



Informe sobre la Trata de Personas en Chile

Un Análisis Legislativo e Institucional en el Marco de la Nueva Ley 20.507





Informe de Título de Cientista Político,

Diciembre 2012

Investigadora: Daniela Bonacic

Supervisora en Corporación Humanas: Mariela Infante

Supervisor en Pontificia Universidad Católica de Chile: Andreas Feldmann

**Informe sobre Trata de Personas en Chile: Un Análisis Legislativo e Institucional
en el Marco de la Nueva Ley 20.507**

Daniela Bonacic

Diciembre, 2012

Forma de citar este artículo:

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

I. Resumen ejecutivo

En el presente informe se desarrolla una investigación cualitativa donde se busca analizar el cumplimiento de la nueva Ley 20.507¹ sobre trata de personas que modifica el Código Penal, con los estándares internacionales; específicamente aquellos propuestos por el protocolo firmado y ratificado por Chile en el año 2004, Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.² Para esto se realiza un análisis exhaustivo de la ley, donde se contrasta con este



protocolo dividiéndose el análisis en diez variables. Luego se realiza este mismo ejercicio con otros países de Latinoamérica a fin de contrastar las leyes de la región. Finalmente analiza el funcionamiento de las instituciones involucradas en el delito, en base a entrevistas realizadas a funcionarios de éstas mismas, aplicando el criterio de los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas, para luego terminar con recomendaciones al Estado de Chile en base a este mismo criterio.

Los principales hallazgos respecto a la Ley 20.507, fueron que cumple en la mayoría de los ámbitos con los estándares internacionales. Sin embargo, existen deficiencias importantes en cuanto a la definición de ciertos conceptos, a la especificación de la protección a las víctimas durante el juicio, y a la ausencia de un Plan de Acción Nacional legalmente vinculante que aborde además de la persecución del delito, los aspectos de prevención del delito y protección a las víctimas.

En cuanto al análisis institucional, se pudo apreciar un intento importante por una mayor coordinación mediante la entrada en funcionamiento de la Mesa Intersectorial para la Trata de Personas que elabora un Plan de Acción Nacional. Sin embargo, este plan tiene carencias importantes en los tres ámbitos principales que proponen los principios y directrices, que son la prevención, protección a las víctimas y prevención del delito.

En base a estos resultados se realizaron múltiples recomendaciones donde las más importantes fueron modificaciones a la ley con respecto a definiciones y mecanismos específicos de protección a las víctimas, y lograr que el Plan de Acción Nacional fuera vinculante. Se recomendó también poner especial énfasis en la creación de un sistema de registro y sistematización de datos para lograr visibilizar el problema a nivel nacional, lo que permitiría una mejor prevención y coordinación para una mejor respuesta estatal. Se destaca la importancia de la coordinación institucional en los tres ámbitos. Por último, se recomendó mejorar las medidas de protección a las víctimas que son hasta el momento insuficientes.

¹ Ley 20.507, “Tipifica los Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal,” (2011), Biblioteca del Congreso Nacional

² Oficina de Naciones Unidas contra Droga y el Delito, (UNODC), “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que complementa a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (2000), UNODC

Índice

I. RESUMEN EJECUTIVO.....	3
II. INTRODUCCIÓN.....	5
III. PRESENTACIÓN	
1. Contexto Global.....	7
2. Importancia de la Legislación e Instrumentos Internacionales.....	9
3. La Trata de Personas en Chile.....	10
IV. SITUACIÓN LEGISLATIVA RESPECTO A LA TRATA DE PERSONAS EN CHILE	
1. Legislación Chilena y Estándares Internacionales.....	12
2. Conclusiones sobre Legislación Chilena.....	24
V. LEGISLACIÓN EXTRANJERA	
1. Legislación Extranjera y Estándares Internacionales.....	26
2. Argentina.....	28
3. Bolivia.....	29
4. Colombia.....	23
5. México.....	32
6. Perú.....	33
VI. INSTITUCIONES	
1. Introducción.....	34
2. Plan de Acción Nacional.....	35
3. Prevención del Delito.....	38
4. Protección de las Víctimas.....	40
5. Persecución del Delito	44
VII. RECOMENDACIONES	
1. Términos Generales y Modificaciones a la Ley 20.507.....	46
2. Prevención del Delito.....	47
3. Protección de las Víctimas.....	48
4. Persecución y Penalización del Delito.....	49
VIII. ANEXOS	
1. Pauta de Entrevistas.....	50
IX. REFERENCIAS	
1. Referencias.....	53

