hay migraciones de países como Perú, Bolivia y Paraguay hacia Argentina. Ahí sufren diferentes tipos de explotación y esclavitud. Hay una migración del corazón de Brasil hacia la zona de mayor desarrollo económico, que es la zona de la costa, por el turismo, y hacia el sur también porque hay

grandes asentamientos económicos o establecimientos productivos. Hay un punto clave en la región que es la zona de la triple frontera como punto de unión entre Brasil, Argentina y Paraguay. Es una zona de muchísima movilidad humana diaria por cuestiones económicas y comerciales. Por otro lado, porque tiene facilidad de traslado. Es una zona donde se pueden trasladar por tierra, por ríos, por agua, etcétera, es de mucha labilidad esa zona en sus fronteras. Esta migración, cuando nosotros/as la relacionamos con los países centrales, se invierte, es decir, los países del cono sur son proveedores de los países del norte porque hay mayor concentración de riqueza. Cuando este flujo migratorio lo vemos a nivel global, vamos a ver que cualquiera de estos países son países de origen para la trata o explotación en los países del norte o centrales.

El otro elemento que aparece como muy común es la labilidad que hay en las zonas de fronteras. Lo importante del Congreso que se hizo este año en Argentina, en septiembre, fue la magnitud de los casos detectados, sobre todo de los casos rescatados. Según la oficina de rescate, concretamente rescatados por las fuerzas policiales, hubo cerca de 3.900 personas rescatadas. Muchísimas argentinas rompiendo el mito de que en Argentina muchísimas son extranjeras. Muchísimas de ese total, 1.600 argentinas y 1.800 extranjeras. La mayoría de las extranjeras entraron por puestos de frontera. No entraron ilegalmente, han entrado ilegal sí, con papeles fraudulentos pero que pasaron por migración. A eso me estoy refiriendo, a las zonas ciegas, es decir, puntos de frontera no hay en todos lados, por lo que si los países tienen fronteras nacionales con mayores obstáculos, como la cordillera de Los Andes entre Argentina y Chile, es más difícil que haya. Pero no así en zonas más lábiles donde la frontera es un río o el tránsito humano es permanente.

La otra cuestión es que hay escasa articulación entre los servicios de fronteras. En algunos países dicen que eso es de tal fuerza, o eso es de tal otro, por lo cual falta coordinar ahí. También porque las zonas de frontera son los brazos más largos del Estado. Es por ahí donde el Estado llega con menos fuerza y por lo tanto hay mayor vulnerabilidad, mayores situaciones de pobreza. Una cosita que quería decir acá, porque en algún momento se habló, es que Argentina es un país abolicionista, por lo que en Argentina no está penada la prostitución. Sí tenemos desde hace casi un siglo una ley que se denomina la ley palacio, que penaliza la prostitución ajena y el proxenetismo. Me parece que en este tema también tenemos que poner una mirada porque en esas cifras que yo pasé, de casi 3.900 personas rescatadas, al 75% se las rescató en prostíbulos o en prostíbulos encubiertos. Y más del 90% de las mujeres rescatadas tenían una historia de prostitución previa, por lo que la prostitución las pone en una situación de más vulnerabilidad que se suma a todas las otras vulnerabilidades que vimos hoy. Por eso me parece que junto con el debate de la trata tiene que venir el debate de qué pasa con la prostitución en los países para ir avanzando sobre algunas de las causas de vulnerabilidad.

Muchísimas gracias.



**Viviana Mellado**

**Representante de la Organización Internacional para las Migraciones en Chile, OIM**

Buenas tardes a todas y todos. Quisiera agradecer la invitación a participar en esta importante iniciativa que facilita un espacio para discutir y analizar entre tantos/as actores/as de distintos sectores, cómo enfrentar este delito. La OIM es una organización internacional que ha trabajado el tema desde 1994, con alrededor de 500 proyectos en 85 países. Su principal enfoque ha estado dirigido a prevenir y proteger a las víctimas de trata, así como trabajar en la prevención y capacitación. Para la OIM es tremendamente satisfactorio ver que en Chile cada vez más se van incorporando e interrelacionando nuevos/as actores/as para visibilizar y enfrentar el delito.

Me pareció escuchar en la mañana que resulta insólito que en esta época estemos hablando de esclavitud, de las graves violaciones a los derechos humanos que viven las víctimas de trata. La OIM como institución ha tenido la posibilidad de tomar contacto con las víctimas y lamentablemente hemos sido testigo de los terribles abusos y las consecuencias que estas enfrentan. Estudios exploratorios realizados por OIM nos señalan que Chile es un país de origen, tránsito y destino. Como organización nos constan los casos de víctimas chilenas (origen) que son llevadas a otros países. Hemos asistido a una chilena que fue víctima en Noruega, primero llegó a España y luego fue trasladada a Noruega. En general cuando discutimos el tema nos focalizamos en las y los extranjeros migrantes que viven en Chile, y desconocemos que también hay mujeres chilenas que están siendo víctimas de trata, ya sea interna en Chile o externa en otros países.

OIM ha llevado a cabo dos estudios exploratorios de trata de personas que han sido bastante significativos ya que nos permitieron contar con un panorama básico de la situación, además de constatar que el delito existe en Chile. Asimismo, nos permitió conocer las dificultades para obtener información, para llegar a las víctimas, para contar con sus testimonios. También mostró que las instituciones que tienen responsabilidades y deberes en el tema han tenido diversas dificultades, recursos, coordinación interinstitucional, centros especializados, personal capacitado, etc., para enfrentarlo.

Una de las dimensiones que OIM Chile ha trabajado bastante en el país ha estado dirigida a la sensibilización y visibilización del tema. Antes se hablaba

mucho de la 'trata de blancas', término que limitaba la definición de la trata de personas, entonces trabajamos para dar a conocer la definición del Protocolo de Palermo con todos sus alcances. ¿Por qué 'trata de blancas'? Cuando se acuñó este término los esclavos y esclavas no tenían derecho a la libertad, y en la trata el derecho humano que se afecta es la libertad, y las mujeres blancas tenían libertad, por eso cuando se comete trata con mujeres blancas, pasa a ser un tema y se acuña el término.

Hay un elemento relevante en la trata, que tiene que ver con la invisibilización del delito y de las víctimas, situación que se torna tremendamente compleja debido a la naturalización de la violencia cuando es dirigida a niñas, niños y mujeres, y si adicionamos la clase social y la etnia, es aún más fuerte. Históricamente estas desigualdades se han ordenado jerárquicamente en relaciones de superioridad e inferioridad, entonces damos derechos y deberes diferentes de acuerdo a si son mujeres, hombres, niños o niñas. Así vamos determinando qué tipos de mujeres y qué tipos de niños o niñas tienen acceso a ciertos derechos o no. Esto va creando mitos que alimentan prejuicios, que a su vez dificultan reconocer el delito, comprenderlo y entender las complejidades personales de las víctimas.

Hay un tema que abordó Carolina Stefoni, que es la feminización de las migraciones, fenómeno que también se ha dado en Chile. Las cifras indican que en Chile la migración tiene un componente femenino bastante alto. Por lo tanto, si hablamos que en la trata las mujeres son un grupo vulnerable, en la migración femenina las mujeres que se movilizan porque están buscando nuevas expectativas de vida pueden quedar en situación de vulnerabilidad en los procesos de traslado y búsqueda de empleo; son estos los espacios que aprovechan los y las tratantes.

Existen ciertos mitos vinculados al perfil de las personas que migran: que son las más pobres, de entornos familiares disfuncionales, con escasos recursos económicos. Sin embargo, estudios internacionales señalan que no necesariamente son las personas más pobres las que migran; quienes migran tienen características particulares que les permiten emprender un proyecto migratorio, el cual implica movilizar recursos y competencias personales como la proactividad, la iniciativa, el planteamiento de objetivos. Estas personas toman decisiones, arman un proyecto y se atreven, no obstante, cruzar una frontera, vivir en un país con una cultura desconocida, los convierte en personas más vulnerables, como nos convertiría a cualquiera de nosotros/as.

Una de las expositoras abordó el tema de la seguridad, este tema es controversial ya que podemos argumentar que con el fin de proteger a las víctimas se van a tomar medidas de seguridad, como por ejemplo un mayor control y supervisión de las fronteras. Sin embargo, estas medidas requieren que el personal que trabaja y toma decisiones en lugares de frontera, cuente con las competencias en la materia. Las fronteras chilenas son porosas, situación que ha facilitado que mafias se dediquen al tráfico de personas, trasladando a migrantes que son rechazados/as o que tienen temor a ser

rechazados/as y buscan una vía que les asegure la entrada al país. ¿Cómo los trasladan a territorio chileno?, lo hemos visto en televisión, en fotografías y reportajes, son métodos similares, en algunos casos iguales a los que usan en la frontera de México y Estados Unidos: escondidos/as en el capot de un auto, como asientos humanos, en situaciones de riesgo extremo. También se ha visto que estas mafias ofrecen cruzar a las personas por pasos no habilitados y después que les cobran las abandonan en el desierto.

Les quiero mostrar una lámina que tomé prestada de una presentación de una persona que trabaja el tema en Argentina; en esta lámina se muestra a Chile como país de tránsito de víctimas colombianas, donde se utiliza a Perú y Chile como país de tránsito para luego llegar a Argentina.

¿Cuáles son entonces nuestras principales dificultades? En el seminario se ha mencionado que hay sectores de la economía en Chile que resultan atractivos para que los y las tratantes comercien con seres humanos: la dificultad para obtener y sistematizar datos y estadísticas de casos, la debilidad de los protocolos de asistencia y de coordinación interinstitucional, los mitos asociados que invisibilizan el delito, la baja protección, apoyo y asistencia adecuada a quienes son víctimas, considerar a la víctima solo cuando el caso se judicializa y estas son testigos. Es muy importante judicializar y configurar el delito, establecer los tres elementos que configuran la trata según el Protocolo de Palermo, sin embargo, en este proceso debemos cuidar de no cosificar a la víctima; detrás de estas actividades (captación, traslado, fines) hay una víctima.

Un elemento que siempre aparece en la trata es la vulnerabilidad, y la vulnerabilidad conlleva diversas dimensiones, no solamente está vinculada a la pobreza y a problemas de violencia, existen dimensiones más sutiles, por ejemplo, la etapa de la adolescencia. Se ha visto cómo esta etapa es aprovechada por los/as tratantes, ejemplo de ello son los casos de chilenas adolescentes víctimas que a pesar de haber vivido en un contexto familiar no disfuncional, han sido seducidas por tratantes que les hacen ofertas atractivas de trabajo que las llevarán a la fama y éxito.

Otro elemento complejo que se presenta en este delito tiene relación con el consentimiento de las víctimas. ¿Qué dice la discusión internacional? Cuando hablamos de niños y niñas definitivamente el consentimiento no existe. Y si es una persona adulta el consentimiento está viciado, una persona no puede consentir su propia explotación. En los casos de mujeres extranjeras que han venido a Chile con el objetivo de ejercer la prostitución y se convierten en víctimas de trata, siempre encontramos el elemento del engaño. Si es que esa persona fue explotada, si no se cumplió con las promesas laborales, si se las sometió a extorsión, entonces tenemos que analizar si ese consentimiento es un consentimiento real o estamos frente a un consentimiento viciado. ¿Cuáles fueron los factores de vulnerabilidad que hicieron que esta víctima aceptara esta oferta de trabajo?



Por último, es necesario decir que el país ha avanzado en esta materia. Se cuenta con casos judicializados, este es un gran paso, pero sin duda queda mucho por hacer, sobre todo en relación a la prevención, coordinación interinstitucional y protección de las víctimas.

Muchas gracias.

## Preguntas del público

**Moderador – Consejero Manuel Núñez :** Quisiera agradecerle a nuestras cuatro panelistas no solo por el tiempo que se han tomado en explicarnos cada una de sus presentaciones sino también el tiempo que se tomaron en prepararlas, y el tiempo que les ha tomado llegar hasta esta ciudad. Desafortunadamente no vamos a tener tiempo para las preguntas porque estamos media hora pasados en la agenda. Solamente quisiera resaltar que de todo lo importante de las cosas que se han dicho, si el objetivo de este panel era demostrar que la política criminal no era la única para enfrentar el problema de este fenómeno de la trata de personas, creo que ha quedado con distancia aquí demostrado que eso no es así. Por otro lado, ha quedado demostrado que se trata de un fenómeno complejo que, por lo tanto, requiere de respuestas complejas no solo de la policía, el ministerio público, la justicia, sino también de la sociedad civil, los/as oferentes de empleos privados. Veo que aquí hay funcionarios/as públicos/as, veo a gente de la Fiscalía y supongo que habrá gente de la Dirección del Trabajo, somos personas que estamos enfrentadas a este tema tan difícil que, como se decía en la última de las presentaciones, está plagado de una serie de mitologías acerca de quién migra, cuáles son las razones. Por lo tanto, me felicito de haber participado en este panel y de nuestras cuatro invitadas para quienes les pido nuevamente otro aplauso.

Tercer panel

Políticas públicas



**Mario Cassanello**  
**Secretario Técnico Mesa Intersectorial Trata de Personas**

Antes que nada, muy buenas tardes a todas y todos. Quiero agradecer a nombre del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en el rol de representante de la Mesa Intersectorial sobre la Trata de Personas por la invitación que nos ha hecho llegar tan gentilmente el INDH para participar de esta iniciativa, en esta actividad en que básicamente se promueve la conversación integral sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Incorporando como perspectiva los compromisos internacionales sobre estas materias, el análisis de la situación que vive Chile respecto de la región lo hace el desarrollo de políticas públicas y la mirada es desde la perspectiva de la persecución del delito y la protección integral y total a sus víctimas.

Mi presentación en el día de hoy busca dar a conocer los compromisos que en esta materia ha asumido el gobierno de Chile. En particular a través de la acción de coordinación que ha buscado asumir el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, destacando iniciativas que en el ámbito de la trata de personas han venido desarrollando diversos actores estatales y organizaciones de la sociedad civil. Informaré cómo el trabajo de este ministerio ha buscado diagnosticar y ordenar las diversas iniciativas que distintos actores han desarrollado durante largo tiempo en relación con esta materia. Y cómo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 20.507, el gobierno ha tomado la decisión de impulsar la orgánica propuesta para esta problemática, buscando su visibilización y la coordinación de la acción estatal de manera que se produzcan sinergias que contribuyan principalmente a la sensibilización, a la protección total e integral de las víctimas, y a la persecución penal del delito cuando corresponda.

En el marco de la referencia que ha sido considerada para el desarrollo de las iniciativas gubernamentales, tomo como antecedente principal el programa de gobierno impulsado por el Presidente Sebastián Piñera Echenique durante el periodo 2010-2014, en el cual se compromete el desarrollo de una sociedad de oportunidades y seguridades que permita a las personas que habitamos este país derrotar flagelos como la pobreza y la delincuencia. Lo que junto al mejoramiento de la institucionalidad pública, de la justicia, y finalmente del sistema democrático, significan mejoramientos en la calidad de vida de las personas, ofreciendo finalmente una sociedad en la que se respeten los derechos humanos de todos/as los/as habitantes. Teniendo en cuenta los compromisos establecidos y la visión gubernamental sobre la sociedad que

allí queda reflejada, queda de manifiesto que la existencia de delitos como la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes violentan de manera dramática los derechos humanos de sus víctimas, especialmente en el caso de mujeres, niñas, niños y adolescentes, los/as cuales caen en lo más profundo de la sociedad, debilitando el orden democrático y consecuentemente impidiendo el establecimiento de la sociedad de oportunidades y seguridades que los chilenos y chilenas anhelan.

Además, cabe señalar que nuestro país ha suscrito diversos compromisos internacionales como se ha dado cuenta en esta mesa de trabajo sobre la temática de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y que nuestro gobierno asume como propios y como bandera de compromiso. Por lo tanto, el trabajo que se está desarrollando ha buscado considerar marcos congruentes con los protocolos que ustedes ya conocen sobre trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y con las recomendaciones que en derechos humanos y trata de personas señala la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También forman parte de los lineamientos que definen las acciones estatales el plan de acción del Mercosur para la lucha contra la trata de personas, suscrito en el marco de la reunión de ministros del interior de Mercosur y países asociados. También los lineamientos establecidos en la declaración de Santiago sobre principios migratorios, que establece la necesidad de reafirmar el compromiso de combatir el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, el tráfico de menores y otras formas de delitos transnacionales. Finalmente, debo mencionar las recomendaciones que en esta materia emanan de la Organización de Estados Americanos, especialmente el plan de trabajo aprobado en Lima el año 2010 y recientemente revisado en la III Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, que nos ha entregado un nuevo espacio de interlocución, especialmente con el INDH que organiza este seminario, y que también sirve para que podamos comparar nuestra gestión con la del resto de los países participantes. Lo que nos ha servido para reafirmar que aún nos queda mucho por hacer.

En cuanto a la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas podemos comenzar con el análisis de la iniciativa. Creemos que es necesario recordar que la temática de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes lleva un tiempo de discusión y análisis que trasciende la gestión de este gobierno, al igual de lo que sucede con el marco que produjo dicha discusión. En el ámbito del Ministerio del Interior estuvo dado principalmente por la creación de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas en el año 2008. Junto con esta iniciativa se produjo un importante trabajo de otras agencias estatales, como el Ministerio Público, las policías, el Servicio Nacional de Menores, el Servicio Nacional de la Mujer, entre otros actores que —especialmente por iniciativa propia y mayoritariamente por el apoyo de organizaciones de la sociedad civil como la Fundación ONG Raíces que hoy se encuentra en esta mesa representada, y organismos internacionales como la OIM—, logran mantener el tema como parte de la agenda gubernamental. Aunque, a nuestro juicio, sin el soporte necesario de una institucionalidad coordinada que pudiese hacer más visible la temática y así de esta forma tener la capacidad de hacerla parte de una agenda de trabajo gubernamental más sistemática. Es en este espacio donde comienzan a aparecer iniciativas de protección a los niños, niñas y adolescentes,

principalmente en el ámbito de capacitación, coordinadas por el SENAME y apoyadas por la OIM, como manifesté, y que comienzan a permear a otras agencias estatales involucradas en estos temas.

Otras iniciativas relevantes y que han trascendido en el tiempo son los mapeos geográficos y sociales que tienen como finalidad detectar posibles rutas que pudieran ser utilizadas para la trata de personas y el tráfico ilícito; este fue un trabajo desarrollado por la Corporación ONG Raíces y el Save The Children que contribuyó a visibilizar esta problemática en organizaciones como Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y el Ministerio del Interior. También debemos destacar el trabajo que hace años viene desarrollando el Ministerio Público de Chile que, en conjunto con el gobierno a través de la agencia de cooperación internacional del gobierno alemán, permitió que entre los años 2008 y 2010 se capacitaran fiscales chilenos/as por parte de policías y fiscales alemanes/as, para que luego estos/as fiscales replicaran dichos conocimientos en países como Paraguay, Uruguay, Panamá, República Dominicana y Bolivia, abarcando un total de 617 fiscales capacitados/as. Por su parte, la PDI (Policía de Investigaciones) ha desarrollado un trabajo de largo aliento en estas materias, de manera que ya entre los años 2007 y 2009 desarrolló la campaña trata de personas que incluyó un foro exhibiendo la película Human Traffic. También ha llevado a efecto iniciativas de capacitación a trabajadoras sexuales como agentes preventivos, y se trabajó en la generación de información a través de cartillas y trípticos, entre otras acciones que se mantienen hasta el día de hoy.

Estamos conscientes como ministerio y como gobierno que en este breve recuento quedarán tal vez algunas instituciones con relevantes iniciativas sin poder mencionar, pero en honor al tiempo vamos a acotarlas un poco más. Es necesario destacar que se ha buscado dar cuenta de la existencia de un trabajo que tiene algunos años de desarrollo en esta materia, pero como ustedes podrán percibir, es un trabajo inorgánico, sin un elemento conductor que le diera coherencia a las iniciativas impulsadas. Se trataba más bien de iniciativas aisladas que si bien significan grandes esfuerzos particulares para sus organizadores/as e impulsores/as, muchas veces tuvieron valor y efecto acotado ya que no existió la capacidad de dar continuidad a muchas de las iniciativas propuestas. Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley 20.507 en el año 2011, y con el apoyo recibido del Subsecretario del Interior, Don Rodrigo Ubilla, este ministerio toma la decisión de reimpulsar la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas que con la colaboración fundamental de diversos organismos estatales, actores de la sociedad civil y organismos internacionales, ha podido, en un plazo razonable, comenzar a sistematizar la experiencia acumulada de los agentes mencionados. Y de esta forma comenzar a ordenar acciones y generar objetivos que trasciendan la solución específica de las externalidades probadas de fenómenos delictivos como el que se analiza, para trabajar en la elaboración de un plan de trabajo coherente que permita, en definitiva, poder definir los objetivos claros que busca el país para que se ponga en la vanguardia de la persecución de este delito, así como también en su prevención y protección de las personas que son víctimas de él.

El reimpulso señalado a partir del año 2011 ha significado tres reuniones plenarias convocando al total de los organismos estatales que la integran. Se han sumado nuevas agencias al trabajo coordinado y se ha invitado a participar de los espacios de discusión y análisis a organizaciones de la sociedad civil. Los primeros trabajos de esta Mesa han estado centrados en el desarrollo de un diagnóstico nacional de la capacidad de respuesta estatal respecto, básicamente, a la prevención y control del delito. Y cómo es, si existe, la capacidad de atención integral y protección a las víctimas del mismo. Como primer resultado del diagnóstico se estableció la necesidad de:

1. Trabajar en el fortalecimiento institucional
2. Unificación de registros y bases de datos para mejorar la coordinación
3. Formación o capacitación continua para los actores involucrados en las diversas etapas del proceso
4. Atención integral a las víctimas
5. Establecimiento de protocolos institucionales
6. Inclusión de ONG
7. Desarrollar campañas de sensibilización respecto al fenómeno
8. Elaboración de estrategias de intervención que permitan disminuir la cifra negra u oculta respecto a estos delitos y aumentar las denuncias.

Con base en este diagnóstico el Ministerio del Interior se encuentra en pleno desarrollo de una propuesta del mencionado Plan de Acción Nacional Contra la Trata de Personas, el que ha sido socializado con los/as integrantes de la mesa sectorial. Se han estado recibiendo importantes observaciones a objeto de perfeccionar y posteriormente socializar y cerrar el plan a que he hecho referencia.

Este plan busca básicamente llevar adelante tres componentes básicos de intervención en distintas áreas. Primero, prevención y sensibilización. Segundo, asistencia y protección a víctimas y testigos. Y tercero, capacitación y asistencia técnica. Cabe señalar que el plan ha sido objeto de una serie de observaciones por parte de distintos agentes, algunas de forma y bastante fondo, las cuales deben servir para enriquecer las propuestas presentadas e ir delineando las mismas hacia los fines planteados. En este contexto quisiera agradecer a los distintos actores que han hecho llegar sus comentarios y observaciones al documento propuesto, destacándose los aportes de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, la Subsecretaría de Prevención del Delito, la ONG Ciudadano Global, y el Ministerio Público de Chile.

Tenemos claro y sabemos conscientemente que estamos a tiempo de incluir hoy día nuevas recomendaciones en la propuesta, por lo que aprovecho de invitar a todas las organizaciones aquí

presentes que aún no han podido hacerlo, para que nos hagan llegar desde ya todas sus inquietudes en relación al texto del Plan Nacional.

De manera de buscar un proceso de diagnóstico para elaborar fortalezas y debilidades de la gestión pública en estas cuestiones, creemos que el reimpulso de la mesa intersectorial ha permitido ir ordenando la gestión gubernamental de la mesa y ha abierto canales de interacción internacionales con agentes de la sociedad civil y organismos internacionales. Lo cual nos permite decir que el camino que hemos venido recorriendo en corto tiempo comienza a configurar una política pública coherente en torno a la cuestión de la trata de personas.

Siguiendo el enunciado del programa establecido de este seminario, es posible mencionar una serie de iniciativas desarrolladas por diversos actores estatales en temas de protección, de capacitación de agentes gubernamentales vinculados a materias migratorias, del delito de trata de personas y en la sensibilización y prevención del delito. En lo relativo a las actividades de protección de víctimas le voy a dejar la palabra a mi distinguida colega y así poder hacer un cierre de nuestra presentación. Igualmente en lo que refiere a la protección de niños, niñas y adolescentes.

En relación a las temáticas de migración y trata de personas que en el programa se establece, como la regulación especial del principio de no discriminación, es posible indicar que forman parte del plan de trabajo iniciativas tendientes a la protección de víctimas de trata cuando son personas extranjeras, en concordancia con los lineamientos establecidos en las convenciones internacionales y los mandatos y legislaciones internas. De esta forma el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de su Departamento de Extranjería y Migración, desarrolla iniciativas de coordinación con el Ministerio Público de Chile, que permiten regularizar la condición migratoria de personas extranjeras víctimas de trata. Este tipo de coordinación implica la entrega de documentación de residencia para las víctimas que colaboran en el proceso judicial. También es destacable el convenio y colaboración entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional de Menores, cuyo objetivo es facilitar el acceso a niños, niñas y adolescentes inmigrantes a la red de protección de la infancia del Estado de Chile, dependiente de este servicio. Además permite colaborar en la identificación y documentación para facilitar el acceso a la residencia a aquellos/as que se encuentran en condición migratoria irregular.

En los temas de prevención del delito y sensibilización se ha buscado a través de la generación de espacios intersectoriales el desarrollo de iniciativas que permitan visibilizar la problemática de un fenómeno que es poco percibido en Chile, tanto por los agentes estatales y más aún por el resto de agentes sociales. En esta perspectiva el apoyo brindado por las organizaciones de la sociedad civil ha sido fundamental, incluso en la entrega de los primeros insumos de información que permitieron a los agentes gubernamentales, especialmente aquellos vinculados con la persecución penal, conocer las formas que toma el delito y las rutas por las cuales se mueven los/as tratantes y sus víctimas.



En lo que se refiere al desarrollo de campañas de sensibilización, estimamos que esta acción ha sido fuertemente liderada por la PDI, que implementa un trabajo a través de foros, cine y capacitación, cursos de fotografía, artes visuales, etc. Por su parte, el SENAME ha desarrollado iniciativas como la campaña comunicacional No Hay Excusas, dirigida a la sensibilización social respecto a la explotación sexual comercial infantil de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional de la PDI ha dispuesto de personal calificado para una atención preferencial a las víctimas para realizar los trámites migratorios respectivos. A su vez, Carabineros de Chile radicó toda la investigación de trata de personas en el OS-9, grupo de investigaciones del crimen organizado. Por otra parte, el Ministerio Público de Chile desarrolló una red de fiscales especializados/as en materia de trata que participan activamente de la Red Latinoamericana de Fiscales Especializados en Trata.

Otro aspecto –saltándome gran parte de la presentación– dice relación con las actividades de cooperación entre los estados para el combate de estos delitos. En este ámbito el país ha desarrollado un trabajo profundo y serio en el trabajo multi y bilateral con la participación activa de Carabineros y la PDI, acompañado además por el Ministerio Público en el marco de diversos mecanismos de integración. Es evidente y creemos que la mejor manera de avanzar es en un marco de cooperación interinstitucional, y es por ello que la mesa intersectorial y el plan de acción se vuelven interesantes ya que nos permiten o permitirán consensuar visiones comunes respecto a la problemática, legitimar las acciones de intervención y generar un análisis crítico que nos permita cada día, gradualmente, ir mejorando en los ámbitos previstos en la ley para ir combatiendo estos delitos en un clima de respeto de los derechos fundamentales de las víctimas.

Es evidente que nuestra sociedad se encuentra en una etapa de aprendizaje en relación a la comisión de estos delitos, pero estamos totalmente convencidos que con la ayuda de todos/as y cada uno/a de ustedes podremos hacer de Chile un país libre de este tipo de flagelo. Para así poder tener una sociedad más justa y más humana para todas las personas que viven en este país.

Muchas gracias.

**Bernardita Prado****Jefa de la Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer del Servicio Nacional de la Mujer**

En primer lugar me gustaría dar las gracias por estar aquí, especialmente, de parte de la Ministra del SERNAM. Para mí volver a esta aula magna y a esta facultad es muy emocionante ya que en este lugar viví la época universitaria, una de las mejores etapas de mi vida.

No quisiera adentrarme en el tema de las políticas públicas chilenas sobre el delito de trata sin recalcar que la trata es un delito que vulnera los derechos humanos y que las personas son el principal capital que tiene nuestro planeta tierra.

En mi presentación pueden ver el afiche que difunde la campaña ‘corazones azules de prevención de la trata’, este afiche es muy claro respecto de las consecuencias de este delito que vulnera los derechos esenciales, expone a las víctimas a trabajos forzados, servidumbre, esclavitud, extracción de órganos, explotación sexual, es decir, los crímenes más horrendos del catálogo de los delitos actuales, la esclavitud del siglo XXI.

La trata es un problema global, las cifras que voy a mencionar fueron publicadas en la reunión de la UNODC en Viena la semana pasada: más de 2 millones y medio de víctimas por trata, de 127 nacionalidades, fueron detectadas en más de 137 países. Es el tercer negocio ilícito a nivel mundial después de las drogas y las armas. Ustedes saben, además, que cuando la persona se utiliza como mercancía tiene bastante más vida útil que la droga que se consume por una vez. Según investigaciones de la UNODC (2012) sobre el período de la explotación al que son sometidas las mujeres víctimas de trata con fines sexuales, el ciclo de explotación sería de dos años en promedio. Esto significa que es preciso reclutar todos los años unas 70.000 mujeres para reemplazar a las que “dejan el mercado”.

¿Por qué el SERNAM tiene que ocuparse de este tipo de flagelo? Porque el 80% de las víctimas son mujeres y/o niñas. Por lo tanto, está claro que la trata es un delito con alta connotación de género que debe ser una preocupación de todos y todas, y de todos los estados. La cifra negra no es solo a nivel nacional, local o latinoamericano, los países desarrollados también tienen una cifra negra muy importante y les cuesta mucho tener registro fidedigno por la naturaleza del delito.

En Chile, obviamente nosotros/as estamos basados/as en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo de Palermo. También en los acuerdos migratorios de Santiago, en el plan de acción del Mercosur, en los acuerdos de la Mesa Intersectorial de Trata del año 2008, cuya continuación se produce en el primer semestre de este año, y por supuesto en la ley de trata, de abril de 2011. Me gustaría incluir aquí también a la CEDAW, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Al término de mi presentación voy a leerles las recomendaciones que acaba de emitir el Comité de expertos/os de la CEDAW al Estado de Chile en esta materia.

Por lo tanto, el hecho de que nosotros/as como SERNAM estemos interviniendo en forma importante en la coordinación de la Mesa Intersectorial de Trata, surge de allí. No se trata de voluntarismo o afán por querer abarcar más áreas de las que nos corresponde. De hecho, me encantó que María Luisa me presentara como Jefa de Violencia y no Jefa de Violencia Intrafamiliar, dado que la acción del SERNAM va mucho más allá que la violencia intrafamiliar. Tenemos que luchar contra la violencia de género, y una de las manifestaciones más brutales de la violencia de género es la trata de personas. Las líneas de trabajo de la Mesa Intersectorial de Trata surgen en 2008 y en general con una labor de coordinación para constituir un registro y generar campañas de sensibilización. Este trabajo tuvo un nuevo impulso desde el 2011, en que se sumaron más de 14 instituciones a la mesa. En todo caso, está claro que estamos trabajando —como decía Mario en su ponencia— sobre los hombros de los demás. Aquí no hay nada nuevo bajo el sol, estamos tratando de construir políticas gracias a que tenemos una ley que es fruto del trabajo de muchas personas, desde hace muchos años, especialmente las ONG y la sociedad civil, para ser justos/as.

La coordinación de la mesa la tiene el Ministerio del Interior a través de sus distintas secretarías ejecutivas y luego de una consulta a nosotros/as como SERNAM, de parte del encargado de la mesa, Marko Magdic, nos sumamos precisamente para ayudarles en la difusión. Es decir, esta campaña de los corazones azules que creemos vamos a poder traer a Chile en el corto plazo, no es un tema menor; por ejemplo en México es una campaña muy exitosa que permite sensibilizar a todas las capas de la sociedad. Si ustedes hacen una encuesta ciudadana, muy pocas personas saben lo que es la trata, muchos les van a hablar de trata de blancas, con estereotipos y conceptos errados, con cosas que no tienen relación con lo que estamos hablando hoy.

El trabajo en la mesa a partir de 2011 se basó, como decía Mario, en dos ejes: un primer diagnóstico y un plan de acción intersectorial. En el diagnóstico se trataba de ver cuál era la capacidad de respuesta estatal frente a este tema y de los integrantes de la mesa, que eran distintas instituciones que en ese entonces eran todas públicas, todavía no se integraba la sociedad civil. El objeto era que cada integrante informara sobre la situación de su respectivo sector, su capacidad institucional para responder, y las propuestas de acciones futuras. El diagnóstico fue bastante desolador: asimetrías en los niveles de respuesta estatal, inexistencia de un sistema de registro, bajo nivel de coordinación.

Los resultados los podemos compartir pero, en general, se puede ver que todas las constataciones son: carencia de, falta de capacitación, inexistencia de protocolos, débil coordinación, inexistencia de campañas de sensibilización, escasa denuncia, etcétera. Por lo tanto, obviamente, el plan de acción está destinado a superar todos estos obstáculos que no nos permiten avanzar como queremos.

El plan está basado en cuatro ejes principales: uno, la prevención, difusión y sensibilización; dos, el control del delito; tres, la protección y asistencia a las víctimas; y cuatro, la coordinación y cooperación intersectorial. Acá tampoco me voy a detener mucho porque en su ponencia Mario se extendió en bastantes ámbitos concretos, pero sí quisiera destacar dos cosas. La primera y más importante es la prevención y a eso debemos abocarnos. Lo otro es el registro para tratar de visibilizar el fenómeno. Por último, creo que la cooperación y la coordinación son fundamentales. En todas las discusiones, mesas, coloquios que me ha tocado participar con expertos/as extranjeros/as, si uno les dice qué consejo pueden dar para avanzar con éxito, unánimemente responden: coordinación, coordinación, coordinación. En ese camino estamos abocados/as y, por supuesto, la coordinación con la sociedad civil. Entiendo que en la mesa intersectorial se ha elegido a representantes de la sociedad civil para que puedan compartir todas las decisiones, planes de acción, etc.

Lo importante de este plan es que tiene objetivos concretos y metas con acciones e indicadores medibles. O sea, no es una propuesta de buenas intenciones sino que son acciones muy definidas de las que son responsables algunos/as de los/as interlocutores/as que están en la mesa, y por las cuales se les va a medir cuando se evalúe el plan.

Creo que eso es un gran avance, independiente de que todavía no se sanciona, creo que ya se había vencido el plazo para las observaciones pero de acuerdo a los dichos de Mario el plazo se prorrogó de hecho. Por cierto las observaciones son muy bienvenidas pero ojalá podamos partir con el plan que creo no va a ser perfecto, como todas las cosas, pero es preferible empezar porque, si no, siempre estamos intentando perfeccionar la teoría y nunca hacemos el trabajo práctico, que es lo que las víctimas esperan.

Ahí ustedes tienen la lista de las catorce instituciones que participan en la mesa y lo interesante es que vienen de los campos más variados, desde las policías, el Ministerio Público, el Ministerio del Trabajo, SERNAM, SENAME, agencias como la ANI, el Ministerio de Relaciones Exteriores; ahí están representados los ámbitos claves que de alguna manera intervienen en este delito. Por lo tanto, el actuar coordinado, el hecho de encontrarse todos los meses y llegar a estas reuniones sabiendo lo que hacemos, es un avance que no tiene precio. Obviamente es un trabajo muy difícil, muy delicado, pero ojalá podamos salir airosos de él.

Para terminar les quería leer las recomendaciones de la CEDAW en esta materia porque es muy importante para nosotros/as, tanto como Servicio Nacional de la Mujer y como Estado, porque es el

Estado de Chile el que tiene que rendir cuentas de cómo cumple sus compromisos internacionales. En cuatro años más la trata es uno de los puntos a evaluar, por lo tanto tenemos que ser responsables y tenemos que trabajar en pro de una solución o al menos de un intento de solución a este problema:

- Aumentar los esfuerzos para aplicar la nueva legislación sobre la trata de personas en particular en lo que respecta a la investigación y enjuiciamiento en el castigo a los/as traficantes y proporcionar información al respecto en su próximo informe. O sea, la persecución penal.
- Garantizar el seguimiento sistemático y la evaluación periódica de la nueva ley, incluyendo la recolección y análisis de datos sobre la trata interna, transfronteriza, así como sobre la explotación de las mujeres que ejercen la prostitución. Incluir esos datos en los próximos informes.
- Adoptar mecanismos efectivos de remisión e identificación de las víctimas.
- Proporcionar formación sistemática al poder judicial, policías, funcionarios/as así como a los/as trabajadores/as sociales para garantizar la estricta aplicación de las nuevas disposiciones.
- Aumentar el número de albergues temporales del Estado para mujeres y niñas víctimas de trata y brindar protección y asistencia adecuada, en particular mediante programas de rehabilitación social y reintegración.

La revictimización secundaria es el gran problema. Acabamos de tener una sentencia condenatoria en materia de trata y sin duda fue un gran éxito, sin embargo, desde el punto de vista de las víctimas, si ustedes les preguntan, ellas se sintieron profundamente vulneradas en sus derechos. No por mala fe de los/as protagonistas, sino por la falta de experiencia y porque en el fondo nosotros/as tenemos que tener un tratamiento y un acompañamiento a las víctimas desde el inicio, independiente de la penalización o judicialización del caso. Esa es tarea no solo del Ministerio Público sino de todas las instituciones que tenemos que prestar ayuda y asesoría, SENAME, SERNAM y muchas otras que están también en la mesa.

- Aumentar los esfuerzos en la cooperación internacional, regional y bilateral con los países de origen, tránsito y destino de trata de personas para prevenir este delito.

Creo que es buena esta recomendación en el sentido de que el esfuerzo de coordinación, ya sea interno como internacional, es la clave para poder abordar a estos/as criminales; si no somos más sagaces, más rápidos/as y más coordinados/as, estamos expuestos/as a que nos vengzan.

Yo los/as llamo a seguir trabajando en conjunto y agradezco en ese sentido este seminario a que ha citado el INDH.

Muchas gracias.

**Denisse Araya**  
**Directora Ejecutiva de la ONG Raíces**

Buenas tardes a todas y todos. Agradezco al INDH y les felicito por este encuentro y por esta posibilidad de hablar de una temática o de este extremo abuso de poder y vulneración a los derechos fundamentales de las personas, como es la trata. En realidad nosotros/as como Corporación Raíces hemos estado hace ya más de 14 años en la temática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA); desde el advenimiento de la democracia, en que conformamos la ONG Raíces, trabajamos con mujeres, con trabajadoras remuneradas y no remuneradas, y con jóvenes. Hemos hecho un trabajo largo pero nos fuimos introduciendo cada vez más a partir de un trabajo con madres adolescentes en la temática de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Bueno, nos hemos abocado desde 1996 casi exclusivamente a esta temática.

Esta problemática, la ESCNNA, tiene cuatro manifestaciones de acuerdo a todos los convenios internacionales: la pornografía, las relaciones sexuales remuneradas, el turismo sexual, y la trata. Nuestro trabajo se ha centrado exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual comercial, lo que no implica que nosotros/as no hayamos enfrentado la trata en todas sus manifestaciones: laborales, servidumbre, esclavitud, en fin. En ese caminar, como decía el señor Cassanello, hemos ido haciendo un trabajo en estos catorce años muy de hormiga y muy pequeño en distintas áreas. Tanto en la investigación con el apoyo y el trabajo conjunto con OIM, detectando un poco el cómo se produce con los niños y las niñas la situación de la trata, los mecanismos, cómo los/as mantienen dentro de la situación, las consecuencias, qué pasa con estas chicas y estos chicos. También con las mujeres, porque igualmente nos hemos ido topando en el caminar con mujeres, fundamentalmente mujeres, sobre todo en el ámbito de la explotación sexual, el comercio sexual. Allí hemos podido ir entendiendo esta vulneración extrema y hemos podido también ir perfeccionando todo lo que es nuestro trabajo de reparación del daño con los niños y niñas víctimas en esta área.

La trata, dentro de las cuatro temáticas de la explotación sexual, es la más compleja de abordar y es también la que conlleva consecuencias más devastadoras en las víctimas, provocándoles un profundo daño. Es la más vulneradora, la más violenta, porque además los/as desarraiga y los/as saca de sus propios espacios donde, por último, pueden tener una red, y aunque sea

una mala red, es su red, entonces, cuando son trasladados/as es muy violento y se encuentran más desprotegidos/as aún. En el caso de los niños y las niñas hay que hacer una salvedad de acuerdo a nuestras investigaciones y a nuestra observación en los centros de acogida. Fuimos el plan piloto del SENAME para la reparación del daño de la explotación sexual el año 2001 y hoy día el SENAME tiene 16 proyectos a nivel nacional con distintos entes colaboradores, lo cual es un avance también en términos de enfrentar la problemática. Con los niños y las niñas hemos ido viendo que la trata es fundamentalmente interna, por lo tanto, estamos muy contentas y contentos de que hoy día, en el último juicio contra la trata, uno de los aspectos fundamentales fue sancionar la trata interna. Eso es para nosotros/as un lujo asiático en este minuto, que valoramos enormemente. Porque de los 52 casos que detectamos el año 2007 en tres regiones del país, 52 casos de niños, niñas y adolescentes, el 74% de esos chicos y chicas era trata interna –aparte de que más del 80% eran mujeres–; es muy alto el porcentaje y es muy difícil de perseguir ese delito.