II. Introducción

En la Sección I, se presentará el contexto global del fenómeno de la trata de personas, identificando sus principales características en el contexto mundial globalizado de hoy. Luego se explicará la importancia de los instrumentos internacionales de legislación, específicamente del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional. Finalmente se explica como se está configurando el fenómeno de la trata de personas en Chile actualmente, escenario en el cual se aprueba 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.

En la Sección II, se buscará retratar la situación legislativa en Chile respecto a la trata de personas. Esto se logrará mediante el análisis de la legislación interna, contrastando ésta con los estándares de los instrumentos internacionales con respecto a la prevención y combate a la trata, específicamente en base al Toolkit to Combat Trafficking in Persons de la UNODC.³ Para lograr esto, es necesario analizar a su vez la legislación respecto a otras actividades que afectan la rentabilidad de la trata de personas, como lo son la prostitución, la migración y el tráfico ilícito de migrantes, variables que también serán incluidas en el estudio, que contemplará diez variables. Se realizará un análisis crítico de la legislación chilena, que permita identificar los problemas y carencias que impiden una adecuada protección a las víctimas, y que incentivan la trata en este país.

Finalmente se realizará un cuadro resumen donde se establecerá el cumplimiento de la legislación chilena con los requisitos propuestos por el toolkit, para luego concluir brevemente sobre la situación legislativa en Chile.

En la Sección III, se realizará un análisis comparativo con países de la región que permitan identificar aciertos y carencias en legislación chilena, herramienta que conformará la última etapa de este diagnóstico. En este análisis se utilizará el mismo

³ United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, “Toolkit to Combat Trafficking in Persons, Global Programme Against Trafficking in Human Beings”, (2008) New York

cuadro resumen que permitirá obtener una mirada regional de las distintas leyes, para luego destacar los aspectos más importantes de la legislación de cada país, que puedan servir de aporte al compararla con la chilena.

En la Sección IV se analizará cómo están funcionando las instituciones involucradas en la prevención y el combate a la trata de personas, así como la protección a las víctimas. Para esto, se realizaron diez entrevistas a actores relevantes de estas distintas instituciones que conforman la Mesa Intersectorial de la Trata de Personas, consultando sobre sus roles y funciones con respecto al combate a la trata. Así se podrán establecer los principales vacíos institucionales, conformando así este análisis que comienza explicando la coordinación institucional existente. Luego abordará el Plan de Acción Nacional que se encuentra en la etapa de diseño, contrastándolo con un criterio elaborado en base a los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas. Este criterio se divide en los ámbitos de Prevención, Protección a las Víctimas y Persecución y Penalización del Delito. Luego de este análisis del Plan de Acción Nacional, se analizará el funcionamiento actual de las instituciones en base a la división de estos mismos ámbitos, identificando las principales carencias del sistema.

Para finalizar, la Sección V hará recomendaciones al Estado de Chile, basándose en primer lugar en las deficiencias de la ley, para luego cubrir estos tres ámbitos propuestos en el análisis, de Prevención, Protección a las Víctimas y Persecución y Penalización del Delito.

III. Presentación

1. Contexto Global

El fenómeno de la trata de personas es un problema que supera el tiempo y las fronteras. Hoy existen más de 30 millones de esclavos en el mundo, a pesar de los reiterados intentos de abolición de la esclavitud, tanto en el Siglo XX como en la actualidad.⁴



Los países han debido adecuarse al proceso de globalización donde el crimen organizado trasciende las fronteras, para acoger las demandas de los más vulnerables y generar instrumentos legales que permitan otorgar protección a estas víctimas, mediante el Derecho Internacional.