También hemos hecho los mapeos, como decía el señor Cassanello, con el Ministerio del Interior, con ambas policías. Quiero reconocer aquí que quienes más se identificaron con nuestro quehacer al inicio, fueron las policías. Cuando comenzamos con este tema, desde Arica a Punta Arenas nos decían que esto no pasaba, no ocurría. Nos decían: esto en Chile no sucede, pasa en todos los países. Pero la negación nuestra fue mayor. Algo hay en nuestra cultura, que hemos entronizado, que nos lleva a negar la existencia de algunos temas, sobre todo en el ámbito de la sexualidad. Sin embargo, ambas policías dijeron ‘esta cuestión existe, la hemos visto’. Es súper importante el trabajo que hemos venido haciendo con ambas policías durante todos estos años. Mucha formación en regiones, muchos talleres formativos/preventivos, mucho trabajo conjunto con persecución del delito, es decir, entregando nosotros/as la información para la persecución del delito. Ha sido un camino arduo, lento, también con mucha desesperanza en algún minuto, porque tal como lo presentaba el señor Cassanello, es muy fragmentado, muy aislado. Sentíamos que muchas de las acciones que se hacían se perdían porque no tenían una orientación o un caminar más o menos organizado desde el Estado, sino de la sociedad civil, que puede levantar temas como estos. Otros trabajos que nosotros/as hicimos muy arduamente en estos años y lo seguiremos haciendo, es la incidencia. En ello me voy a explayar ahora.

Sin duda a partir de la legislación, después de seis años de pelear la ley, y fue bonita esa pelea porque hay que reconocer que esa pelea fue hecha en conjunto con instancias estatales, organismos internacionales, ONG, no somos los/as únicos/as que hemos trabajado el tema: está INCAMI, que atiende a las víctimas; está el Servicio Jesuita de Migrantes, que también atiende a víctimas, adultas fundamentalmente, con quienes nos apoyamos en los momentos en que nos topamos con adultas; está la Corporación Humanas; están también los organismos internacionales como OIM, Save The Children, entre muchos otros. Aquí obviamente es un trabajo de todos. Es una problemática con tantas causales, tan múltiple que por supuesto nadie sobra. Al contrario, faltan muchos/as todavía. Bueno, a partir de la ley del 8 de abril de 2011, la Ley 20.507, que fue una ley también construida

junto con la legisladora, que en este caso fue la Diputada Saa, que confió en este proceso y en nosotros/as. Interesante saber que cuando se presentó este proyecto de ley contra la trata el 2004, se tuvo que retirar porque no habíamos firmado o ratificado los dos protocolos de que hemos hablado, los protocolos contra la trata y contra el tráfico ilícito de migrantes<sup>1</sup>. Se tuvo que retirar y se tuvo que instalar de nuevo el 2005. Así partió la ley, porque se tuvo que ratificar y firmar primero ambos protocolos.

Como decía, a partir de la ley es innegable que viene un impulso fuerte para enfrentar la problemática y desde muchas instancias se comienza a hacer un camino bien fuerte. Es destacable el trabajo que ha hecho en este caso el Ministerio del Interior, poniendo nuevamente esa comisión intersectorial que surgió el 2008 y ampliándola, incorporando a la sociedad civil y a los organismos internacionales. Eso ha sido muy importante. Destaca allí un diagnóstico sumamente profundo que hace esta comisión, dejando muy claro cuáles son los problemas existentes, y levanta un plan operativo para su enfrentamiento en los distintos ámbitos: elaboración de protocolos, formaciones, en fin, varios elementos. También surge la casa de acogida del SERNAM como plan y experiencia piloto para poder replicarse con todos los recursos que se van a destinar para eso, me imagino, no sé. Pasamos el aviso.

Claramente todas estas acciones hay que valorarlas, van a apoyar este extremo de vulneración a los derechos humanos, es muy bueno reconocer lo positivo, todo lo que se ha logrado, pero todavía hay que avanzar y avanzar sin tregua, considerando que en Chile el delito es poco reconocido, está bastante invisibilizado, y como violación a los derechos humanos estamos bastante más atrás que otros países latinoamericanos. Por lo tanto, pensando en el diseño de una política pública para la trata, esta debe considerar no solo el delito y centrarse en la persecución, ley y orden, que es súper importante: hay que perseguir a los/as tratantes, hay que tener herramientas para hacerlo bien y cada vez más eficazmente; hay que tener recursos para las policías. Todo eso está muy bien, pero también lo que nosotros/as sentimos que es central y fundamental, es diseñar e implementar la política pública desde un enfoque de derechos humanos. Sentimos que nos está faltando ese pilar cada vez más potente. Tal como decía Bernardita recién, con un pilar fuerte centrado en los derechos humanos: las víctimas, su vulnerabilidad, el extremo abuso de poder y la violencia a la que están sometidas. Su trato, protección y conocimiento de las consecuencias que esta vulneración produce en las víctimas.

El delito, la situación de la trata, es tremendamente complejo, es muy difícil de enfrentar, pero además, la situación de las víctimas es muy especial. Muchas de ellas no se sienten víctimas, sino que se sienten absolutamente responsables de lo que están viviendo. Por tanto, no van a ir a buscar ayuda ni van a llamar a un teléfono para decir 'venga a ayudarme'. Quizás van a acercarse a

---

1. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; Protocolo Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Ambos complementarios de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000).



organismos que no sean policías, porque también están asustadas con todo eso, en fin. Por lo tanto, hay que relacionarse con estos organismos que trabajamos directamente con víctimas para poder acercarnos más a ellas. Hay un camino que recorrer allí, y dada nuestra cultura, en que muchas veces naturalizamos este tipo de problemas—por algo habrán venido, les gusta la cuestión, es una opción la que decidió—, creo que todavía es un tema que está puesto en nuestra cotidianidad, del común de la ciudadanía. Entonces, hay que hacer allí un camino también formativo.

Las víctimas no pueden ser criminalizadas calificando de ilegal su entrada o residencia en los países de tránsito y destino, así como las actividades que desempeñan como consecuencia de su condición. Hay víctimas que no van a decir inmediatamente, 'oiga, sabe que les voy a contar todo'. No se puede usar como transacción el hecho de que se judicialice y se delate para poder empezar. A veces necesitamos tres o cuatro meses para que recién se dé cuenta de que ella es una víctima. Ese caminar hay que tomarlo también. Necesitamos en la visa un tiempo de reflexión, necesitamos la visa humanitaria, necesitamos acogerla a esa mujer, es una persona que no está consciente de lo que está viviendo y se siente absolutamente responsable. Por lo tanto, nosotros/as también tenemos que tener un trato preferencial en ese sentido. No hay que instrumentalizar. La protección no puede ser sinónimo de represión de los derechos de las víctimas. En ocasiones son nuevamente víctimas de maltrato. Se les culpabiliza no directamente pero se deja entrever. Si no le explico que la voy a llevar a un lugar, que le estoy pidiendo los documentos porque necesito tomar sus datos, que se le devuelven los documentos, en fin, hago lo mismo que el tratante a la larga, si no lo hago bien. Entonces, la vivencia que ella tiene es la del tratante. Necesitamos incorporar medidas preventivas eficientes y eficaces, más allá de capacitarnos en el Protocolo de Palermo. O sea, creo que ya todo el mundo, a todos los que estamos involucrados en esto, el Protocolo de Palermo nos sale por aquí y por acá, la capacitación. Necesitamos capacitarnos en las actitudes, en cómo acogemos a la víctima, en cómo estamos ahí y qué nos pasa a nosotros/as con esas víctimas, porque somos nosotros/as quienes vamos a acogerla de otra manera.

Necesitamos sistemas de registro, instrumentos, herramientas que nos permitan identificar a las víctimas. Necesitamos elaborar mecanismos de protección cada vez más eficientes. Es necesario indagar también a nivel nacional. No es lo mismo lo que está pasando en Punta Arenas donde la explotación sexual y la trata de mujeres es impresionante —es cosa de ir para allá—, que lo que puede estar pasando en el norte. Son realidades totalmente distintas, por lo que al pensar en un plan operativo nacional hay que pensar también en las distancias y realidades locales y regionales. Es necesario destinar recursos para investigar policialmente este delito, si no se le da dinero a las policías, no se puede. Qué agente encubierto va a trabajar si no tiene ni para pagarse el trago que tiene que pagar para entrar en una casa de huifas, para poder darse cuenta. Si no tiene siquiera el recurso para eso no le podemos estar pidiendo además a los/as detectives o carabineros/as que puedan hacer ese caminar.

Dadas las características internacionales de este crimen, es necesario mantener y ampliar las coordinaciones y la cooperación entre los estados; dar cumplimiento al plan de coordinación y cooperación recíproca para la seguridad regional en el Mercosur, que fue firmado por Chile en 1999 y ratificado el 2000. Capacitaciones y cambio de procedimientos, metodologías, técnicas de investigación policial para la persecución efectiva del delito. Hay que capacitarse porque esta cosa va mucho más rápido. O sea, son billones lo que ganan las transnacionales del crimen aquí y las organizaciones ordinarias también. Las organizaciones nacionales internas igual ganan mucho dinero, no todas son transnacionales, eso también hay que tenerlo claro. No todas las víctimas están amarradas, eso también hay que tenerlo claro. En el caso de los niños y las niñas, más del 80% son seducidos/as. No son detenidos/as ni amarrados/as a una cama ni bajo llave, son seducidos/as, hechizados/as porque son niños y niñas que nadie va a poner una presunta desgracia por ellos/as. Entonces, por lo tanto, los/as seducen a través de un pequeño afecto, una pequeña ocupación.

Necesitamos el establecimiento de registros unificados, en fin, tenía aquí las recomendaciones de la CEDAW pero ya las vimos. Perdón, pero hay pocos espacios para poder hablar estas cosas, entonces hay que dar un paso adelante significativo. Se requiere a la brevedad ejecutar acciones concretas y coordinadas entre estados, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales. Proteger los derechos humanos de las víctimas generando acciones intersectoriales coordinadas, eficaces y eficientes, creando programas especializados de acogida, atención y reparación integral, entre muchos otros. Todos y todas somos relevantes y nos cabe responsabilidad frente a esta esclavitud. Nadie sobra en este quehacer.

Muchas gracias.



**Miguel Ontiveros****Profesor de Derecho Penal de la Escuela Libre de Derecho, del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México**

Muchas gracias. Muy buenas tardes a todos y todas. Lo primero que quiero hacer es felicitarlas y felicitarlos por estar despiertas y despiertos después de comer. A mí me cuesta muchísimo trabajo a pesar de que las ponencias han sido muy interesantes.

Si ustedes me permiten, antes de hacer alguna referencia a ellas quiero agradecer por supuesto al INDH, a su muy distinguida directora pero también a su personal, a Luis, que me ha atendido de forma maravillosa, y a las y los colegas que conocí ayer. A la embajada de los Estados Unidos de Norteamérica, que para nosotros/as en México ha sido clave en materia de prevención, investigación y erradicación hasta donde se ha podido en materia de trata de personas. A la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y qué decir a la Universidad, que es factor importantísimo en esta materia. Primero, porque como esta es la Universidad, aquí se puede decir lo que uno quiera porque es una casa de libertades, es una universidad pública por lo cual me siento como en mi casa. Segundo, porque las universidades chilenas os han dado grandes penalistas que han influido muchísimo en México. Por decir un solo nombre, Don Álvaro Bunster Briceño, quien fue perseguido en este país y que llegó a dar cátedra en todo México. Allá trabajamos con el Instituto Nacional de Ciencias Penales, aprendimos muchísimo por él y hay generaciones formadas por Don Álvaro Bunster. Chile y México tienen mucho que ver en materia penal, por eso para mí es motivo de orgullo, de honor poder estar aquí invitado por instituciones chilenas. Muchas gracias por ello.

Antes de iniciar la exposición que no voy a leer sino que iré pasando para que ustedes puedan observar poco a poco lo que me interesa darles respecto a la experiencia mexicana, voy a hacer referencia a algunos rubros que se han señalado hoy en materia de trata de personas respecto a la experiencia mexicana, para que ustedes lo retomen si sirve pero también para que no cometan los mismos errores que nosotros/as hemos cometido. Primero, respecto a la pregunta que se formulaba hoy en la mañana sobre cómo distinguir trata de personas de abuso laboral, me pareció una pregunta magnífica. Nosotros en México lo distinguimos conforme a un solo verbo: el sometimiento. Si la víctima está sometida, eso es trata, si la víctima no está sometida es un abuso laboral que puede tener una respuesta administrativa, o como lo han hecho

ahora los/as españoles/as en una estupenda reforma de 2010 a su código penal, puede tener una respuesta penal. No mediante el tipo de trata pero sí mediante un tipo penal que crearon de delito laboral. Por supuesto con una pena menor porque se trata de un bien jurídico de menor relevancia, porque si la víctima no está sometida, entonces no puede ser trata por más que moralmente o éticamente las condiciones en que se encuentre trabajando sean cuestionables.

Segundo, cómo sancionar la complicidad por omisión. Es decir, que no se denuncie o no se haga nada por parte de un/a ciudadano/a como ustedes o como yo que advierte que en ese lugar se está cometiendo un delito de trata de personas. Nosotros/as en México creamos un tipo penal por omisión que sanciona a quien pudiendo hacerlo no denuncie o nada haga sabiendo que en ese momento se está cometiendo el tipo penal de trata de personas. Es decir, si voy a un bar a tomarme una cerveza sin ánimo de cometer algún delito y el mesero me deja entrever que puedo tener relaciones sexuales por 50 dólares con una niña de doce años que está arriba en una habitación, pues yo diría que no, la ley no me obliga a sacrificarme e ir en contra de la delincuencia organizada, pero sí me obliga a avisar inmediatamente a la policía. Entonces, traslado lo que en derecho penal se llama posición de garantía. Ese tipo penal existe y tiene una pena de seis meses a tres años de prisión. Después, respecto a dónde hay ley y dónde no hay ley, déjenme decirles el caso mexicano. Para nosotros/as ustedes no tienen ley, ustedes tienen un código penal en donde insertaron el tipo penal de trata de personas. Entonces ustedes tienen un código penal y eso, la verdad, es una maravilla. Nosotros sí tenemos ley, porque además de tener un código penal tenemos una ley general específica sobre trata de personas, o sea, un cuerpo normativo con más de ochenta artículos en donde se establecen medidas preventivas, medidas punitivas, y algo que a mí me late que es lo que quizás aquí esta pendiente, medidas de atención a las víctimas. Eso viene en un cuerpo normativo expedido por el legislativo. Por qué presiento que es el área no punitiva sino el área de atención en donde hay que poner mayor atención, porque por lo que percibí en la mañana y lo que observé por parte de la exposición de este instrumento intersectorial o de ministerios, no está incorporado el Ministerio de Salud. Si está, por qué en la mañana dijeron que no. Nosotros/as tenemos un cuerpo similar, un eje rector para la atención en la salud, pero salud pública conjuntamente con salud en instituciones privadas. Esa atención a víctimas de trata tiene que ser unificada y juega un papel fundamental. ¿Por qué? Porque el delito de trata de personas, según nosotros/as, sí, por supuesto atenta contra la dignidad y un montón de bienes jurídicos como la integridad personal. Pero eso no se puede decir, digamos que el ordenamiento jurídico penal tiene que dejar muy en claro cuál es el bien jurídico que se protege. Nosotros/as lo hemos extraído de la Convención de Derechos del Niño señalando que el bien jurídico que se lesiona o pone en peligro por el delito de trata de personas es el libre desarrollo de la personalidad. O sea, el tratante te impide que seas tú mismo sin injerencias externas. Esa personalidad tiene dos dimensiones que atender: la física, sí, porque se lesiona a la víctima físicamente, pero la más grave es la interna. La atención psicológica debe ser una obligación del Estado a través de las instituciones que tiene para esos efectos. [...] Qué bueno, me alegro que esté incorporado el ministerio o los institutos de salud.

En México, por haber sido tan cuestionado el gobierno, la verdad es que se tomó una buena decisión. Esa decisión consiste en que no se establece ninguna política pública a nivel del gobierno sin el apoyo fundamental de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Aquí sería, hasta donde entiendo, el propio INDH. O sea, si la Comisión Nacional, el *ombudsman* nacional que protege el derecho de las personas no está de acuerdo con una política pública en materia de trata de personas, no la podemos implementar. Por qué, porque el problema de trata es básicamente un problema de derechos humanos. Sí es punitivo, pero el derecho penal no puede solo y sería simbólica una respuesta únicamente penal. Tiene que ser desde la perspectiva de los derechos, de manera que eso no permite lo que nosotros hemos vivido en México y que ustedes han señalado también, que es la revictimización. La revictimización que se ha dado en México no se ha dado por dolo o mala intención de los/as servidores/as públicos/as de querer vulnerar derechos, sino por ignorancia. Esa ignorancia no es penal sino de derechos fundamentales, y lo que sucede es que nuestras generaciones no fueron formadas en materias de derechos humanos. Están operando ahorita, yo no sé en Chile. Quienes operan el sistema de justicia penal en México, gente de 28 años o más, no fueron como yo formados en materias de derechos humanos. Entonces no tienen las herramientas [de trabajo] técnicas o científicas o ideológicas para poder evitar una vulneración a una víctima. Ellos/as creen que están actuando bien cuando, por ejemplo, un juez dejó en libertad a un explotador sexual porque la niña víctima —afirmando además la juez—, cuando los hechos habían sucedido, la niña no tenía himen, entonces, como no tenía himen no tenía moral, y la moral era el bien jurídico tutelado. Ya no podía aplicar lo que en derecho penal se llama el injusto penal. Alguien que cree que técnicamente está actuando correctamente no sabe que desde la perspectiva de derechos está vulnerando brutalmente la Convención de los Derechos del Niño, discriminando a la niña por no tener el himen como si el derecho penal protegiera el himen de las mujeres.

Finalmente, algo que ustedes tienen y nosotros no, que creo que habría que fortalecerlo, es precisamente atendiendo a que se está abusando de un tema —no solamente pero sí básicamente— de delincuencia organizada, fortalecer la perspectiva de imputar responsabilidad penal a las personas jurídicas en materia de trata de personas y explotación, no dejarlo solamente en materia de delitos económicos. Hay bandas que utilizan, por supuesto, casas de cambio, bancos, empresas, instituciones para generar todo este contexto de tráfico de migrantes. Si no incluimos como tipo penal atribuible a las personas jurídicas estos delitos en contra de la persona humana, entonces nos estamos quedando con un solo instrumento y no con los dos fuertes: la imputación individual y la imputación supraindividual.

Bien. Voy a señalar dos temas en los próximos cinco minutos que me quedan: prevención y rehabilitación. Voy a ir destacando solamente algunos de los abusos que ustedes están leyendo. El primero que dice ahí, es que se trata de un problema de derechos humanos y después penal. Eso sí nos lo dejaron claro los/as especialistas en México. Y también asumimos que las instituciones mexicanas —como dice el punto número dos— no estaban preparadas, apenas vamos caminando en ese sentido.

Tercero, también entendimos –yo formaba parte de la fiscalía general– que este trabajo en materia de trata no podía hacerse sin la participación de organizaciones gubernamentales, académicos/as, especialistas tomando decisiones unificadas. Cuarto, formamos una comisión intersectorial para prevenir y sancionar la trata de personas donde están todas estas instituciones, por supuesto las de salud, y creamos este plan nacional 2010-2012 con resultados sujetos a evaluación y escrutinio por parte de organismos externos. Estos pueden ser ONG que resultan fundamentales en el tema de la trata de personas. Lo que más nos ha costado es el punto número dos: transformar el contexto de patrones culturales de tolerancia hacia la explotación sexual. La verdad es que México es un país machista en donde toleramos muchas cosas, y por supuesto este es uno de los rubros que constituye un desafío fundamental. Básicamente, el reto mayor es en torno a las personas indígenas, tenemos una población enorme indígena, tenemos más de 35 lenguas indígenas oficiales de las cuales se derivan algunos dialectos. Y transformar estos patrones culturales toma muchísimo, muchísimo tiempo. Creamos una fiscalía especializada para la atención de víctimas, contra la violencia a las mujeres y trata de personas, con la fiscal líder que ha trabajado mucho con el NAS, con la embajada de Estados Unidos, y creamos un refugio especializado. Ahí cometimos un error. El refugio especializado es para víctimas de violencia y trata de personas. No es lo mismo. Entonces, hay mujeres víctimas de violencia familiar y mujeres víctimas de trata de personas y hemos tenido conflictos entre estas. A veces incluso animosidades sexuales por la misma historia de vida que tienen las víctimas de trata. Hemos tenido que hacer algunos ajustes ahí. Sugeriría que sean refugios para víctimas de violencia y especiales para víctimas de trata, y por supuesto varios refugios o áreas separadas para niñas, para niños, para adolescentes, para personas adultas mayores y para personas indígenas. No pueden estar en la misma área del refugio. Lo digo porque fui responsable de la subprocuraduría de la cual dependía este refugio y la fiscalía de trata de personas. Eso genera problemas muy graves entre el personal y entre las víctimas.

Para ir concluyendo, algunas líneas de prevención. El punto uno es importantísimo, nosotros creamos conjuntamente también con la embajada de Estados Unidos, la Alerta Amber. No sé si ustedes lo tienen, es un programa de búsqueda muy eficiente que se trabaja con medios de comunicación y vía celular, vía teléfonos. Cuando se pierde un niño, una niña, recibimos la Alerta Amber. Qué es eso, de repente tu teléfono dice Alerta Amber, y ya sabes que se perdió un niño, una niña. No siempre es víctima de explotación o de futura explotación sino también de padres que los/as sustraen o madres que se los/as quieren llevar. Por supuesto eso puede ser también una medida preventiva. Creación de un sistema de monitoreo de contenidos en los medios de comunicación y un código de conducta. Ahora hay algunos periódicos, diarios impresos, que se han comprometido a no publicar lo que vemos en todos los periódicos de todo el mundo, que son los anuncios sexuales de prostitución y que en el fondo es trata de personas, niños y niñas incluidos. Han perdido mucho dinero porque eso genera muchos ingresos a los medios de comunicación, pero hemos logrado un avance fundamental a través de este código de ética y ahora son aliados del combate de la trata de personas. Proponer la creación de directrices de proveedores/as de servicios, sobre todo de transporte y equipaje, para

impedir que se consume en hoteles de poca monta el delito de explotación sexual o trata de personas. Les decimos también cuáles son las penas por complicidad. Si recibes a un señor que viene con una niña que evidentemente no es su familiar y le permites que acceda a tu hotel, te vas también por cómplice de trata. Evidentemente también el cliente explotador está sancionado, y creo que también la regulación que ustedes incluyeron en Chile sanciona al cliente explotador, a los/as consumidores/as.

Me voy adelantando para decir fundamentalmente que, como dice el número siete, hacemos muchas campañas en escuelas públicas y privadas. Hemos vinculado —como dice el número ocho— a las redes sociales: twitter y facebook son canales importantísimos para hacer campañas contra la trata de personas. Lo hemos incluido, como dice el número nueve, en las distintas lenguas indígenas que siempre han sido un ámbito discriminado en materia de trata de personas. Bueno, la capacitación y la formación se ha señalado aquí. Ya forma parte de los currículos de las universidades, de los institutos de formación policial, ministerial y pericial el tema de derechos humanos, indiscutiblemente, y también el de trata de personas para los institutos en donde se forman los/as operadores/as. Intentamos, como dice el número doce, que los niños y niñas no viajen solos en el transporte público. Eso no es plausible, no es algo de lo que nos sintamos orgullosos porque en países de otros entornos es plausible que viajen solos, pero es un lugar de captación y reclutamiento de víctimas de trata.

En materia de derechos humanos y víctimas, no canalizamos a las víctimas, las acompañamos a las instituciones donde se las atiende, como dice A y B en la pantalla, con protocolos ya elaborados básicos en formación y atención a las víctimas. Hemos intentado homologar el modelo de atención en materia de salud que brindan las instituciones públicas, privadas y sociales. Hemos creado, como dijimos, algunos refugios especializados después de la desafortunada experiencia que tuvimos con esta mezcla de víctimas. Con personal certificado y evaluado en materia de trato a víctimas de este delito. Por supuesto también brindar seguridad a sus familiares a través de las policías locales y federales. Ustedes ya han abordado el tema G, que es sistematizar la información e incorporarla como materia básica de formación en todos los institutos y universidades de derechos humanos.

Finalmente, concluyo diciéndoles que por supuesto ninguna de estas tareas puede lograrse en una medida plausible si no se acompaña el Estado, actuando con la debida humildad y sencillez, de los institutos vinculados a los derechos humanos, las ONG, los grupos de especialistas, académicos y las universidades. Y veo gustoso, como se observa en esta mesa y nada menos que en este local, que efectivamente el Estado chileno está haciendo ese extraordinario esfuerzo.

Muchas gracias por la invitación.



## Preguntas del público

**Moderadora – Consejera María Luisa Sepúlveda:** Bernardita, ¿podría empezar usted?, como Mario tiene más preguntas, para que pueda ordenar sus respuestas.

**Bernardita Prado:** A ver, ¿la legislación sobre trata de personas incluye la perspectiva de género?, ¿qué elementos tendría que incorporar la ley para incorporar adecuadamente la trata de personas como una manifestación de la violencia de género? Bueno, la verdad es que nuestra legislación actual es bastante completa. Se adecúa a todos los principios de Palermo y por supuesto que tiene perspectiva de género. Una de las pruebas es que nosotros como SERNAM somos uno de los organismos clave que estamos abordando la materia.

**Moderadora:** gracias. Le pediría entonces a Denisse si puede responder ella sus preguntas.

**Bernardita Prado:** La penalización en el tema de trata de personas difiere entre países. En el caso de algunos extranjeros, cuando se justifica la prostitución como medio de sobrevivencia, qué planos se vienen adelantando en conjunto en ambos estados para mitigar este flagelo o fenómeno de explotación sexual.

A ver si entiendo la pregunta. En Chile la prostitución no está penalizada, por lo tanto nosotros/as no condenamos a una mujer que ejerce la prostitución salvo que, obviamente, se trate de un delito de trata. Ahora bien, las coordinaciones a nivel de países son más bien para que la mujer víctima pueda volver a su país, si es esa su decisión, o utilice esta visa humanitaria que tiene seis meses para que ella pueda reflexionar qué es lo que ella decide finalmente, si establecerse en Chile en este caso, que sería el país donde está residiendo, o si vuelve a su país de origen. También la ley lo que promueve es la protección de las familias de las mujeres, es decir, perfectamente nosotros/as con las herramientas legales y con las herramientas de coordinación que tenemos a través de este plan en la mesa, podríamos, por ejemplo, traer a un hijo de una mujer víctima o un familiar, avisar al país de origen de la mujer para que se le brinde protección a la familia; ese tipo de coordinaciones son las que se están implementando.

**Denisse Araya:** Antes quisiera hacer una pequeña aclaración por el tema de la salud. Efectivamente, dentro del plan —no tengo aquí el plan operativo de la comisión intersectorial—, hay algunos puntos en relación a la atención de la salud, pero sinceramente, ahí tenemos que hacer un trabajo tremendamente profundo. Aquí hay algunas personas que hemos perseguido a la salud, no sé si al ministerio o no sé cómo. Aunque hemos hecho algunas formaciones preventivas no solo en trata sino en explotación sexual en los CESFAM, en los consultorios, en distintas instancias, si la mujer por ejemplo no tiene visa, carnet de identidad, un número, un código, no va a ser atendida en los consultorios. Entonces, cómo vamos a ver si, por ejemplo, la mujer está con una sífilis, una ETS, en

fin, porque tiene que ser atendida en cualquier consultorio. Ese tema no lo tenemos resuelto todavía. La salud y la educación en nuestro país es un temazo y debe estar incorporado en cualquier plan y en cualquier instancia política. Si hay un diseño de política pública al respecto, hay que incorporarlo, hay que ordenarle que trabaje en ese tema, digo yo.

Aquí hay varias preguntas: ¿cómo se puede –por lo complejo de la cifra negra de las víctimas de trata– avanzar hacia la pesquisa? Sinceramente creo que hay que hacer mucho trabajo formativo preventivo, no es capacitarse, porque capacitarse es como adquirir una herramienta. Nosotros hablamos de formación en términos de sensibilizarse en torno al problema para poder visualizar qué es lo que está sintiendo o vivenciando una víctima, aparte de que tengamos una serie de indicadores que nos estén mostrando lo que esa víctima va a hacer. Además de eso hay que ponerse en el lugar de la víctima y poder profundizar en ello. En ese sentido la formación es la prevención permanente para poder llegar a esto, detectar y pesquisar las víctimas.

Para que no se sientan perseguidos/as por los delitos migratorios, cómo poder tener equipos profesionalizados en eso. Creo que se está en camino hacia esa idea de que existan instancias y policías especializadas en la temática que puedan atender a las víctimas, en fin, pero el camino todavía es largo.

¿Cómo se puede generar o fomentar que los/as migrantes irregulares denuncien las prácticas de trabajo forzoso si tienen la necesidad del contrato para regularizar su situación? Sí, complicada la situación ahí. Muchas veces sabemos que tenemos algunos derechos básicos fundamentales, los conocemos pero tampoco los podemos ejecutar, o sea, sentir que los podemos llevar a cabo. Ahí hay un tema en el que nosotros/as también tendríamos que hacer un proceso muy amplio de prevención y tener hasta carteles y cosas en distintas instancias. Incluso en donde está el departamento de extranjería, estoy inventando cualquier cosa, en los municipios, en distintas partes donde se pudiesen ver, 'estos son tus derechos', 'nadie te puede estar explotando', en fin, desde esas pequeñas grandes cosas hasta la acogida que puede hacer una asistente social en un municipio que atiende a una persona migrante. Ese es un cambio de actitud que tiene que ver con nuestra cultura y nuestra apertura. Yo he escuchado a muchos/as compatriotas diciendo que estamos llenos de extranjeros/as y somos un país con una baja, bajísima tasa de migración. Entonces, de verdad hay que entrar a revisar qué nos está pasando allí. Tal como nos decía nuestro amigo, cómo meter esto en las mallas curriculares, en cada una de las profesiones. No solo en los/as abogados/as, trabajadores/as sociales, psicólogos/as, profesores/as, en fin, esto es un poquito más allá.

**Bernardita Prado:** Gracias Denisse por poner un punto que a veces también todos/as pecamos de un poco de ignorancia porque no sabemos de los derechos que tienen los/as migrantes y por tanto no pueden utilizarlos porque no se les informa. Por ejemplo, los migrantes del Mercosur, por el hecho de ser Chile un país asociado tienen derecho a visa, tengan contrato o no tengan contrato de trabajo, y eso mucha gente lo desconoce, incluso autoridades. Entonces es bueno que se hable de este tipo

de cosas en estos circuitos para que abogados/as y todas las profesiones que estén acá, difundan. También obviamente es responsabilidad del Estado informar más profusamente.

**Mario Cassanello:** Gracias. Una aclaración también, si es que lo permite la mesa, hay bastantes preguntas dirigidas a los organismos técnicos, especializados, que forman parte de esta mesa intersectorial. Voy a tratar de dar una respuesta desde el punto de vista de lo que le corresponde al que habla como coordinador, secretaría técnica –lamentablemente no nos acompaña Marko Magdic, él lleva mucho más tiempo que yo trabajando el tema–, así que bajo esa perspectiva voy a responder. Probablemente no sean respuestas sumamente acotadas y, además, también bajo la lógica que se trató de plantear en la ponencia, y en las ponencias de todos los/as actores/as que estamos acá; estamos recién en un proceso de desarrollo de un plan nacional y la fijación de estrategias, la fijación de objetivos, indicadores medibles. O sea, la nuestra no es la posición de otros países desarrollados como México u otros países latinoamericanos que nos llevan bastante tiempo y tienen sus cosas mucho más formalizadas y acotadas. Nosotros/as estamos recién creando esto y bajo ese prisma trataré de contestar las preguntas. Además, he logrado ver que se mezclan un poco con la legislación actual de subterfugio. Hay que distinguir un poco lo que es la normativa interna, lo que respecta a la aplicación de normativas para migrantes con el tema de la trata.

Hecha esa aclaración, la primera pregunta dice: ¿se ha considerado intervenir en factores como legislación migratoria, fiscalización respecto a derechos laborales y penalización de la prostitución, los cuales inciden en la trata de personas? A ver, difícil pregunta. Creo que como primera aproximación a la misma, estimo que la mesa intersectorial que está impulsando el Ministerio del Interior con la participación aproximada de 42 organismos tiene justamente esa visión. En esa perspectiva, que los propios organismos gubernamentales, llámese la Dirección del Trabajo, el aspecto en salud, puedan aportarnos los insumos para que de alguna u otra forma esto se vaya convirtiendo en acciones concretas, sea del punto de vista de iniciativas parlamentarias u otras que pueda impulsar el gobierno. Creo que, en general, es lo que pretendemos que se busque, que toda esta buena intención, una vez que tenemos clara conciencia del fenómeno, lo difícil que es tratar con él, lo terrible que es como sociedad acoger este verdadero flagelo, en ese sentido no puedo contestar en detalle de si hay una política especial en cuanto a la prevención. Me imagino que el Ministerio Público lo hará por sus propias vías. La idea nuestra es justamente crear los espacios y concretar con acciones concretas.

Hay otra pregunta: ¿qué pasa con las víctimas de trata cuando no se pueden volver a su país; hay la posibilidad de pedir refugio en Chile y si hay un protocolo al respecto de esta derivación? Creo que protocolos, como lo dijo el diagnóstico, y Denisse lo leyó muy bien, fuimos bastante realistas en cuánto cuesta como gobierno asumir cuál es la posición gubernamental al respecto. Quisimos darle un tinte de realidad y vemos que estamos recién empezando, sobre todo al compararnos con nuestros vecinos, otros países del mundo. Solamente aclarar que la ley de refugio que se dictó a fines del 2010, no tengo claro el mes, efectivamente son estatutos jurídicos distintos. Ahora, no solamente

para las víctimas de trata. El gobierno, el Estado chileno mejor dicho, está abierto a cualquier persona migrante que califique con la condición de refugiada, está no solamente un texto legal que la acoge, que le respeta los derechos, siempre y cuando se den las condiciones, los requisitos establecidos en la ley: temor fundado, persecución o que se viole su libertad, integridad física o psíquica, como también la otra causal, cuál es el estado generalizado de violencia, de guerra interna, de sedición política, etcétera, que pueda existir en el país de origen.

Hay otra pregunta y dice: en la práctica respecto del delito y el tráfico de personas, ¿cómo se están coordinando para detectar estas redes en la frontera con Perú y Bolivia? Bueno, respecto al detalle de lo que está pasando en Perú o en Bolivia, como agente externo a las policías me cuesta dar una opinión más fundada. Sin perjuicio de ello, el conocimiento que tengo yo por lo menos, es que en nuestro brazo operativo, la Jefatura Nacional de Policía Internacional que trabaja con el Departamento de Extranjería, siempre ha existido una estrecha vinculación entre la policía que hace frontera, que está encargada a la Policía de Investigaciones y Carabineros, lo hace en los puestos fronterizos donde no existen estos agentes. Sinceramente no conozco la coordinación, es difícil pronunciarme sobre un aspecto del que no tengo mayor conocimiento pero me imagino que los mismos mapeos de ruta que se hizo en la parte geográfica... las dos policías son parte de la mesa intersectorial y creo que es el espacio para que nosotros/as, sea como iniciativa de gobierno o ustedes como sociedad civil y otros agentes intervinientes del tema, puedan entregar aquellas inquietudes que asumo sirven para efectuar la vulneración. Obviamente, y entendemos con la lógica, que no podría existir una descoordinación estando en una misma mesa. Siempre se ha entendido que ha habido cierta rivalidad entre PDI y Carabineros, hay una cosa que está en el subconsciente de los/as chilenos/as, pero a quienes nos ha tocado participar estrechamente con las policías sabemos que hay una alianza bastante sólida.

Considerando lo discutido en el día de hoy, respecto a las condiciones para las víctimas de trata en cuanto al ordenamiento de visas temporarias, nosotros como Departamento de Extranjería tangencialmente nos estamos involucrando en el tema de la trata y básicamente dice relación con la regularización de la condición migratoria de las víctimas. Hoy la ley establece que para poder utilizar una visa que el Estado chileno les da a las víctimas de trata, tiene obligatoriamente que cumplirse un requisito básico, que es determinar quién es víctima de trata. El Departamento de Extranjería carece de esa facultad de discernimiento en base al análisis del caso en particular, lo contrario de lo que sucede con el resto de los/as migrantes con quienes sí tenemos las capacidades y las facultades para determinar quiénes son los beneficiarios de servicios migratorios que contempla la ley, así como qué tipo de ellos. Para estos efectos –para poder aclarar el punto–, es la propia Fiscalía, el Ministerio Público, el que a nosotros nos establece cuáles son efectivamente las víctimas de trata que están siendo partícipes de un proceso, y ahí efectivamente hay un protocolo interno validado y suscrito donde nos mandan los antecedentes de las personas y al Departamento de Extranjería no le queda más que entregar la visa que tiende a esa regularización por el tiempo que está considerado.

**Bernardita Prado:** Destaca que es importante que en el fondo el hecho que sea víctima de trata lo exime de que su estadía sea regular. O sea, un migrante irregular puede –por el hecho de ser víctima de trata– obtener la visa de todas maneras.

**Mario Cassanello:** Muchas gracias Bernardita. Eso era justamente el punto más importante por lo que se agradece la intervención.

**Moderadora:** Gracias Mario, porque te tocaron hartas preguntas. Miguel, quisiéramos que tú terminaras con la ronda.

**Miguel Ontiveros:** Concluyo comentando cinco nudos que para nosotros/as han sido importantes y compartir con ustedes, por si es de su interés. Primero, los procesos de capacitación a policías, ministerios públicos y jueces y juezas cuentan con un eje rector que no habíamos advertido y que después tuvimos que reconfigurar en el proceso de actualización en materia de trata: que no posee ningún tipo de causa de justificación en este delito, o sea, no se puede excluir la responsabilidad por consentimiento de la víctima o por estado de necesidad o por cualquier otro tipo de causa o justificación. Porque efectivamente tenemos resoluciones en donde se señala que el acto fue voluntario o que hubo consentimiento de la víctima, eso según el protocolo derivado de la Convención de Palermo, no procede. Además, el bien jurídico es indisponible de tal manera que aunque tú consientas no puedes disponer de ese bien jurídico, como la vida, por ejemplo.

Dos, Alerta Amber, como coordinación junto con la embajada de Estados Unidos nos ha dado unos resultados estupendos y hemos hecho aliados a los medios de comunicación. Creo que es una estrategia bien importante hacer a la radio, a la televisión pero también a los medios impresos y en internet, aliados para el combate a la trata de personas.

Este no lo mencioné en mi exposición pero ahí estaba: proponer acciones para propiciar de forma absoluta el registro de niños y niñas al momento de su nacimiento. No sé si ustedes tengan ese problema pero nosotros/as lo tenemos todavía y la verdad es que hemos avanzado casi en un 70% y creo que en unos meses tendremos una cobertura total del registro de niños y niñas. Si no, ahí tienes una víctima potencial de un montón de cosas, no solo de trata sino de cualquier otro tipo de explotación.

También quería comentarles, y qué bueno que está aquí el Ministerio del Interior, porque si están trabajando en protocolos policiales, ministeriales, periciales, por ejemplo tomas de declaraciones para niñas y niños, que son súper especiales y toma años hacerlos y encontrar especialistas en protocolos de operación, ya en la función judicial creo que a través de los convenios de colaboración que hay entre Chile y México se pueden pedir para tomarlos como primera experiencia, no para aplicarlos porque el sistema es diferente, pero puede servir como primera guía. El gobierno chileno

los puede pedir al gobierno mexicano y te ahorras un tiempo súper valioso para estos efectos y los puedes ir adecuando a tu propia experiencia.

Finalmente, decirles que la ley general para la trata de personas en México, para prevenir y sancionar la trata de personas, establece becas educativas, capacitación para el trabajo, acceso a programas productivos y trabajo temporal para las víctimas y sus familiares. Eso creo que es muestra del avance que en esta materia ha tenido esta ley. Decirles que es una ley de 2011 pero que teníamos una preliminar de 2007. O sea, nuestra experiencia es de cinco o seis años en la materia y creo que esa cooperación es obligada respecto a que la tenga que dar el gobierno mexicano al chileno. Muchas gracias.

**Moderadora:** Muchas gracias Miguel. Tomaremos la palabra. Hasta aquí llegamos con este panel. Agradecemos enormemente a los/as cuatro panelistas y a ustedes también por la permanente atención y paciencia que tuvieron.



Cuarto panel

Acceso a la justicia





**Francisco Maldonado**  
**Profesor de Derecho Penal y subdirector del Centro de Estudios de**  
**Derecho Penal, Universidad de Talca**

En primer lugar, buenas tardes. Quisiera agradecer la invitación del INDH por estar acá esta tarde. Para mí constituye un honor. Agradezco asimismo la presentación de Luis Hermosilla y asumo que la parte final se la debo mucho más al afecto que a la objetividad.