No se puede comprender la esencia de la esclavitud moderna, sin tomar en cuenta el proceso de globalización como eje importante de este fenómeno, donde la actividad económica y política han tomado nuevas formas al estar supeditadas a la estrecha interdependencia entre los países, y a la interacción con los nuevos actores no estatales que han ido surgiendo en el ámbito internacional.

La globalización genera múltiples factores que contribuyen a la esclavitud, así como herramientas para combatirla. La estrecha comunicación entre los países permite reducir los costos de la migración, generando una gran masa de población migrante de más de 214 millones de personas.⁵ Esta población es esencialmente vulnerable, concepto clave para entender la victimización en la trata de personas. La vulnerabilidad está dada por la lejanía de los migrantes con sus redes sociales de apoyo en el país de origen, por las dificultades con el idioma del país al que llegan, por la falta de redes de apoyo social en el país receptor, la falta de conocimiento de sus derechos en el país al que llegan, entre otros problemas. También es importante señalar que muchas veces los migrantes provienen de situaciones precarias en su

⁴ Bales, K. "Disposable People", (2000), University of California Press

⁵ Informe Secretario General ONU, Migración y Desarrollo 2010

país de origen, lo que les genera la necesidad de enviar remesas a éste, exponiéndose frecuentemente a situaciones de riesgo y sacrificio para lograr sostener a sus familiares económicamente.

La vulnerabilidad de esta población, asociada a los elementos mencionados anteriormente, es el factor principal que posibilita que estas personas se conviertan en víctimas a un bajo costo para sus tratantes, donde un elemento clave es la violencia, que genera una relación asimétrica de poder y dependencia entre el/los tratantes y la víctima, posibilitando así la explotación. Es importante señalar que a pesar del carácter trans-nacional que ha adquirido este crimen, la trata también se da a nivel interno en los países, ya que dentro de estos mismos también existen personas que se encuentran en estados de suficiente vulnerabilidad como para convertirse en víctimas de este delito.

El mercado global exige producción a bajo costo, a un nivel de alta competitividad. Lamentablemente en los países en que no existe una legislación adecuada, esto significa que los trabajadores son los que asumen los costos de esta producción barata, viéndose vulnerados sus derechos.⁶

Es importante señalar el importante rol que juega la inequidad de género en la trata de personas, y sobretodo en la trata sexual. Un 80% de las víctimas son mujeres y niños, en su mayoría para fines de explotación sexual.⁷ Un factor importante que ha influido en esto ha sido la feminización de la migración a nivel global, lo cual expone a un gran porcentaje de mujeres a convertirse en víctimas de trata, al encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, y al ser un “target” de los tratantes. Al provenir de sociedades discriminatorias donde el hombre ocupa un lugar superior, y el rol de la mujer se encuentra limitado a labores tales como ser jefa de hogar, ocurre el fenómeno de la feminización de la pobreza, lo cual lleva a la feminización de la migración, donde estas mujeres vulnerables deben buscar mejores oportunidades en otros países. La construcción de una sociedad con instituciones patriarcales y discriminatorias hacia la mujer, va a tender a situar a ésta en una posición de subordinación con respecto al hombre. Esto implica que se pueda justificar a nivel moral la necesidad “física” del hombre de obtener sexo, en una relación de dominación física, monetaria e incluso violenta, sin importar los derechos o necesidades de la mujer.

⁶ Bales, K. “Disposable People”, (2000), University of California Press

⁷ Issue Brief on Trafficking, Unifem, available at: www.unifem.org

Como se puede observar, la trata de personas se ha convertido en un problema público que debe ser considerado de alta prioridad dentro de la agenda de derechos humanos de los países, así como en la agenda de combate al crimen organizado, y de igualdad de género. Para esto, es fundamental que los Estados elaboren leyes que logren una efectiva prevención y penalización, ya que la legislación es uno de los factores más importantes que influyen en la rentabilidad de la trata de personas.

2. Importancia de la Legislación e Instrumentos Internacionales

La trata de personas es una actividad lucrativa, la tercera actividad de crimen organizado más importante del mundo, luego del tráfico de drogas y de armas. Se estima que las ganancias anuales totales de trabajo forzado son de USD 32 billones, de los cuales un 67% se deriva de la industria del sexo.⁸ Considerando lo rentable de esta actividad, su carácter transnacional y lo moralmente reprochable al tratarse del comercio de seres humanos, la trata de personas se ha transformado en una problemática de preocupación internacional. El instrumento internacional más importante respecto a este tema, es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional, entrando en vigor a nivel internacional en Diciembre del 2003. Esto constituye un avance importante en la lucha contra la trata de personas, ya que aporta una definición completa de este fenómeno, así como los principales aspectos que permiten una adecuada protección a las víctimas, lo que permite que los países cuenten con una herramienta más completa al momento de elaborar leyes respecto a este delito. A su vez, crea estándares internacionales que los Estados deben cumplir una vez que han firmado y ratificado el Tratado y sus Protocolos. Los Estados siempre juegan un rol en el fenómeno de la trata de personas, ya sea por acción u omisión, debido a que la legislación que existe en un país hace que sea más o menos rentable el negocio de la trata en este mismo. Hay Estados que son cómplices o incluso precursores de la trata de personas, al no contar con una legislación adecuada que logre prevenir, combatir y penalizar este delito, así como combatir la

“Los Estados siempre juegan un rol en el fenómeno de la trata de personas, debido a que la legislación en un país hace que sea más o menos rentable el negocio de la trata en éste mismo”

⁸ Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito, sitio web, Preguntas frecuentes, disponible en inglés en: www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs.html.

corrupción que es un elemento fundamental que permite la existencia de la trata. La legislación respecto a la trata de personas entonces, no es el único factor que influye en la rentabilidad de esta actividad y que por ende define el rol del Estado respecto al tema. Existen otros fenómenos que también influyen y se encuentran directamente relacionados con la trata de personas, por lo que la legislación respecto de estos temas se convierte fundamental en la lucha contra la trata. Dichos temas son principalmente la prostitución, la migración y los refugiados, que también serán tratados en este análisis.

3. La Trata de Personas en Chile

El fenómeno de la trata se va configurando de distinta manera según las características de cada país. Ciertamente existe una serie de factores que influyen en este problema, tales como la economía de un país, la estructura geográfica, la perspectiva de género, la legislación, entre otros. En el caso de Chile, podemos observar un país en vías de desarrollo con una alta tasa de productividad y de empleo, que rápidamente se está convirtiendo en un país receptor de migrantes además de continuar siendo un país de origen. Existe una ley migratoria antigua y des-actualizada, del año 1975⁹ donde los derechos de los migrantes no se encuentran protegidos de manera satisfactoria, lo cual contribuye a la vulnerabilidad de éstos. Por otra parte, en Chile la sociedad se encuentra poco acostumbrada a compartir con diferentes culturas, por lo que la discriminación es un problema importante que profundiza esta vulnerabilidad. La desigualdad de género sigue siendo importante como un problema cultural, y también a nivel institucional, aunque se haya avanzado en este tema. Estos factores contribuyen a configurar posibles víctimas de trata de personas, ya que la trata se da siempre en una situación de aprovechamiento de la vulnerabilidad del otro.