Quisiera hacer dos prevenciones antes de iniciar. La primera pretende plantear una pequeña tesis respecto del contenido de lo que voy a abordar para luego procurar explicar en qué términos o contexto la pretendo desarrollar. Voy a intentar ajustarme al tiempo ya que la verdad es que el objetivo pareciera ser un poquito ambicioso, por lo que haré el mayor esfuerzo posible en honor a la extensión del panel.

Primero que nada debo advertir que no me considero un experto en la caracterología del tráfico. Si bien he procurado informarme lo más que he podido, no creo tener un acabado conocimiento de la caracterización completa que rodea a los actos de tráfico de personas, así es que solicito las disculpas del caso si incurro en alguna impropiedad o imprecisión. Voy a tratar de centrar mi exposición respecto a lo que es la aproximación normativa o dogmática al fenómeno en Chile. Voy concentrarme de lleno en una evaluación de las utilidades y déficits de la nueva normativa aprobada en Chile sobre el particular, abordada estrictamente desde el punto de vista normativo. Dicho ejercicio se enmarca dentro de lo que tradicionalmente se ha dado en llamar la dogmática del derecho penal, vinculada en este caso a las dos figuras centrales que se han incorporado a nuestra regulación: la trata de personas y el tráfico de personas.

En segundo lugar, quisiera recordar algo que es obvio pero que siempre es bueno tener presente: el aporte que ofrece el sistema penal frente a cualquier tipo de problemática social es un aporte muy parcial y, probablemente, el menos efectivo. De alguna manera nos concede elementos de juicio y herramientas que tienen una eficacia preventiva, pero en la mayoría de los casos no se trata de una eficacia directa. Por lo tanto, no podemos pretender buscarla. Quien lo hiciera claramente está olvidando esta premisa que es relativamente obvia, pues desconoce que se trata de una herramienta que por definición es reactiva.

En este contexto me atrevería a esbozar el hecho de que la tarea que ha hecho nuestro legislador al procurar armonizar nuestra regulación con el Protocolo de Palermo puede ser evaluada como relativamente positiva. Creo que, en general, la mayoría de las cuestiones que debieron ser incorporadas a nuestra regulación para una adecuada persecución penal de lo que se incluye dentro de las nociones de trata y tráfico de personas han sido efectivamente previstas en la ley. No obstante, la adecuada aplicación de los textos requiere de un esfuerzo interpretativo que no es menor, principalmente en atención a la incierta correlación de las nuevas figuras con aquellas que consideraba nuestro ordenamiento en forma previa. El desafío apunta por ello a que pudiera hacerse ese esfuerzo interpretativo capaz de lograr dicha integración, y en esa dirección es que voy a tratar de orientar mi exposición de hoy.

He señalado ya que nuestro legislador tomó buena parte de los contenidos que emanan del Protocolo de Palermo como base para adoptar sus definiciones típicas a la hora de incriminar estas conductas. En algunos casos lo hizo de manera bastante literal logrando proponer un texto que se adapta bastante bien a las necesidades generales de persecución, pero que requiere de explicaciones precisas para una adecuada interpretación. Esa óptica, propia de un manual (ausente aún a su respecto) es la que creo que se debe tratar de ir construyendo, de cara a lograr un correcto uso de las herramientas que esta nueva regulación concede, incluyendo la orientación a la consagración independiente de estas figuras. En efecto, la noción de trata de personas y la noción de tráfico de personas que nos propone nuestro legislador es una conceptualización completamente autónoma en relación a otras figuras que se le parecen mucho. En efecto, es más o menos evidente que el tráfico de personas comparte muchas características con la inmigración ilegal y la trata de personas también comparte muchas características o se vincula a los actos de explotación de personas captados por nuestra regulación penal. Sin embargo, lo que quiero destacar es que la ilicitud que lleva a configurar delitos a propósito del tráfico y de la trata tiene una razón de ser propia, siendo nuestra tarea el contribuir a delimitarla. Hay un contenido propio que es distinto, en el primer caso, respecto a la inmigración ilegal y, en el segundo caso, respecto a los actos en sí mismos de explotación, y creo que en la medida en que seamos capaces de identificar ese contenido propio vamos a poder hacer un buen uso de esta herramienta. No le cuenten a nadie pero mi sensación personal es que el legislador no tenía la menor idea de esta conceptualización tan clara pero queda la sensación de que dicho objetivo quedó bien logrado, siendo posible atribuirle a dicho respecto intencionalidad (aunque sea aparente).

En este contexto quisiera recordar algunos aspectos muy generales ofrecidos por la nueva regulación. Tanto la trata de personas como el tráfico de personas encuentran su origen en fenómenos de carácter transnacional. También se encuentran muy vinculados al fenómeno de las organizaciones delictivas, constituyendo una de las problemáticas más recurrentes del derecho penal contemporáneo. Están asimismo asociados, de alguna manera, a una alta rentabilidad o beneficio económico. Me podría concentrar quince minutos en cada uno de estos aspectos, pero, en aras del tiempo, quisiera simplemente dejarlos esbozados.

Relevante es también comentar que si esto no fuera un gran negocio no estaríamos en presencia de las dimensiones que abarca y de la problemática que ofrecen, razones que indiscutiblemente han hecho que se hayan transformado en materia recurrente para los instrumentos internacionales.

Un segundo aspecto relevante se vincula a la tradicional asociación de este ámbito de comportamientos con la idea de 'la nueva esclavitud', lo que de inmediato evidencia que se trata de nociones asociadas a un quebrantamiento de la libertad de las personas. El que tenga un carácter permanente o que nos proponga dimensiones que de alguna manera son dobles, constituyen caracteres que emanan de esta premisa en particular. En este sentido consideramos que no es discutible, por un lado, que se trata de comportamientos proscritos que se vinculan a intereses individuales, pero tampoco el que comprometen intereses del colectivo (estatales). Además se trata de un fenómeno que también se vincula a dinámicas de corrupción y, por lo mismo, acarrea todas las dificultades preventivas que ello supone (en cuanto sus modalidades comisivas suponen un quebrantamiento de los mecanismos tradicionales de control y prevención). Este factor incide directamente en que se trate de conductas bastante difíciles de reprimir, lo que supone desafíos particulares para las agencias de persecución y para el Ministerio Público en particular. Finalmente, es evidente además que se trata de un fenómeno de carácter grave, sea que se lo analice desde el punto de vista social o de la víctima, pues provoca daños de carácter irreparable. Por último, hay que considerar que los levantamientos criminológicos existentes dan cuenta de que se trata de una realidad considerablemente más extendida o masiva, respecto a lo que se puede intuir.

Hecha esta caracterización muy elemental, corresponde cuestionarse acerca de las dificultades técnicas que plantea la aplicación de estas figuras. Lo primero es que el análisis de la trata de personas obliga a diferenciar el acto constitutivo de la trata respecto del acto de explotación en sí mismo. A este respecto basta con recordar que buena parte de los móviles previstos como elemento del delito no son, por sí mismos, hipótesis delictivas, lo que nos obliga a ubicar el sentido de su incriminación en un lugar diverso. Pensemos simplemente en el ejemplo de la prostitución entre personas adultas, ejemplo que confirma lo que acabo de señalar. Lo dicho no es solo consecuencia de que en nuestra legislación no se contengan tipificaciones específicas para abusos asociados a la explotación laboral o respecto de la esclavitud (salvo, en este último caso, como hipótesis de lesa humanidad). Lo que quiero decir es que de alguna manera el contenido que nos hace reprimir la trata no se vincula, ni tiene por qué vincularse directamente, con el acto de explotación final.

En segundo lugar, como ya anticipamos, también es relevante recordar que constituyen actos de carácter pluriofensivo que comprometen la libertad individual de las víctimas y el interés público de forma particular, siendo incluso posible apreciar otro marco de afectaciones de carácter más bien marginal (como la integridad moral, física, etc.). Esta multiplicidad de dimensiones que ofrece el daño contribuye a hacer más difícil la tarea de identificar un contenido propio y particular que la justifique y que permita una mayor claridad a la hora de procurar interpretar o definir normativamente el

fenómeno. Hay que tener en cuenta que se trata de comportamientos asociados a la traslación física de personas (sin que llegue a exigirse que sea de carácter internacional), aspecto que se presenta como parte de su estructura nuclear. Por otro lado, se configura a través de actos que por lo general se muestran como periféricos frente a otras figuras de referencia (y, en su caso, respecto del propio ingreso ilegal a un determinado país) que tienen como característica el corresponder a actos de explotación. Se trata por ello de un nexo menos fuerte con dichas realidades, a las que circunda de manera marginal. Presenta por ello, de forma necesaria, una conexión con este tipo de actos a través de una relación de corte finalístico.

La falta de algún criterio claro hace problemática la diferenciación de estas figuras, generando dificultades para resolver cuestiones concursales y de participación, entre otras. De ahí que me haya parecido que lo más relevante, en este contexto, es ofrecer algunas reflexiones sobre una eventual conceptualización que permita identificar el núcleo de la incriminación de la trata y del tráfico. Finalmente, si el tiempo lo permite, procuraré hacerme cargo de tres o cuatro cuestiones problemáticas complementarias.

En cuanto al tráfico de personas hay que tener en cuenta que constituye un fenómeno internacional, lo que queda bien consagrado en nuestro modelo. Se constituye, de hecho, a partir de una traslación fronteriza de carácter irregular, que de forma particular se encuentra asociada al lucro. Ahora bien, el solo aspecto del lucro o la traslación, o la sola irregularidad en tránsito internacional, no constituyen *per se* razones que nos lleven a poder justificar una autonomía conceptual. Debe tratarse de algo diverso a la sola colaboración en la inmigración ilegal pues un tercero puede participar en dicha conducta debiendo ser incriminado, en su caso, conforme a su propia lógica de sustento. No obstante, hay que tener en cuenta que dicha colaboración puede motivarse en razones individuales o personales, en fines políticos o incluso con fines delictivos particulares (asociado, por ejemplo, al ingreso de drogas al país, etc.). Si se pone atención podemos apreciar que cada uno de estos fenómenos es distinto. Una persona inmigrante, eventualmente ilegal, que ha logrado regularizar su situación en el país y que tiene fuente de trabajo, puede verse fuertemente tentada, en la medida que vino a Chile a buscar mejores condiciones de vida para sus familias que muchas veces se encuentra ubicada en el extranjero, a compartir su situación con otros familiares. Puede llamar a su hermano o hermana, llamar a otros/as parientes y ofrecerles ayuda para que puedan aprovechar la misma suerte que él o ella ha tenido al insertarse en el país. Desde esta perspectiva puede verse tentado/a a ayudarles de la misma forma a los efectos de que puedan también acceder a las ventajas que ha logrado tener en el país, de las que se carece en el país de origen. En ese caso no tenemos ninguna otra vinculación que reclame alguna autonomía conceptual para el acto de traslado salvo el aspecto personal ya mencionado, a pesar de que pueda haberse comprometido, desde cierta perspectiva, el factor del lucro.

Dicho esto, conviene repasar brevemente los bienes jurídicos o las razones que se han ofrecido por parte de los/as autores/as o de la doctrina para identificar el fenómeno particular del tráfico de personas. Algunos/as hablan de la política migratoria de un país y concentran los intereses protegidos simplemente en las razones que llevan al Estado a defender sus fronteras. Pero se puede también considerar el hecho de que la inmigración ilegal en sí misma, y también el tráfico de personas, genera como efecto el colocar al individuo en una situación sociopolítica (como ciudadano/a) inferior respecto a la condición que detentan los demás. En efecto, respecto al ciudadano o ciudadana normal, la persona inmigrante ilegal queda desprovista de una serie de herramientas jurídicas que son propias de la condición que ofrece la ciudadanía, presentando una situación objetivamente desfavorable.

La crítica más fuerte que recibe este tipo de construcciones es que hay una incidencia tanto o más importante respecto de la propia política del Estado en privar de esos derechos que en la actuación que realiza el tercero que lo coloca, precisamente, en esa posición discriminatoria. En síntesis, dicha condición de alguna manera es generada conscientemente por el propio Estado y no por la actividad individual de quien, desde el ámbito particular, ayuda o contribuye a su génesis.

En tercer lugar, se ha recurrido también a sostener una merma en la condición o dignidad de la persona afectada a partir del hecho de que se compromete la seguridad individual de las personas a cambio de dinero. En relación a ello siempre he tenido la impresión de que el recurso a la dignidad humana, en cuanto genérico, no justifica nada por sí mismo. Si fuera posible que la dignidad humana configurase un bien jurídico, podríamos reducir el código penal a dos artículos, acabándose todos los problemas que conllevan las necesidades de diferenciación de conductas. En este sentido se ha pronunciado ya con autoridad Hassemer, constituyendo una explicación que puede ser considerada como meramente cómoda.

Ahora, a mi juicio, el colocar a un individuo en posición de desarrollar un traspaso fronterizo ilegal produce como efecto el situarlo en una posición desmejorada. No se refiere a una situación socioeconómica o política sino a una situación de vulnerabilidad que afecta prácticamente a la generalidad de sus derechos, condición de exposición personal emanada de la reducida posibilidad de obtener amparo o protección jurídica y social. Pensemos en hambre, techo, comida, acceso laboral, acceso a la salud, etc. Se trata de una situación fáctica en la que se tiene un menor acceso efectivo al ejercicio de derechos. De esta forma, lo que resulta relevante no es el punto de vista normativo sino el punto de vista personal a nivel material. Y lo más relevante es que esta condición se mediatiza por interés lucrativo, que condiciona el desarrollo de eventuales penurias físicas y psicológicas.

A mi juicio algo similar sucede en el caso de la trata de personas. Acá se ha propuesto identificar lesiones a la libertad de las víctimas o respecto de su dignidad, pero me parece que por razones similares es la condición de vulnerabilidad la que nos da una respuesta más satisfactoria para explicar el contenido y fundamento de la incriminación. Voy a tratar de explicitar brevemente esta noción con

un ejemplo: en una fiesta de egresados universitarios donde evidentemente el jolgorio del fenómeno de haber egresado de una carrera da un buen motivo para ponerse muy contento y celebrar; nadie va a manejar vehículos, se va a ingerir alcohol, etc.; a algunos de los asistentes, bromistas, se les ocurre gastar una pequeña broma al que está más afectado por los tragos. La broma consiste en subirlo a un bus, dormido plácidamente, que se dirige a Iquique; para hacerlo más entretenido le sacamos la billetera. La "víctima" despierta en Iquique, sin dinero, sin teléfono y en una condición evidente de exposición de relativa importancia. Sabemos que en definitiva podrá acudir a solicitar ayuda para retornar de alguna manera a su casa en Santiago.

No obstante, si realizamos una conducta similar con el objeto de que un tercero capte a la víctima en Iquique y, producto de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra, se aproveche de ello para ejecutar actos de explotación, me parece que el significado del caso cambia. Se trata de una conducta que conscientemente produce una situación de vulnerabilidad absoluta a efectos de que sea aprovechada por terceras personas para fines de explotación. Se trata de un contexto del que, por estas mismas razones, no se puede salir con tanta facilidad.

Me parece que estas reflexiones contribuyen a identificar el significado autónomo que ofrece la trata de personas, diferenciándolo de los actos propios de la explotación, cuyo título de incriminación es diverso. Esta aproximación concede herramientas efectivas para solucionar problemas concursales, toda vez que permite diferenciar ambos fenómenos. A este respecto debemos tener en cuenta que quien es objeto de tráfico no puede ser penalizado/a a título de la inmigración ilegal, precisamente porque se lo considera una víctima. Con ello debemos ser capaces de perseguir independientemente a aquel que genera esta situación de exposición respecto de quien rentabiliza a propósito de una explotación. Independientemente deberemos discutir si es punible o no, si es necesario transformarla en punible.

Quedo abierto al final para ceder el tiempo a las observaciones y dudas que pueda generar este planteamiento.

Muchas gracias.

**Carolina Suazo**  
**Fiscal Adjunto Unidad de Delitos de Alta Complejidad, Fiscalía Centro Norte**

Buenas tardes a todas y todos. No se preocupen, el hecho de que me haya parado no tiene que ver con el hecho de la extensión de esta exposición. En primer lugar debo agradecer la invitación. Cuando me invitaron dije: qué privilegio poder hablar de los problemas que enfrentamos día a día de forma muy frecuente lamentablemente. No quiero ser pesimista, quiero pensar que las dificultades también son desafíos en el camino para poder avanzar en este tema. Tampoco puedo dejar de decir en esta primera parte que, sin haber conversado con anterioridad con Francisco, coincidimos plenamente en un punto que efectivamente voy a tocar. Dice relación con el tratamiento de las personas que sufren el tráfico ilícito de migrantes como víctimas, por lo tanto, agradezco desde ya esa introducción que será abordada en esta exposición.

Abordaré cuatro puntos en particular. En primer lugar, los prejuicios que debemos afrontar día a día frente a una gran cantidad de instituciones, no solamente frente a una en particular. Este es un camino que estamos en definitiva abriendo y estamos recién empezando. Esos prejuicios los vemos lamentablemente todos los días, pero, siendo positiva, esperamos que cada día vayan disminuyendo, esperamos que podamos socializar y entender el fenómeno de la trata de personas como una realidad que efectivamente ocurre en nuestro país. En segundo lugar, la distinción entre el delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Una de las ventajas de participar en el último panel es el poder saltar los temas que ya han sido vistos, como al que me refiero. En tercer lugar, las complejidades o dificultades desde el punto de vista de las víctimas, y un cuarto punto referido a otro tipo de complejidades de tipo legal, capacitación y otros.

Respecto de los prejuicios se ha hablado bastante y es cierto. Créanme que comúnmente nos enfrentamos a frases como que esto no ocurre en Chile, puede ser que ocurra en otro país pero en nuestro país no, organizaciones criminales como mafias que podemos ver en las películas, no ocurre en nuestro país, y sí, efectivamente, en la mañana escuchábamos que las organizaciones criminales tienen características distintas. Hay organizaciones ilícitas que son bastante modestas, otras más sofisticadas, pero no por eso debemos perdernos y desconocer la existencia de organizaciones criminales que realmente se encuentran operando en nuestro país, que obtienen grandes cantidades



de dinero que en general son enviadas al extranjero cuando se trata de líderes que tienen otra nacionalidad.

Voy a tocar aquí un punto que no se ha tocado hasta ahora: las complejidades de la cooperación internacional. En ese tema tenemos un gran camino por recorrer, debemos decir que en la generalidad de los casos, en todos los casos en realidad, vamos a necesitar cooperación internacional, y los tiempos de investigación en otros países suelen ser muy distintos al nuestro. Me refiero a que en general los plazos de investigación son bastante más amplios respecto a los que tenemos en nuestro país. Los requerimientos, las solicitudes de requerimiento internacional entonces, no alcanzan efectivamente a ser incorporados como prueba para ser presentados en los juicios orales en nuestro país.

Bueno, derribados estos prejuicios, la distinción entre trata y tráfico fue abordada. Retomo el punto respecto al tratamiento a las personas que sufren tráfico ilícito de migrantes efectivamente como víctimas. ¿Cuál es el problema? Nuestra legislación, para efectos del artículo 33 bis de la ley de extranjería, para efectos de poder obtener permisos provisionales o temporales de residencia mientras dura la investigación, no los considera víctimas. Entonces, nos enfrentamos a personas que efectivamente están en una situación de vulnerabilidad y que como Fiscalía debemos en definitiva tratar como víctimas, pero no tenemos las herramientas necesarias para implementar su protección, su estadía en el país por ejemplo. Se trató el bien jurídico protegido de esta figura, la finalidad sin duda es distinta. Puede existir o concurrir en los hechos el delito de trata de personas y también el delito de tráfico de migrantes. O bien darse cada uno por separado dependiendo del caso que se trate.

En este punto me voy a detener un poco más, se refiere a las víctimas del delito de trata. Aquí resulta como cuestión básica para efectos de saber si nos encontramos o no en presencia del delito de trata de personas, atender a la naturaleza de la infracción de sus derechos humanos fundamentales. Sin embargo, a la hora de establecer un estándar probatorio o a la hora de presentar las pruebas en el tribunal, la declaración de las víctimas no puede ser el eje fundamental o el eje probatorio fundamental, justamente por respeto a esos derechos humanos fundamentales. Me explico. Hemos hecho variados intentos para lograr que se incorpore en los juicios, por ejemplo, la filmación de la declaración de la víctima para luego simplemente reproducirla en el juicio oral. Hemos visto que aquello resulta bastante complejo. Nos vamos a referir a las distintas etapas o momentos en que la situación de la víctima como sujeto de derechos humanos fundamentales sin duda resulta relevante tanto durante la investigación como después en la acreditación del hecho mismo en un juicio oral.