“En Chile, la sociedad se encuentra poco acostumbrada a compartir con diferentes culturas, por lo que la discriminación es un problema importante que profundiza esta vulnerabilidad”

⁹ Congreso Nacional, DL 1.094, “Ley de Extranjería,” (1975), Biblioteca del Congreso Nacional

En este contexto, cuando Chile comienza a ser un país receptor, es que se aprueba la nueva ley de trata 20.507¹⁰ que modifica el código penal, tipificando los delitos de trata y tráfico.¹¹ Esto implica que se comienza a enfrentar el problema de la trata de personas en una etapa donde este delito es todavía incipiente, lo cual dificulta su ejecución, configurándose así el fenómeno hasta ahora, de manera más artesanal, principalmente con población migrante, y todavía no con figuras de crimen organizado de alta complejidad. En otros países donde se comienza a legislar contra la trata en una etapa avanzada de este delito, las formas de organización ya son más complejas porque no han existido desincentivos importantes. Chile entonces se encuentra en ventaja con respecto a estos países, al comenzar a abordar el problema en una etapa temprana.

¹⁰ Ley 20.507, "Tipifica los Delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal," (2011), Biblioteca del Congreso Nacional

¹¹ Utilizando las definiciones propuestas por los protocolos de trata, y tráfico, por "tráfico ilícito de migrantes" se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Se puede observar entonces que la diferencia entre ambos delitos recae en tres elementos que son el de la explotación, el consentimiento, y la transnacionalidad. En el tráfico ilícito de migrantes no existe explotación del cuerpo de la víctima, mientras que en la trata la explotación es el fin del delito. En el tráfico existe un consentimiento de la víctima que está pagando un servicio ilícito, mientras que en la trata no necesariamente existe un consentimiento explícito. Por último, el tráfico siempre implica el traspaso de una frontera internacionalmente reconocida, mientras que la trata se puede dar de manera interna en un país.

IV. Situación Legislativa Respecto a la Trata de Personas en Chile

1. Legislación Chilena y Estándares Internacionales

Chile ha realizado esfuerzos significativos para adecuar su legislación a los estándares internacionales del Protocolo de Palermo¹² que fue ratificado el 29 de Noviembre del 2004.

Prueba de ello, ha sido la aprobación de la ley 20.507, promulgada el 01 de Abril del 2011 (entrando en vigencia 7 días después) donde se tipifican los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, modificando el código penal existente.

Sin embargo, aún es necesario seguir perfeccionando la legislación para adecuarla satisfactoriamente a los estándares internacionales, logrando una efectiva prevención y combate a nivel nacional de la trata y el tráfico.

Chile actualmente se encuentra en el TIER 2 de la clasificación del Trafficking in Persons Report 2012 del Departamento de Estado de Estados Unidos. Esto significa que el Gobierno de Chile no cumple cabalmente con los estándares mínimos del Acta de Protección a las Víctimas de Trata (TVPA), pero que se encuentra realizando esfuerzos significativos para lograrlo.¹³

Para analizar la legislación chilena bajo la óptica de los instrumentos internacionales de

¹² Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional.

¹³ La clasificación del TIP Report se encuentra dividida en cuatro categorías: TIER 1, TIER 2, TIER 2 Watchlist, y TIER 3

TIER 1, es la categoría que indica que los gobiernos cumplen con los requisitos de la TVPA satisfactoriamente, mientras que TIER 2 implica que el país se encuentra realizando esfuerzos significativos para lograrlo. El TIER 2 Watchlist indica que los gobiernos no cumplen totalmente con los estándares mínimos pero que se están haciendo esfuerzos significativos para lograrlo, y que el número total de víctimas es significativa o va en aumento, no existe evidencia de esfuerzos significativos con respecto al año anterior, y/o que la determinación de que el país se encuentra realizando esfuerzos significativos, se basa exclusivamente en el compromiso del país de realizar mayores esfuerzos durante el próximo año. El TIER 3, agrupa a aquellos países que no cumplen cabalmente con los estándares mínimos y que no muestran estar realizando esfuerzos significativos para hacerlo.

Fuente: Trafficking in Persons Report 2012, Department of State, USA.

protección a las víctimas de trata, se elaborará un criterio en base al Toolkit to Combat Trafficking in Persons de la UNODC. Es importante destacar que si bien muchos de los requisitos de este criterio no se cumplen a nivel de legislación, si existen a nivel institucional y en los procedimientos de las instituciones involucradas. Esta sección sin embargo, se dedicará únicamente a analizar la presencia de estos requisitos en la legislación chilena, más allá de que estos se cumplan o no a nivel institucional.

El criterio contempla un énfasis tanto en la tipificación del delito (que logre penalizar de manera adecuada a los tratantes y de proteger a las víctimas), como en la prevención de la trata de personas, en el marco de un plan de acción nacional.

Específicamente se tratarán 9 variables de las cuales 3 corresponden a la tipificación del delito, 3 a la protección de la víctima, y 3 a la prevención de la trata de personas. Dentro de la tipificación del delito se encontrarán las variables de (1) Definición del Acto, (2) Criminalización de Trata, y(3) Criminalización de Tráfico.

Dentro del ámbito de la protección a las víctimas se encuentran las variables de (4) Protección de Víctima y Testigos, (5) Status Especial Niños, y (6) Consentimiento.

Dentro del ámbito de la prevención, se estudiarán las variables de (7) Plan de Acción Nacional, (8) Prostitución, (9) Política Migratoria (10) Protección de Refugiados.

Se procederá a explicar cada variable con su respectiva aplicación al caso chileno, para generar conclusiones sobre la legislación en este país.

(1) En cuanto a la tipificación del delito, para lograr una penalización adecuada, la legislación debe tener una definición comprensiva de trata de personas, que logre abarcar este delito en todas sus formas. Una definición comprensiva es aquella del Protocolo, donde se establece en el artículo 3 que:

Artículo 3

Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

En esta definición se pueden identificar 3 elementos principales: en primer lugar, **el acto**

(captación, transporte, traslado, acogida o recepción), en segundo lugar **el medio** (amenaza, uso de fuerza, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, situación de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios), y en tercer lugar **el objetivo** de la explotación (prostitución, explotación sexual, esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre o extracción de órganos). Para que una definición sea comprensiva, debe contener estos tres elementos, abarcando sus respectivas formas de cometer el delito. Es importante que la definición contemple tanto la trata trans-nacional como la trata dentro del país, reconociendo que este fenómeno se da tanto con migrantes como con personas vulnerables dentro de su propio país. Cuando existe un alto grado de vulnerabilidad, no es necesario el traspaso de una frontera para convertirse en víctima de trata. También es importante precisar en la definición que las víctimas pueden ser tanto mujeres como hombres y niños.

En el caso de Chile, se encuentra tipificado el delito de trata de personas, en la nueva ley 20.507 que modifica el código penal, introduciendo una definición comprensiva sobre la trata:

“Es importante que la definición contemple tanto la trata trans-nacional como la trata dentro del país”

Artículo 411 quáter

El que mediante violencia, intimidación, coacción, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o de dependencia de la víctima, o la concesión o recepción de pagos u otros beneficios para obtener el consentimiento de una

persona que tenga autoridad sobre otra capte, traslade, acoja o reciba personas para que sean objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o prácticas análogas a ésta, o extracción de órganos, será castigado con la pena de reclusión mayor en sus grados mínimo a medio y multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales.

Como se puede observar, la definición contempla los tres elementos del delito, con sus respectivas formas. Asimismo, al no establecer un requisito de transnacionalidad, contempla también la trata interna aunque no la tipifica específicamente como una forma de delito. Es importante que se llegue a explicitar este punto. La definición no especifica que las víctimas pueden ser mujeres, hombres o niños, pero tampoco se limita a uno de ellos.

(2) La legislación debe contener una adecuada criminalización del delito de trata con una pena acorde a la gravedad del delito. Según el artículo 5 del Protocolo, se debe penalizar (a) el delito, (b) la tentativa de comisión del delito, (c) la participación como cómplice en la comisión del delito y (d) la organización o dirección de otras personas

para la comisión del delito. Se debe tomar en cuenta que no es necesario que el delito sea cometido en presencia de una organización de crimen organizado, para ser considerado como tal.