Respecto al proceso de identificación de víctimas tenemos que distinguir necesariamente como persecutores, tres tipos de víctimas. La víctima real, que es la víctima que ya sabemos que sufrió explotación de cualquier tipo, o sea, del tipo que indica el artículo 411 quáter, pero a la hora de continuar la investigación, a la hora de solicitar medidas intrusivas, a la hora de saber el momento en

que se va a detener a las personas que forman parte de esta organización, no podemos olvidarnos de las víctimas en situación de explotación. Es decir, de aquellas víctimas que no han escapado y se encuentran actualmente en situación de explotación sexual, laboral, o para extracción de órganos que, dicho sea de paso, respecto a esta última finalidad de explotación, a la fecha no se han detectado casos que hayan ocurrido en nuestro país, en los que se haya realizado denuncia. En tercer término, las víctimas potenciales, aquellas víctimas que están a punto de ser objeto de explotación. Créanme que ese equilibrio es sumamente difícil. Si sabemos que existen menores de edad involucrados/as, evidentemente debemos actuar de forma inmediata, pero si no, si sabemos que no existe un riesgo inminente, debemos realizar todas las diligencias para que toda la organización criminal en definitiva pueda ser detectada, porque no obtenemos el resultado querido si solamente se detiene a tal vez la persona que desarrollaba una labor secundaria, una persona que ejercía el control de las víctimas en un lugar determinado, por ejemplo. ¿Qué pasa con el o la líder de la organización, con la persona encargada de los movimientos económicos de la organización? La organización criminal va a seguir funcionando y va a seguir afectando a otras víctimas, por lo que está este punto del equilibrio de la evaluación del riesgo de las víctimas adultas –cuando existen menores de edad, debemos actuar de forma inmediata–, y el éxito de la investigación es absolutamente difícil y debe ser analizado caso a caso.

Ahora, cuando ya tenemos víctimas identificadas, el primer contacto con la víctima es un proceso que tampoco es fácil. Idealmente aquel contacto debiera ser en una casa de acogida, en un lugar en que la víctima se sienta tranquila y pueda aportar la información que efectivamente tiene. Información que, claro está, no va a indicar de forma completa la primera vez. Claramente van a ir apareciendo antecedentes en la medida en que distintos/as profesionales intervengan con esa víctima en particular. Es también primordial evitar la victimización secundaria. Por ello, en la generalidad de los países o imitando buenas prácticas de otros países, se ha intentado filmar esa primera declaración. Sin embargo, luego, cuando se filma esa declaración, el tribunal en la audiencia de preparación de juicio oral excluye ese video porque prefiere que declare la víctima en el juicio. Aquí hay otra dificultad. Hay víctimas que prefieren permanecer en el país y otras que prefieren volver o regresar a su país de origen, pero nos hemos encontrado con que en bastantes casos las víctimas lo que quieren es de alguna forma obtener reparación. Al menos reparación del dinero que pagaron a la organización para ingresar a nuestro país o al país de que se trate, o para salir del país, etc. Aquello es sin duda absolutamente legítimo. No quieren abandonar nuestro país hasta que no tengan una reparación real y efectiva. Entonces, si tenemos una víctima que está en nuestro país y efectivamente va a colaborar con la investigación, aunque eso también es difícil, no nos encontramos en condiciones de solicitar una declaración anticipada como sí lo estaríamos cuando la víctima quiere salir del país y no tenemos otra forma luego de presentar su testimonio. Después, cuando ya llegamos al juicio oral propiamente tal, es necesario solicitar medidas de protección para su declaración. Cuando estamos en presencia de organizaciones criminales, las amenazas y la coacción se dan hasta el último minuto. Recordemos que estamos hablando de víctimas que son absolutamente vulnerables y que tienen, siempre van a

tener, temor de declarar. Por lo tanto, sería una situación ideal que dichas medidas de protección estuvieran efectivamente estandarizadas cuando hablamos de víctimas de este ilícito. Ahora, nuestra realidad es que dichas medidas de protección ni siquiera están estandarizadas para víctimas menores de edad en delitos sexuales. Entonces, en ese contexto tenemos también que situar la dificultad y luego resolver el problema.

Otro punto relevante en relación a la declaración de las víctimas es que, además, es esperable el hecho que ellas no se sientan víctimas, que no se visualicen como víctimas y luego se retracten y no quieran participar del juicio oral. Por esto es tan importante no centrar el estándar probatorio en la declaración de la víctima sino en otros elementos probatorios como las interceptaciones telefónicas o el análisis de llamadas telefónicas que puede haberse solicitado durante la investigación, el modo de operar de la organización y en definitiva todos aquellos antecedentes que permitan entender el funcionamiento de la organización en general.

El tema de la reparación es sumamente relevante, no solamente dice relación con reparación económica sino también con reparación psicológica y reparación física en muchos de estos casos. Comparto con ustedes que respecto a la reparación física sí han existido problemas porque no sabemos dónde derivar a las víctimas. El tema de salud de las víctimas de trata de personas es un tema complejo. Al minuto se han adoptado soluciones que han permitido que sean atendidas en forma particular, pero aún tenemos pendiente, evidentemente, un protocolo de atención, sobre todo cuando se trata de reparación física. Respecto de la reparación psicológica hemos avanzado pero estamos en proceso para que aquello se constituya en un protocolo de actuación. Respecto a la reparación económica tenemos un problema porque nuestra legislación no establece mecanismos de reparación a la víctima, como sí ocurre en otras legislaciones, por ejemplo, la reparación a las víctimas con el dinero que haya sido posible incautar a la organización. Eso genera un problema. La única posibilidad que tendrían las víctimas hoy día en nuestro país de tener algún tipo de reparación económica es por la vía de la presentación de una demanda de indemnización de perjuicios con las complicaciones que aquello acarrea.

Para terminar, otra de las dificultades que hemos tenido es que estamos en presencia de delitos complejos. Estamos en presencia de investigaciones que no son breves, son investigaciones de largo aliento que necesitan de varios/as profesionales, varios/as fiscales. Les cuento que el plan de fortalecimiento de la Fiscalía en Chile se encuentra en el Congreso y cuenta con la creación de una fiscalía de delitos de alta complejidad a nivel nacional, lo que no existe el día de hoy. Sin embargo ese proyecto está aún pendiente y no vemos la posibilidad de que prontamente obtengamos por esa vía alguna respuesta. Es necesario también contar con analistas en temas migratorios, analistas en temas económicos para la persecución de estos ilícitos. Me detengo un segundo respecto a los/as analistas de movimientos migratorios, porque específicamente no vamos a tener denuncias

de víctimas en particular sino muy por el contrario, las víctimas no denuncian este ilícito o lo hacen de forma indirecta. Por lo tanto, el análisis que se puede hacer del ingreso o salida de personas de determinada nacionalidad hacia uno u otro lugar, va a ser de relevancia para el inicio de las investigaciones que corresponda.

Existe otro tipo de dificultad de carácter procesal, ya nos referimos a la reparación de la víctima con los dineros incautados, pero existen otros problemas en este ámbito como el plazo de investigación que establece el Código Procesal Penal, es de dos años, sin embargo, al momento de formalizar la investigación, esto es, al momento de comunicar cargos a una persona en particular, se fijan plazos mucho más breves, de 60 o 90 días. Aquello nos imposibilita poder recibir todos los antecedentes de cooperación internacional que es necesario solicitar en este tipo de casos. Sobre todo cuando nuestro país es principalmente un país de destino y necesitamos saber cuál es la situación de la víctima en su país de origen, por qué viajó, su situación económica, su vulnerabilidad social, psicológica, etc. Luego la reserva de identidad de víctimas y testigos. Aquí hay otro tema, las víctimas no quieren que los/as integrantes de la organización sepan o conozcan que está entregando antecedentes relevantes para la investigación, pero aquello resulta bastante complejo. Intentamos señalar a las víctimas a través de sus iniciales únicamente, y que sea el tribunal el que tenga la identidad completa. Aquello permite que las víctimas puedan entregar la información que efectivamente poseen.

Luego, otros temas, no quiero polemizar ni entrar en la discusión acerca de la apelación verbal que es procedente en algunos casos, pero si nuestro sistema procesal penal quisiera ser coherente, debería incluirse dentro de la posibilidad de apelación verbal en los casos de no concesión de la medida cautelar de prisión preventiva, el delito de trata de personas, considerando su gravedad.

En relación a la ley de extranjería se necesita una modificación clara y concreta respecto de la situación de las personas migrantes en nuestro país. Hasta el minuto aquello no ha ocurrido, entendemos que existe un proyecto que está siendo elaborado para la modificación de la ley de extranjería, por lo que esperamos que aquel proyecto pueda solucionar las dificultades con que nos encontramos actualmente.

Por último, ya para terminar, resulta necesaria la implementación de una red pericial para no solamente proveer a la fiscalía de la determinación de antecedentes relevantes para la investigación, esto es, pericias psicológicas que permitan establecer la situación de vulnerabilidad de la víctima propiamente tal, sino también profesionales que puedan participar en el proceso de reparación de la víctima, que es bastante largo. Respecto de las técnicas especiales de investigación que suenan tan bonitas –agentes encubiertos, interceptaciones telefónicas–, resulta que son medidas altamente complejas porque requieren muchísimo tiempo, requieren muchísimos recursos profesionales y materiales. Análisis de escuchas telefónicas, por ejemplo, cuando hablamos de más de diez mil

escuchas telefónicas; necesariamente debe existir un orden en su análisis para poder presentar luego en un juicio oral. Y los recursos que también requieren otras técnicas especiales, como los agentes encubiertos.

Bien, agradezco a todos/as, a través de las preguntas pueden hacer más consultas porque es un tema bastante largo en realidad, que requiere, en todo caso, del compromiso de todos y todas quienes participamos en el sistema de justicia penal.

**Yanira Zúñiga**  
**Profesora de Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional,**  
**Universidad Austral**

Muchas gracias, quiero extender la gratitud desde luego a ustedes por estar aquí y en especial al INDH por haberme invitado a reflexionar sobre estos temas. Creo que en mi caso tiene también un efecto positivo adicional, que es traer la reflexión que hacemos desde provincia en la producción académica a lo que se está discutiendo hoy día en Santiago.

Se me ha pedido que aborde la forma en que los estereotipos impactan en los juicios de trata de personas con fines de explotación sexual respecto de las mujeres, que es la línea que trabajo: la aproximación de género. Me parece que esta cuestión no es susceptible de ser abordada sin examinar previamente cuestiones más amplias, como las vinculaciones entre migración y prostitución, algunas de las cuales ya se han apuntado en los paneles previos, y las simbolizaciones sociales asociadas a esta última actividad. Históricamente estas han impregnado la regulación de la misma —me estoy refiriendo a la prostitución— tanto en su diseño como en su aplicación práctica. Para estos efectos he preferido un abordaje más bien de tipo conceptual aunque tiende a ser en algunos contextos algo menospreciado, pero me parece que el abordaje conceptual tiene el mérito, al menos, de develar los modelos de comprensión de los que cada cual parte, y también develar las posiciones políticas y éticas. En este sentido espero ser bastante sincera y probablemente voy a problematizar algunas de las cuestiones que aquí se han planteado.

En lo concerniente a las relaciones entre migración y prostitución me gustaría rescatar algunas cosas que se han dicho aquí y agregar otras. La prostitución es una actividad que se inserta en una determinada estructura de género. Esto ya se ha dicho. Por otra parte, se desenvuelve en condiciones culturales y económicas crecientemente globalizadas en que la movilidad de las personas se ha acrecentado. Hoy día sabemos que los fenómenos de migración económica y desplazamiento por desastres y conflictos armados favorecen el ejercicio de la prostitución, y que incluso otras formas de movilidad de personas están orientadas también a beneficiarse del comercio sexual, como el llamado turismo sexual. Todo ello genera contextos dinámicos, altamente complejos y diversificados que actúan de manera bidireccional. Por ejemplo, la migración económica asociada a la prostitución ha favorecido también la producción de mercados sexuales donde el “exotismo” es demandado y ofertado de manera

específica. Además, sabemos que la pobreza y la migración irregular se han feminizado, esto también se ha dicho aquí. Ambos procesos están vinculados, entre otras cosas, porque en general las mujeres acceden a trabajos más precarios e informales en todos los mercados y en todas las sociedades en relación con la situación de los hombres. Por último, también sabemos que, a diferencia de lo que ocurría hace varias décadas —creo que esto no se ha apuntado suficientemente—, las mujeres no migran hoy en día en sistemas de dependencia familiar, es decir, bajo las modalidades de reagrupación familiar, sino que en una cantidad considerable lo hacen fuera del marco de una relación de pareja y sin hijos/as. Por lo tanto, no se benefician de estos estatutos que normalmente están presentes en las políticas de migración estatales.

En lo concerniente a la figura de la prostituta, tradicionalmente es una de la más estigmatizadas del imaginario sexual. Basta advertir, para comprobar esta afirmación, que en el lenguaje coloquial la expresión puta no solo se utiliza para designar a quien intercambia sexo por dinero sino que se usa, además, para insultar y degradar a las mujeres que ejercen liberalmente su sexualidad. Para las feministas en general esto se relaciona con el hecho de que uno de los ejes del patriarcado (o más contemporáneamente como se ha dado en denominar, el sistema sexo-género), está configurado por el control social de la sexualidad femenina y su apropiación para fines exclusivos de reproducción. En este esquema, y creo que esto no se ha resaltado lo suficiente, el Estado no ha sido ni es un mero observador del fenómeno sino que es parte coadyuvante. De hecho, nosotros/as tenemos, a propósito de la teoría general de la sexualidad femenina para fines reproductivos, un ejemplo doméstico que es la penalización absoluta de la interrupción del embarazo.

Evidentemente las prostitutas se apartan del parámetro normativo de la feminidad que ha sido establecido por este patriarcado. Por eso no resulta extraño que tradicionalmente los sistemas jurídicos hayan vinculado en sus respuestas normativas, es decir, en los diseños de regulación de la prostitución, imágenes negativas de las prostitutas que perviven hasta el día de hoy. Y son con las que tenemos que lidiar también cuando aplicamos estas normas. Entre otras, las imágenes de *viciosas*, *enfermas* o *pecadoras* que estaban detrás de las regulaciones tradicionales en materia de prostitución y que permitían considerarla contraria a la moral y las buenas costumbres. Por lo tanto, prohibirla. Aunque este modelo de regulación se ha erosionado significativamente en las últimas décadas, todavía perviven imágenes que se metamorfosean en otras imágenes, por ejemplo, la simbolización de la prostituta como delincuente. Algo se dijo en un panel en la mañana a propósito de la idea de poner en la misma categoría este fenómeno con otros que claramente son más bien fenómenos de delincuencia. ¿Cómo se simboliza a la prostituta como delincuente? Se la considera un factor de creación de inseguridad ciudadana y esta es la inspiración que tiene, por ejemplo, la ley francesa de 2004. Una ley bastante reciente que prohíbe el ejercicio público de la prostitución en las calles, mientras que lo tolera en el espacio privado, pese a que grava con impuestos a los ingresos generados por esta actividad, tanto respecto de la prostituta como del proxeneta. Desde luego, en el caso del cliente, este no está sujeto a ningún tipo de sanción.

Durante la década de los ochenta, el feminismo radical norteamericano emprendió una cruzada tendiente a cuestionar el movimiento de liberación sexual de los años setenta. Producto de ello instaló en el seno de la discusión legislativa interna y también en la discusión normativa internacional una ecuación especialmente problemática. La ecuación que hoy, sin haberlo explicitado, estamos discutiendo: la idea de que a mayor libertad sexual puede haber mayor violencia de género. Para las feministas 'a lo MacKinnon' –Katherine MacKinnon es la exponente más sobresaliente de esta tendencia–, la sexualidad sigue siendo un privilegio de los varones, por tanto la libertad sexual solo es susceptible de ser pensada en clave masculina. En esta lógica, la sexualidad femenina está siempre y transversalmente al servicio del patriarcado. Sin embargo –y aquí está el núcleo de la propuesta de MacKinnon–, cuando esta instrumentalización involucra la abierta comercialización del cuerpo, como ocurre por ejemplo en la pornografía y la prostitución, se transforma –al decir de este sector del feminismo– en esclavitud. Además se correlaciona con una serie de daños. Por tanto, en este esquema la prostituta emerge –aquí hay una nueva imagen– como víctima, y al ordenamiento jurídico solo le cabe una única reacción: la prohibición. Como ya se habrá advertido, a diferencia del prohibicionismo clásico del siglo XIX, la propuesta feminista radical no descansa en la transgresión de la moral sino al contrario, en la articulación de la igualdad. Para el feminismo radical la sexualidad ha de ser regulada para proteger a la parte más débil, que por definición son las mujeres.

Esta es una tesis que ha influido notablemente en las regulaciones comparadas en materia de prostitución, y ya se habrá advertido, también en la normatividad internacional, entre otras, la que estamos discutiendo hoy día. Es una tesis que voy a problematizar más adelante, pero sin embargo me gustaría reconocer que esta tesis ha tenido el gran mérito de haber gatillado discusiones recientes sobre la prostitución que se nutren de nuevos modelos cognitivos y éticos que intentan dar respuestas normativas a contextos mucho más complejos de ejercicio de la prostitución. De manera que el desafío actual es de construcción de una sociedad igualitaria, que es eso lo que se quiere decir cuando hablamos de derechos humanos en clave teórica. Implica entonces responder, entre otras, a las siguientes preguntas: ¿La prostitución es un trabajo o es una forma de violencia? ¿Toda actividad que se hace por necesidad económica es por definición una actividad forzada o una forma de esclavitud? ¿Debe tomarse en cuenta el consentimiento de las mujeres que ejercen la prostitución o estas sufren de una alienación tal que impide reconocerles autonomía al respecto? Desde luego estas preguntas, sobre todo la última, son relevantes para la adecuada implementación de las normas internacionales que Chile y otros estados han ratificado en la materia, algunas de las cuales estamos discutiendo hoy.

Antes de acercarme más claramente a la cuestión de los estereotipos me gustaría dar cuenta de otra propuesta normativa en materia de prostitución que vehicula otra concepción de la prostitución y de la prostituta. Es la que concibe la prostitución como un trabajo y a la prostituta como una trabajadora sexual. Esto, como es relativamente sabido, ha sido recogido por la ley holandesa 2000, que legalizó completamente los burdeles, y ha sido recepcionado también por el derecho alemán el



2002 (aunque creo que esto es menos conocido) y por la jurisprudencia constitucional de la corte constitucional colombiana que recoge esta tendencia, parcialmente eso sí, en una sentencia de 2010, que por razones de tiempo no puedo comentar. Esta manera de abordar la cuestión implica extender a esta actividad –la prostitución–, todos aquellos derechos y garantías asociados al trabajo, incluidos desde luego los controles administrativos y judiciales que buscan desincentivar abusos por parte de proxenetas que devienen en este modelo en empleadores/as. En este esquema, la trata de personas se restringe únicamente a las hipótesis en que no hay consentimiento de la prostituta.

Hecho este breve repaso del estado de la cuestión sobre vinculación de las simbolizaciones y los modelos de regulación de la prostitución, me gustaría entonces poder problematizar algunas cuestiones asociadas a la influencia de las simbolizaciones que he mencionado antes y que a partir de ahora trataré de estereotipos, en la correcta aplicación de las normas nacionales e internacionales que reprimen la trata de personas con fines de explotación sexual. Particularmente, ya lo dije, en el caso de las mujeres, y voy a precisar aún más, en mujeres adultas. De eso estoy hablando. Y al final de mi exposición quiero proponer un modelo de regulación general de la prostitución que me parece podría potenciar de mejor manera la lucha contra la trata de personas.

En lo referido a los estereotipos me interesa detenerme en aquellos que llamaré los clásicos, es decir, la idea de que la prostituta es una pervertida o es una delincuente, y también en el estereotipo de la víctima. Creo ya haber dado cuenta de que las primeras simbolizaciones, las clásicas, pueden ser calificadas de estereotipo entendiendo por tal a modelos ideologizados y simplistas de la realidad, reduccionistas. Sin embargo, resta explicar por qué entiendo que la simbolización de la prostituta como víctima también corresponde a un estereotipo. En esto, desde luego, a pesar de ser feminista me estoy apartando de la propuesta del feminismo radical y me alinee más bien con el feminismo liberal. Para que se vea que el feminismo también tiene distintas tendencias y no es monolítico. Desde luego, hay muchos antecedentes empíricos e investigaciones que describen las difíciles y en algunos casos trágicos, historias de vida de algunas prostitutas. Recurrentes son los casos de abusos sexuales y violación durante la infancia, violencia intrafamiliar, necesidad económica, etc. Teniendo en cuenta esto, creo que puede darse por buena la idea de que entre las prostitutas hay muchas víctimas de nuestras estructuras socioeconómicas y de género. Creo también que puede suscribirse la tesis feminista –de hecho la suscribo– de que la domesticación del cuerpo y la sexualidad femenina han sido históricamente una herramienta crucial de la subordinación de las mujeres. Pero no creo –aquí es donde me aparto–, que el dato empírico de que entre las prostitutas hay muchas víctimas permita avanzar a una posición que llamaré victimismo extremo o victimismo ontológico, por darle una denominación, que reduzca *per se* el trabajo sexual a engaño, vulnerabilidad o explotación. Al mismo tiempo que entiendo, desde una perspectiva metodológica, que un planteamiento de este tipo supone un modelo estático que excluye el empoderamiento de lo femenino en esta materia e impide apreciar la diferencia de vivencias y experiencias entre las propias mujeres, que son variadas. Finalmente, tengo que confesar, pues desde aquí hablo –y por eso dije que iba a intentar ser sincera–

tengo grandes dificultades en comprender cómo la reivindicación de la libertad y la igualdad de género puede hacerse al precio de borrar de un plumazo la autonomía sexual de las mujeres.

Volviendo al tema de los estereotipos, creo que el riesgo de los primeros estereotipos, los que llamé clásicos, en el caso de los procesos de trata de personas con fines de explotación sexual es, desde luego, desoír a las denunciantes, estigmatizarlas en el marco de los mismos. Por ejemplo, desestimando la concurrencia de los medios comisivos propios de este tipo: engaño, abuso de poder, aprovechamiento de vulnerabilidad, por el solo hecho de que una mujer haya ejercido previamente en su lugar de origen el comercio sexual o haya ejercido su sexualidad de manera liberal. La autonomía en materia de libertad sexual, y desde luego parto desde este planteamiento ético jurídico, involucra no solo decidir si se ejerce o no la prostitución, sino también las condiciones en las que esta se realiza, que deben ser también consentidas por la mujer.

El riesgo del estereotipo de la víctima, en el lado opuesto, consiste en excluir de antemano la posibilidad de consentir libremente el ejercicio de la prostitución. Esta es una conclusión a la que llegarían tesis como las del feminismo radical, al que ya me referí. Tesis que parten de la base de que la prostitución es por definición una explotación sexual, una esclavitud. Esta tesis es problemática porque en mi opinión las dificultades económicas en el lugar de origen o, introduciendo otro dato, los peritajes psicológicos que declaran a algunas prostitutas con deficiencias cognitivas leves, abusadas cuando niñas, no debiesen por sí solo configurar el aprovechamiento de la vulnerabilidad al que se refiere el tipo penal. De lo contrario, en el caso de la necesidad económica, se excluye la posibilidad de que las mujeres consideren la prostitución como un mecanismo viable para salir de la pobreza, por mucho que a uno le pueda parecer que son condiciones desfavorables o degradantes. Sobre todo sabiendo, y reitero que esto no es casual, que la pobreza está feminizada dado que los mercados de trabajo son contextos profundamente masculinizados. Lo que quiero decir es que normalmente cuando una mujer migrante se pregunta en qué puedo trabajar, tiene pocas opciones de trabajo: o el trabajo doméstico, que puede ser difícil y que tiene algunas reglas también restrictivas de acceso, o, en muchos casos, la prostitución.

En el caso del segundo estereotipo, el de la patologización, se produce un retorno a esta concepción de que la prostitución significa una anomalía respecto de las mujeres. En este sentido tengo que advertir que esta es una cuestión que ha sido planteada por las propias organizaciones de prostitutas, donde existen y han llegado a articularse. Estas han cuestionado la cientificidad de los estudios que vinculan directamente la prostitución con abusos sexuales o vivencias patológicas de la sexualidad, tachándolos de ideológicos y faltos de rigurosidad, entre otras cosas, porque los muestreos no son lo suficientemente significativos. En algunos casos, tampoco son comparativos.

Voy terminando. Creo que parte del riesgo de la influencia negativa de estos estereotipos se aminoraría —en esto reside mi propuesta e insisto que ello aumentaría la eficacia del combate contra

el fenómeno de la trata de mujeres con fines de explotación sexual— si avanzáramos a modelos de regulación en que la prostitución consentida se conceptualizara como un trabajo. La representante del SERNAM dijo hace un rato, y es cierto, que la prostitución en Chile no está penalizada pero tampoco está legitimada. Es decir, tampoco está regulada como una relación laboral. Tengo en vista para hacer esta afirmación y esta propuesta que las políticas de inmigración diseñadas por los estados están conectadas prominentemente al estatus de trabajador o trabajadora, es decir, las cuotas o los accesos a los permisos de residencia están conectados con ese estatus. Recordemos, desde una perspectiva más amplia, que simplemente en nuestras sociedades modernas el acceso a la consideración social, a los derechos laborales, a las prestaciones sociales, está asociado también al estatus de trabajador y de trabajadora. Por ello hoy en día una de las dimensiones con las que entendemos se conforma el derecho de ciudadanía, es justamente toda esta dimensión social donde se integran fuertemente los derechos laborales. Es a eso a lo que hoy día le llamamos, y diría que de manera bastante frecuente, ciudadanía social o ciudadanía laboral.

Muchas gracias.

**Margo Brodie**  
**Jueza de Distrito. Distrito Este del Estado de Nueva York**

Muchas gracias, buenas tardes. Eso es todo lo que puedo decir en español. Gracias por recibirme aquí hoy. Me siento muy afortunada de ser su última oradora, o al menos eso creo. He tenido el placer de escuchar a todos los oradores y oradoras hoy y sus variados comentarios.

Me pidieron que hablara específicamente de la víctima, y en base a lo que he escuchado de los/as demás, me parece que es un problema importante con el que tienen que lidiar acá en Chile. Estos problemas incluyen: uno, tratar de encontrar la manera de trabajar con la víctima para lograr un juicio exitoso; dos, cómo tratar a la víctima en lo que se refiere a los servicios que requiere y cómo proporcionárselos; y tres, en general, cómo funciona este proceso ya que las agencias del orden público no están realmente en el negocio de proporcionarles servicios a las víctimas. Ojalá que el contarles sobre mi experiencia en los Estados Unidos, sobre todo mi experiencia como fiscal federal durante 12 años y medio en Nueva York, durante los cuales procesé una serie de casos de trata de personas y supervisé varios otros, les pueda ser de ayuda. Como todos lo reconocen, la trata de personas es en realidad la esclavitud de nuestros días. Tengo una presentación powerpoint que dejaré acá, aunque está todo en inglés, pero tal vez lo puedan hacer traducir.

¿Cuál es entonces el objetivo cuando uno/a está viendo un caso de trata de personas en la que se está llevando a cabo una investigación sobre eso mismo? El objetivo es tratar de obtener pruebas que serán utilizadas para corroborar a la víctima, ya que es ella la pieza central del delito. Uno/a debe ser capaz de obtener pruebas que se puedan usar independientemente de las de la víctima para obtener la condena. También se deben encontrar pruebas en el primer caso que puedan luego ser utilizadas para entablar otro juicio y arrestar a los/as traficantes. Hay una serie de desafíos que sin duda debemos enfrentar en los EEUU, pero hemos avanzado mucho. Cuando comenzamos estábamos donde están ustedes ahora, de modo que sabemos lo difícil que puede ser. Pero también sabemos que es posible crear un sistema que funcione bien para ustedes y que los ayude a alcanzar el objetivo final. Ese objetivo es, en primer lugar, prevenir el delito. Sin embargo, en términos de lidiar con él, el objetivo es sanar a las víctimas en cualquier forma posible y apresar a los/as traficantes para que no vuelvan a cometer el delito.

Varias oradoras y oradores han hablado acerca de por qué esta es un área tan problemática. Lo es porque la trata de personas es un delito oculto. No se comete abiertamente como muchos otros delitos. Es difícil corroborar a la víctima, y por lo general la víctima es la única que ha tenido la experiencia o ha sido parte del acontecimiento, así que es difícil. Por lo tanto, el testimonio de la víctima es fundamental. Es por ello que si la víctima decide que no desea permanecer en el país y quiere volver a su país de origen, uno/a no puede seguir con el juicio. O al menos en los EEUU, no lo podemos hacer sin la víctima. Debe haber una víctima. Aunque debo decir que hemos tenido juicios sin víctimas, es difícil pero se puede.

En ciertas ocasiones, como fiscal, la prueba se encuentra en otro país, porque por lo general, aunque no siempre, este delito comienza en un país y termina en otro. A través de la cooperación internacional, cuando es posible, puede llevar mucho tiempo obtener las pruebas, y tengo algunas sugerencias que hacer al respecto. Una de las cosas que hemos hecho para que esto nos sea útil, es reconocer que para obtener las pruebas a nivel internacional se debe seguir un proceso formal. Sin embargo, si trabajamos con nuestros colegas en el país del cual estamos tratando de obtener las pruebas, ya sea a través de nuestra Embajada o a través de la policía local —si la conocemos— podemos obtener pruebas extraoficialmente durante la etapa de investigación sin tener que pasar por todo el proceso formal. Así y todo, será necesario pasar por el proceso formal porque no podemos utilizar pruebas informales en nuestro juicio, tenemos que tener las pruebas formales para presentarlas en el juicio. Pero poder tener una idea al menos informalmente de las pruebas que hay en el país extranjero en cuestión, ha sido muy útil. Obtener estas pruebas de modo informal nos permite avanzar en nuestra investigación y al mismo tiempo seguir con el proceso de solicitar asistencia formal.

Algo que hace tan difícil la investigación y procesamiento de este delito es el hecho de que es una combinación de delitos; como lo señaló anteriormente el profesor, es crimen organizado que por lo general incluye alguna forma de corrupción. También es un delito violento, y en ocasiones un delito sexual o económico. Generalmente, pero no siempre, implica alguna forma de tráfico de indocumentados/as.

¿Cuáles son los problemas para obtener el testimonio de la víctima? Por lo general la víctima no quiere hablar con la policía y, como lo mencionó anteriormente el fiscal, generalmente no le cuentan toda la verdad a él o la fiscal. Por lo tanto, es un proceso continuo. Habitualmente me he tenido que reunir cuatro o cinco veces con una víctima antes de que me cuente la verdadera historia. Así solía ser antiguamente. Hoy mucho de eso ha cambiado. Sin embargo, todo esto convierte al procesamiento de estos casos en un verdadero desafío porque a veces nos encontramos con una víctima que tiene muchos problemas. El o la fiscal debe hacer subir a él o la testigo al estrado donde tendrá que admitir que le mintió al fiscal la primera, la segunda y la tercera vez que estuvieron juntos. Por lo tanto, el defensor o defensora tendrá muchos argumentos para la defensa, alegando que él o la testigo no es fidedigno o que no se le debe creer. Ese es uno de los problemas con la víctima.

Hablaré acerca de las ONG y de cómo, debido al papel que desempeñan en el sistema norteamericano, nos han ayudado con muchas de estas cosas. Al preparar a las víctimas antes de que se reúnan con los/as fiscales, facilitan mucho el proceso, como resultado de ello, cuando la víctima se reúne con el/la fiscal, le cuenta lo que realmente sucedió y es posible obtener toda la historia en una sola reunión, en lugar de hacerlo en varias en las que cuentan solo partes hasta finalmente llegar a la verdad. Esto es muy útil. A las víctimas no les agrada la policía porque le tienen miedo. Por lo general, les da miedo hablarle a la policía porque temen ser encarceladas o deportadas. En muchos países temen a los juicios por algunas de las cosas que mencionó anteriormente el fiscal, pueden ser encarcelados/as y ser enjuiciados/as ellos/as mismos, aunque sean ellos/as las víctimas. A menudo les temen a los/as traficantes porque ellos/as saben donde viven sus familiares y les han amenazado. También se sienten amenazados/as y traumatizados/as. Estas son todas razones por las cuales las víctimas no quieren hablar con los/as fiscales.

¿Qué se debe hacer entonces para obtener la confianza de la víctima? Después de todo, como la persona que está a cargo del caso, uno/a debe hacer lo siguiente. Si no nos tienen confianza, no nos contarán nunca toda la historia y nunca podremos prepararlos/as para que testifiquen ante un tribunal y que un juez o jueza crea en su testimonio. Uno/a debe lograr que cooperen, ¿cómo?, las víctimas son como todo el mundo, ¿cómo van a cooperar? Hasta que, y a menos que, uno satisfaga sus necesidades básicas. Este es el problema al que nos enfrentábamos inicialmente. Pero desde que trabajamos con ONG, muchos de estos problemas han sido resueltos. Una víctima de trata necesita muchos de los servicios de los que han hablado otros/as oradores/as hoy. Necesitan vivienda, refugio, servicios médicos, asesoría, grupos de apoyo, servicios legales, servicios sociales y servicios de salud mental. Sus necesidades básicas deben ser satisfechas. Si uno/a no lo puede hacer, no habrá testigos. Es así de simple. Entonces, eso es lo que hemos hecho.

La policía no puede satisfacer estas necesidades; no tiene la capacidad para hacerlo. La policía cumple otra función. En los EEUU son las ONG las que sirven para este fin, proporcionándoles vivienda, refugio y servicios legales. Las ONG lo hacen en los EEUU recibiendo financiamiento del gobierno y a través de donaciones privadas. La razón por la cual pueden obtener donaciones privadas es porque son organizaciones sin fines de lucro. Cualquiera que les haga una donación puede deducirlo de sus impuestos, lo que significa que la gente hace donaciones todo el tiempo pues desean obtener deducciones de impuestos a fin de año. Así se obtiene mucho dinero. Las ONG también pueden solicitar financiamiento del gobierno. Las ONG son las que les proporcionan todos estos servicios a las víctimas. De hecho, en al menos 50% de los casos de la Oficina del Fiscal en el Distrito Este de Nueva York, donde fui fiscal, eran las ONG las que nos traían a las víctimas.

Cuando una ONG tiene una víctima de trata, la lleva a el/la fiscal. Luego la Oficina del Fiscal realiza una investigación sobre la base de la información recibida de dicha víctima. Como resultado pueden terminar enjuiciando a un/a traficante. Pero eso es posible porque las ONG prestan los servicios legales, asesoría, refugio, alimentos e incluso empleos.

Cuando uno/a ha sido víctima en los EEUU, puede obtener lo que se llama “residencia continua”, un término legal de inmigración que significa que uno/a puede permanecer en los EEUU mientras preste ayuda con la investigación. Alguien me preguntó hoy sobre esto, y sí, se precisa que ayuden con la investigación. No importa si la investigación no tiene éxito o si se acusa a el o la traficante o no, pero sí importa que ellos/as presten ayuda con la investigación. Se les permite permanecer en los EEUU y a su vez reciben ciertos servicios. Es casi como un estatus de refugiado/a en el que obtienen ciertos beneficios y pueden trabajar. Con el tiempo pueden solicitar y obtener una visa tipo T, que les permite cambiar su estatus, y luego obtener una Tarjeta Verde (Green Card) y eventualmente la ciudadanía. Es de este modo que las ONG pueden obtener dinero del gobierno, ocupándose de las necesidades de las víctimas, por lo tanto, los/as fiscales no tienen que preocuparse por este tema. Cuando se reúnen con una víctima, generalmente tratan con alguien de la ONG que representa a la víctima. Esto crea a veces problemas con los/as fiscales, pero el sistema no funcionaría sin las ONG; ellas proporcionan la vivienda, ropa, alimentos, ayuda médica y legal, programas educativos, programas para niños y niñas, oportunidades de trabajo, e incluso asesoría con respecto a la inmigración. Cualquiera sean las necesidades de las víctimas, las ONG se ocupan de ellas; esa es su responsabilidad.

Naturalmente, esto causa conflictos con la policía, como se podrán imaginar, porque no es una relación fácil. Hay dos partidos diferentes con dos objetivos diferentes. El objetivo de las fuerzas del orden es perseguir a el o la traficante por cualquier medio necesario, en tanto el objetivo de la ONG es ocuparse de la víctima. En ocasiones la policía quiere que la víctima haga ciertas cosas, o desea reunirse con ella más a menudo que lo que quiere la ONG. Esto causa conflictos que deben ser superados. En otras ocasiones la ONG desea estar presente cuando el o la fiscal está preparando o interrogando a el o la testigo, y tal vez el/la fiscal no desea que esté presente la persona representante de la ONG, pero si esta insiste, el o la fiscal no tiene más opción. En última instancia, la víctima tiene que sentirse lo suficientemente cómoda como para trabajar con el o la fiscal. Trabajamos todas estas cuestiones que finalmente conducirán a un proceso judicial.

Como lo observé anteriormente, la clave es corroborar a la víctima. Eso es, por lo tanto, algo en lo que nos concentramos desde el primer día. Una vez que hemos obtenido la información de la víctima, comenzamos a tratar de corroborarla. No podemos corroborar la peor conducta, pero podemos corroborar la conducta circundante. Si la víctima dice que alguien la metió de contrabando en el país con otras dos personas pero solo recuerda la fecha de ingreso y no los nombres de los/as traficantes, tenemos un acceso. Podemos mirar en las bases de datos pertinentes, hacer que la policía investigue ese día en particular, cuántas personas entraron juntas de un determinado país, etc. Se pueden localizar todos estos pequeños detalles. No importa que esos datos sean irrelevantes para el delito en sí mismo, lo importante es encontrar algo que corrobore lo que dice la víctima y hacerlos creíbles para el juez/a o jurado.

Es sumamente importante corroborar las circunstancias circundantes. Es importante cualquier posible vigilancia, como tomar fotos, encontrar documentos y seguirle el rastro al dinero; la investigación financiera es algo que hacemos habitualmente pues la razón para cometer este tipo de delitos es claramente el dinero. En los EEUU, sobre todo en el distrito este, hay muchos casos de jóvenes mujeres mexicanas que han sido traídas a Nueva York para fines sexuales. En estos casos se le puede seguir el rastro al dinero a través de las remesas, pues se debe mostrar identificación para enviar dinero. Luego se pueden rastrear los recibos y remesas en México. Trabajamos mucho con las autoridades mexicanas y ellos pueden realizar investigaciones en conjunto con la policía de los EEUU. También son muy útiles los registros de inmigraciones.

Hemos trabajado con fuentes confidenciales en algunas áreas en las que alguien dentro de la organización de la trata se nos ha dado a conocer. En algunos de los casos recientes, los conductores han sido una de esas fuentes. En un caso típico en relación con la prostitución, las mujeres jóvenes que trabajan en un burdel son conducidas a 12 o 15 distintos departamentos para tener relaciones sexuales con hombres en una noche cualquiera. Es casi como llamar pidiendo comida para llevar, pero en lugar de comida los hombres llaman pidiendo sexo. A veces hemos podido detener a los conductores y lograr que ellos colaboren para obtener información adicional.

Lo mismo sucede con las operaciones encubiertas. Se utiliza una serie de técnicas de investigación: frecuentemente utilizamos escuchas telefónicas pues nos es más fácil acceder a teléfonos, aunque primero debemos demostrar que hemos intentado usar todas las demás técnicas. Una vez que esto se ha verificado, podemos intervenir el teléfono de alguien, hoy en día se hace todo por teléfono. También se obtienen los registros telefónicos por otras razones. Los registros de teléfonos celulares nos pueden decir quién estaba en qué lugar en un determinado momento, y podemos acceder a registros antiguos para corroborar a nuestras víctimas. Si la víctima dice que recuerda haber ido siempre al mismo departamento a las ocho de la noche, por ejemplo, podemos triangular su teléfono, o el del conductor, y averiguar si en realidad la víctima se encontraba en un determinado lugar, zona o barrio en un determinado día.

Hay muchas cosas que podemos hacer con la tecnología para corroborar a nuestras víctimas. Algunos ejemplos de pruebas que corroboran son documentos de inmigración, visas, documentos de viaje, teléfonos, computadoras, fotografías, videos que pueden haber grabado, emails, cartas bancarias, transferencias electrónicas, libros de contabilidad, recibos, contratos de arrendamiento y los cheques de arrendamiento. A menudo las víctimas envían cartas a sus familiares y los/as traficantes lo permiten para que la familia sepa lo que está sucediendo. Luego ellos pueden a su vez amenazar a la familia. En muchos de nuestros casos, hemos podido encontrar ese tipo de cartas y las hemos utilizado.

En cuanto a las pruebas de corroboración, siempre es importante intentar obtener registros médicos porque casi siempre las víctimas han sido objeto de abuso de algún tipo y es posible ir a los hospitales y seguir el rastro de sus registros médicos. La clave es siempre tratar de corroborar a la víctima.



Esperemos que la información que les he dado les pueda ser de alguna ayuda. Debe animarlos/as el hecho de saber que EEUU ha recorrido un largo camino enfrentando estos desafíos y hemos logrado obtener condenas.

Otro punto en relación con una víctima reticente: siempre es posible obtener lo que uno/a desea de ellas. De hecho, en mi último juicio antes de convertirme en jueza, había una víctima que insistía en que era la novia del traficante y que se rehusaba a reunirse con el fiscal. Yo no sabía lo que le iba a decir pero de todas maneras la hice subir al estrado porque sabía que era una víctima, aunque ella no lo supiera. Y aunque ella le dijo al jurado que no era una víctima y que el traficante era su novio, pude convencer al jurado que ella no sabía lo que hacía.

Muchas gracias.

## Preguntas del público

**Moderador - Consejero Luis Hermosilla:** Vamos a empezar con una pregunta para la Fiscal Carolina Suazo: más allá de las complicaciones expuestas al trabajo de “trata” y sus “víctimas”, ¿cuál sería un aporte concreto para la fiscalía y que a su criterio debería aplicarse a corto plazo para mejorar el trabajo y solventar el día a día de sus funciones?

**Carolina Suazo:** Muchas cosas son las que necesitamos, algo de eso adelanté en la exposición, tal vez no alcancé a explicarlo bien. El plan de fortalecimiento en que actualmente se encuentra, y es proyecto en el Congreso, estipula en definitiva una fiscalía de delitos de alta complejidad pero a nivel nacional. Por qué es tan importante eso. Porque implica, primero, más fiscales. Ustedes conocerán nuestra realidad y faltan fiscales. Eso es un hecho cierto, concreto y reconocido creo por varias instituciones además. Por qué es tan importante la existencia de esta fiscalía a nivel nacional. Porque no tenemos ilícitos que ocurran específicamente en Santiago, específicamente en el norte o en el sur. En general hay muchas ciudades involucradas. Muchas veces las víctimas llegan vía aérea a Santiago luego son trasladadas, en general a lugares más pequeños en el norte o en el sur. Entonces, sin duda ese sería un aporte absolutamente necesario. Lo otro que efectivamente es necesario son recursos para poder implementar técnicas especiales de investigación. Recursos para las policías para aquello. Recursos de capacitación para las policías. Les cuento que efectivamente en el caso de Carabineros se cuenta con el departamento OS-9, la sección de delitos sexuales que se ha especializado en los hechos, en definitiva, y a través de casos en particular a través de estos temas. Lo mismo ocurre por su parte con la recientemente creada Brigada de la Jefatura Nacional de Extranjería, que es la brigada que investiga este tipo de ilícitos, pero estamos todavía con un déficit importante de recurso humano y también de recurso económico.

**Moderador:** gracias Carolina. Para el profesor Francisco Maldonado. En su intervención o en relación a su intervención: ¿no cree necesario enmendar que se hable de situación ilegal más no de persona ilegal sino irregular? ¿Es importante la buena utilización de los términos para no confundirnos?

**Francisco Maldonado:** Sí. No tengo muy claro si la ilegalidad es el problema de la tipificación del tráfico, la definición de la ilegalidad. Más bien haría explícita la situación conflictiva de las personas que mutan en su condición jurídica. Que ingresan al país de manera regular, y de alguna manera se dispone el ingreso regular pero de cara a que al poco tiempo... el típico caso del ingreso como turista, precisamente la asesoría consiste en habilitar ese ingreso a sabiendas de que la permanencia posterior va a ser ilegal. No sé, creo que el factor de ilegalidad aporta bastante y tal vez complementaría más bien la figura asumiendo la situación de que se dispone o se facilita un destino que en definitiva no está dispuesto para ser regulado. Creo que eso soluciona más el problema que eliminando el carácter irregular del ingreso. Si es que interpreté bien la pregunta que entiendo apunta a ese problema.

**Moderador:** Ahora una pregunta para Margo Brodie. Cuando usted habla sobre la víctima, usted habla de ciudadanos/as de Estados Unidos o gente de otros países, ¿ustedes usan el mismo proceso para todos/as ellos/as o hay diferentes maneras de enfrentar el caso para diferentes personas?

**Margo Brodie:** Es el mismo proceso, ya sea que la víctima sea extranjera o ciudadana de los EEUU, y cuando uso el término “víctima” me refiero a cualquier víctima. De hecho, la mayoría de los casos procesados por la Oficina del Fiscal de los EEUU involucra a víctimas nacidas en el extranjero ya que esta Oficina se ocupa esencialmente de delitos internacionales. Sin embargo, en algunos casos, y de hecho el caso que mencioné fue con ciudadanos/as norteamericanos/as objetos de trata, usamos el mismo término para ambos tipos de víctima y todos son tratados del mismo modo. Tal vez la víctima de los EEUU no requiera tantos servicios porque habitualmente tiene familias con las que podemos reunirlos, y si por alguna razón no se pueden reunir con su familia, se les proporciona los mismos servicios que a las víctimas extranjeras.

**Moderador:** Para la profesora Zúñiga la siguiente pregunta: ¿cómo se puede entender la autonomía de voluntad de personas que aceptan vender su cuerpo cuando no hay más opciones para sobrevivir? La posición de no victimizar a las prostitutas como un estereotipo, ¿no es aceptar y consentir aberraciones que se han perpetuado y naturalizado como un “mal necesario” que requiere la sociedad?

**Yanira Zúñiga:** El problema es complejo. Voy a tratar de responder esta pregunta con un par de comparaciones. ¿Cómo se puede entender la autonomía de voluntad de personas que aceptan vender su cuerpo cuando no hay más opciones para sobrevivir? En muchos más casos no hay más opciones para sobrevivir. Es decir, muchas de las actividades que realizan las personas las hacen sin tener más opciones, y no por eso interpretamos que estas actividades quedan *per se* fuera de su autonomía de la voluntad. A menos que tengamos una comprensión de la libertad, llamémosle, maximalista. Creo que si somos realistas, nuestras comprensiones de la libertad en la sociedad que vivimos deben ser necesariamente minimalistas porque muchas de las opciones que hacemos son opciones intermediadas por los sistemas en que vivimos. Por otro lado, en esto cito los mensajes y la problematización que han hecho las mismas organizaciones de prostitutas, no en todos los casos es cierto que estrictamente no haya opciones. Lo que pasa es que en muchos casos la prostitución es mejor pagada que otras opciones que realizan las mujeres. Si ese es el caso, no veo cuál es el problema o cuál es el compromiso con la autonomía de la voluntad. En el fondo, lo que estoy postulando como tesis, que se entienda bien, no es la negación de que en muchos casos efectivamente existen fenómenos fuertes de explotación. Solo digo que no en todos los casos existen estos fenómenos, lo que obliga, desde el punto de vista del estándar probatorio, a hacerse cargo de esa situación que es real. ¿Esto es difícil? Sí, la mayoría de las cosas que son importantes en el derecho y en la vida son difíciles.

La segunda cuestión, sobre si se ha naturalizado o no. Segundo ejemplo, partí diciendo esto: claro que la sexualidad femenina está naturalizada, me refiero a la explotación de la sexualidad femenina. Está naturalizada cuando esa explotación es hecha por los hombres. Esa es la tesis feminista que comparto, pero les invito a pensar que hay otros fenómenos que son parecidos desde el punto de vista de esa instrumentalización, parecidos en relación con la prostitución donde uno/a podría decir que hay un beneficio económico en la instrumentalización de la sexualidad femenina. Los típicos casos del matrimonio por conveniencia. Creo que nadie se atrevería a decir que el matrimonio por conveniencia, cuando una mujer se casa solo por obtener un beneficio económico de su marido – estoy diciendo que en el fondo está excluido el amor–, en esos casos estamos también naturalizando esa apropiación de la sexualidad. Les invito a ver, este es el sentido de mi exposición. Hay ciertas cargas valóricas sobre la prostitución que no gravitan sobre otras actividades donde se producen fenómenos que son relativamente parecidos.

**Moderador:** Gracias. Para el profesor Francisco Maldonado, una primera pregunta es la siguiente: ¿cuál es el valor interpretativo del Protocolo de Palermo en relación a estos tipos penales considerando que el instrumento internacional reprime la conducta a la inversa de la función de garantía del tipo?

**Francisco Maldonado:** Creo que en general, en abstracto, cuando hay una conexión tan fuerte entre una normativa internacional y una regulación específica en cualquier ámbito del derecho, es evidente que hay un valor interpretativo a rescatar. Es evidente que se constituye como una de las fuentes que debe ser objeto de análisis para los efectos de interpretación de cualquier normativa interna. Me refiero a casos como este u otros en que sabemos cuál es la relación directa entre la ley interna y el texto internacional. Ahora, desconozco realmente o mejor dicho tiendo a ser escéptico respecto a que en este caso puntual sea grande el aporte. Me refiero básicamente al hecho de que normalmente cuando uno analiza textos que nos ayudan a leer estos instrumentos internacionales, este instrumento en particular y la mayoría de los textos que se refieren al instrumento –si voy a decir una herejía alguien me puede ofender sin problemas, particularmente una profesora de derecho internacional–, me da la sensación de que cuando veo el texto tengo grandes aportes y cuando veo los comentarios del texto, que son a la larga los instrumentos que me ayudan a ocuparlo interpretativamente, como que paso rápidamente varias páginas. No voy encontrando demasiados contenidos, hay como una abstracción. Hay muchas páginas que repiten lo que dice el texto y creo que en este caso además nosotros/as seguimos en estricto apego los mandatos. Por lo menos de incriminación y el contenido interno. Entonces, mi sensación es que en particular acá no tenemos gran utilidad. Sí la tenemos, en todo caso, para efectos de crítica. Hay algunos vacíos, por ejemplo, el caso que entiendo por lo que se me preguntó la situación anterior de la permanencia irregular. Claramente es parte de los compromisos que asumimos al adherir a la lógica del Protocolo. O sea, ese es un caso que está comprendido entre los que deberíamos haber incluido dentro de la penalización. Creo que ahí tenemos una utilidad evidente. Lo mismo en relación al tratamiento que podemos dar como víctima a una persona objeto de tráfico. Lo digo de manera súper específica y con esto acabo. Si el Ministerio

Público en un caso de tráfico formaliza por inmigración ilegal a quien ha ingresado consciente y libremente y que contrata todos los servicios de la agencia de tráfico, a mí me puede servir el texto para los efectos de solidificar una posición interpretativa, pero no por sí mismo va a constituir una fuente para objetar ese tipo de aplicación.

**Moderador:** Muchas gracias. Para Margo Brodie, del doctor Patricio Bustos: ¿qué es lo que usted piensa sobre la videgrabación del testimonio de las víctimas?

**Margo Brodie:** No estoy segura de que haya una razón para grabar en video el testimonio. Si la idea de grabar el testimonio es para usarlo en un juicio en el que la víctima no pueda estar presente, entonces tendría sentido hacerlo. Sin embargo, en los EEUU no podemos usar testimonios grabados en video en un juicio penal porque la persona acusada objetaría no haber tenido la oportunidad de confrontar a el o la testigo, que es un derecho constitucional en nuestro sistema judicial.

De modo que la filmación en video del testimonio o de cualquier testimonio no serviría para nada en un juicio, y no veo la necesidad de hacerlo en nuestro sistema. Tampoco grabaría a una víctima en video ya que pienso que solo la traumatizaría aún más e innecesariamente si, en última instancia, es imposible utilizar el testimonio grabado de esta manera. Sin embargo, si en Chile se puede utilizar un testimonio de ese tipo, es ciertamente una opción que ustedes pueden tener.

**Moderador:** Para el profesor Francisco Maldonado: ¿cuál es el rol del consentimiento de las víctimas en los delitos de trata y tráfico de migrantes? En segundo lugar, ¿qué compone los intereses colectivos en el bien jurídico protegido de ambos delitos?

**Francisco Maldonado:** Sobre lo primero creo que es súper nítido, en el caso de la trata es evidente que la modalidad comisiva. Voy a dar una respuesta técnica: la modalidad comisiva compromete una forma de actuación que supone al menos una merma importante en el ámbito de la autonomía que está desplegando el/la individuo/a. El hecho de trasladar bajo ciertas modalidades que son ciertamente coactivas o que son posibles de reducir al engaño, la coacción o la fuerza implican evidentemente que tenemos una merma importante en la autonomía de la víctima. No quiero hablar de anulación y por ende que el consentimiento no tenga algún grado de relevancia. Prefiero fijar un estándar un poco más bajo en el nivel de exigencia. Creo que eso es lo que se nos propone a partir del texto, porque hay un par de modalidades comisivas en que uno eventualmente puede asumir que no hay una anulación total de la voluntad.

En relación a los intereses colectivos tengo que reconocer que el planteamiento que he expuesto no reconoce un papel a la interpretación de esta figura. Creo que la mejor forma de verlo es en la medida en que la intervención de intereses colectivos, a mi juicio, hace mucho más difuso y confuso a la vez la correlación de estas figuras con aquellas que se le parecen. Eso puede tener una serie

de problemas concursales que, a mi juicio, hace que se resuelvan de manera poco adecuada. De alguna manera, para poder distinguir claramente aquel caso donde sí existe un acto de explotación sexual respecto de la trata como acto de alguna forma preparatorio o de facilitación, respecto de esa explotación final se me generan algunos problemas. Particularmente creo que es evidente en el caso del tráfico. No logro separar efectivamente la protección migratoria del Estado de lo que sería el acto de tráfico en sí mismo si incorporamos algún componente colectivo dentro de esta última figura. Creo que ahí se generan unas confusiones que en definitiva me llevan al ámbito del concurso aparente de la ley y eso significa que vamos a tener una sanción que no da cuenta, a mi juicio, del valor comprometido en estos ámbitos.

**Moderador:** A propósito de esa misma respuesta hay otra pregunta para el profesor Maldonado, que la leo: en el tráfico de personas el extranjero consiente en el ingreso ilegal de forma voluntaria, no concurriendo circunstancias de abusos, y en muchos casos después de su ingreso tienen un nivel de vulnerabilidad social similar a la población nacional vulnerable. La pregunta es, en este sentido, ¿cómo puede ser considerada la vulnerabilidad social en el bien jurídico protegido?

**Francisco Maldonado:** Sí. Creo que la diferencia está dada en este caso precisamente por la intervención del agente activo. El agente activo contribuye por un afán de lucro personal a la colocación de un tercero en una condición de vulnerabilidad. Podríamos hablar en versión bien de izquierda, que hay una regulación de los atentados contra la libertad con algún contenido económico. Podríamos llegar a penalizar a la mayoría de las empresas que legítimamente operan en el país si utilizáramos una lógica similar en un ámbito similar socialmente. La diferencia entre uno y otro caso en principio estaría dada por la actividad que desarrolle el o la agente, y que de alguna manera genera el riesgo específico que se materializa en un resultado de colocar a otro/a en esa posición de vulnerabilidad. Claro. Se me ocurren algunas explotaciones adecuadas a nuestras reglas de mercado pero ese ámbito todavía no lo hemos tocado. Ahí estaría la diferencia. En un caso parte un poco del funcionamiento de nuestro modelo. Lo podemos criticar o no lo podemos criticar, pero en este caso hay una concreta e identificada acción que produce ese resultado, o que al menos genera el riesgo de ese resultado. Esa sería la diferencia a mi juicio.

**Moderador:** Con esta respuesta concluimos este panel. Quisiera agradecer la presencia de todos/as ustedes a nombre del Instituto Nacional de Derechos Humanos en relación con este panel y en particular a nuestros/as cuatro distinguidos/as panelistas.



# Seminario internacional sobre trata de personas y tráfico de migrantes

26 de octubre de 2012

Escuela de Derecho Universidad de Chile

Santiago de Chile

## PROGRAMA

9:00 - 9:30

### Inscripciones

**Presentación.** Lorena Fries Monleón, Directora del INDH.

9:30 - 10:00

**Amerigo Incalcaterra, Representante Regional para América del Sur, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.**

10:00 - 10:45

### Primer panel: Trata de personas y tráfico de migrantes en el derecho internacional.

Una comprensión integral de los estándares internacionales es la primera etapa para cumplir con ellos e integrarlos en el marco nacional. En este panel se analizarán los instrumentos de las Naciones Unidas, los instrumentos regionales y la jurisprudencia de los órganos encargados de su aplicación, como asimismo los aciertos y dificultades del sistema internacional para abordar la trata de personas y el tráfico de migrantes desde una perspectiva de derechos humanos. Se incluirán los siguientes temas:

### Objetivo

- Distintas perspectivas para abordar el problema de la trata de personas y el tráfico de migrantes. Desde el punto de vista del Estado y de las organizaciones civiles, desde un punto de vista jurídico a otro de políticas públicas.
- Efectos de la incorporación de estándares de derechos humanos en la trata de personas y el tráfico de migrantes, en términos de las obligaciones para los estados y también en relación a los principios que orientan las políticas de los estados y la comunidad internacional.
- Principales instrumentos regionales e internacionales sobre trata de personas y tráfico de migrantes.
- Efectividad de las políticas de la comunidad internacional contra la trata de personas y el tráfico de migrantes.

**Panelista:** Joy Ngozi Ezeilo, Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres, los niños y las niñas.

**Moderador:** Consejero Sergio Fuenzalida



**10:45 - 11:00** Preguntas del público

**11:00 - 11:20** Café

**11:20 - 12:30** **Segundo panel: Diagnóstico de la trata de personas y el tráfico de migrantes en Chile y la Región.**

En Chile y en la región la trata de personas y el tráfico de migrantes no suelen ser considerados como un problema real y su abordaje está centrado en la persecución de un crimen internacional y no como una grave vulneración de los derechos humanos. El objetivo de este panel es mostrar la situación en Chile y en la región, y los factores que inciden en la invisibilidad del problema.

### Objetivo

- Cifras estimadas de personas violadas en sus derechos por trata de personas y el tráfico de migrantes.
- Falta de conciencia pública sobre el problema de la trata de personas y el tráfico de migrantes.
- Dificultades para la obtención de registros regionales y nacionales.
- Grupos susceptibles de ser objeto de trata de personas y el tráfico de migrantes, el rol del género y la edad, y la pobreza.
- Situaciones sociales y culturales que agravan la situación de la trata y tráfico, tales como severas crisis económicas o conflictos militares internos.

**Panelistas:** Carolina Stefoni, académica de la Universidad Alberto Hurtado; Laís Wendel Abramo, Directora de la Oficina Internacional del Trabajo en Brasil; Mónica Beatriz Rivero, Coordinadora Proyecto Regional de Lucha contra la Trata de Personas del Programa Mercosur Social y Solidario; Viviana Mellado, Representante de la Organización Internacional para las Migraciones en Chile.

**Moderador:** Consejero Manuel Núñez

**12:30 - 13:00** Preguntas del público

**13:00 - 14:45** Almuerzo

14:45 - 16:00

**Tercer panel: Políticas públicas**

En este panel se analizarán las políticas adoptadas por el Estado chileno para prevenir el delito de trata de personas y el tráfico de migrantes como asimismo las políticas de protección a las víctimas y su efectividad.

**Objetivo**

- Políticas de prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes.
- Medidas para garantizar la formación sistemática de la policía, de los/as funcionarios/as, jueces y juezas, fiscales, inspectores/as laborales, profesores/as, personal de atención de la salud y funcionarios/as de embajadas y consulados de Chile
- Políticas de protección y de rehabilitación de la salud física y mental de las víctimas.
- Aplicación del principio de no devolución.

**Panelistas:** Mario Cassanello, Secretario Técnico Mesa Intersectorial Trata de Personas; Bernardita Prado, Jefa de la Unidad de Prevención de Violencia contra la Mujer del Servicio Nacional de la Mujer; Denisse Araya, Directora Ejecutiva de la ONG Raíces; Miguel Ontiveros, profesor de Derecho Penal de la Escuela Libre de Derecho, del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México.

**Moderadora:** Consejera María Luisa Sepúlveda

16:00 - 16:30

Preguntas del público

16:30 - 17:00

Café

17:00 - 18:15

**Panel 4: Acceso a la justicia**

El objetivo es discutir los logros y los desafíos de la Ley N° 20.507 desde el punto de vista de la investigación de los delitos de trata y tráfico y la sanción a los/as responsables, como asimismo de las medidas jurídicas de protección a las víctimas, en especial asistencia jurídica. Se analizará la brecha de aplicación de legislación y la responsabilidad del Estado para prevenir y combatir el problema.

**Objetivo**

- Aciertos y deficiencias de la Ley N° 20.507 a la luz de los estándares internacionales.
- Aplicación de la Ley N° 20.507 por los tribunales de justicia.
- Dificultades para la investigación de los delitos de trata y el tráfico.
- Situación de las víctimas, el rol de los estereotipos de género en los juicios de trata.
- Mecanismos de control de la efectividad de aplicación de la ley

**Panelistas:** Francisco Maldonado, profesor de Derecho Penal y subdirector del Centro de Estudios de Derecho Penal, Universidad de Talca; Carolina Suazo, Fiscal Adjunto Unidad de Delitos de Alta Complejidad, Fiscalía Centro Norte; Yanira Zúñiga, profesora de Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional, Universidad Austral; Margo Brodie, Jueza de Distrito, Distrito Este del Estado de Nueva York.

**Moderador:** Consejero Luis Hermsilla

**18:15 - 18:45**

Preguntas del público

**18:45**

Clausura del seminario

## ORGANIZA



## COLABORADORES



**UNHCR  
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados



**NACIONES UNIDAS  
DERECHOS HUMANOS**  
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

*América del Sur  
Oficina Regional*



Embajada  
de los Estados Unidos  
de América

Sanlago, Chile