En este sentido, se puede observar que la Ley 20.507 penaliza (a) el delito de trata con la pena de reclusión mayor en sus grados mínimo a medio, y una multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales. En cuanto a la (b) tentativa de comisión del delito, la ley no tipifica ni penaliza a quienes intenten cometer el delito.

(c) La participación como cómplice en la comisión del delito no se encuentra penalizada, pero el artículo 411 quáter establece que:

Artículo 411 quáter

*(...)El que promueva, **facilite** o financie la ejecución del delito, es sancionado como autor de éste.*

En este sentido, se requiere una participación aunque sea menor en el delito, más allá de la complicidad.

Finalmente, (d) la organización o dirección de otras personas para la comisión del delito se encuentra penalizada en el artículo 411 quinquies, donde se establece que:

Artículo 411 quinquies

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

Este último corresponde al delito de asociación ilícita.

(3) El tráfico ilícito de migrantes se encuentra estrechamente relacionado con la trata de personas. Aquellos migrantes que deben optar por ingresar a un país de manera ilegal son personas altamente vulnerables, quedando expuestos a transformarse en víctimas de trata. Además, muchas veces los mismos tratantes cometen el delito de tráfico, o se encuentran directamente relacionados con quienes lo hacen. Por esta razón, la legislación respecto al tráfico de personas influye en la rentabilidad de la trata haciendo importante penalizar este delito también. Cabe destacar, que tal como lo plantea el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, es importante que se penalice a los traficantes y no a las víctimas, aunque éstas hayan contratado el servicio o hayan sabido que era ilegal, considerando que se encuentran en un estado de vulnerabilidad que les obliga muchas veces a tomar una decisión que no tomarían si

estuvieran en condiciones más favorables.

La Ley 20.507 que modifica el código penal, en su artículo 411 bis, tipifica el delito de tráfico ilícito de migrantes, penalizando al que con animo de lucro facilite o promueva la entrada ilegal al país de una persona que no sea nacional o residente, con una pena de reclusión menor en su grado medio a máximo y una multa de cincuenta a cien unidades tributarias mensuales. Además, el artículo 411 ter establece que:

Artículo 411 ter

El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de personas para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, será castigado con pena de reclusión menor en su grado máximo y multa de veinte unidades tributarias mensuales. Se encuentra correctamente definido y tipificado el delito de tráfico entonces, sancionando al traficante.

Sin embargo, el Decreto Ley 1094, en su artículo 69 penaliza a aquellos extranjeros que ingresen o intenten ingresar al país clandestinamente, con una pena de presidio menor en su grado máximo. Si lo hicieran por lugares no habilitados, la pena es de presidio menor en sus grados mínimo a máximo. Tomando en cuenta que las víctimas muchas veces se ven obligadas a incurrir en estas prácticas para lograr ingresar al país, otorgando su consentimiento y pagando el servicio de ser traficados, el Estado no estaría cumpliendo su obligación con el artículo 5 del Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes¹⁴ que establece que los migrantes víctimas de tráfico no estarán sujetos a enjuiciamiento penal. Cuando las personas ingresan de manera ilícita con ayuda de otro, es decir, son traficadas, son deportadas a su país de origen. Esto constituye un incumplimiento con el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, ya que no se le estarían protegiendo los derechos a estas personas.

(4) Cuando se está en presencia del delito de trata, no se debe perder el enfoque hacia la víctima, independiente de la importancia de condenar a los autores del delito. Para que haya protección de la víctima y los testigos, éstos deben contar con una adecuada asistencia y protección de carácter física y legal antes, durante y después del juicio.

Las víctimas al no conocer sus derechos, muchas veces evitan denunciar, por miedo a represalias de parte del Estado. Además de esto se encuentra la desconfianza hacia las

¹⁴ Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

autoridades, y el miedo a ser castigadas por los victimarios (que generalmente siguen ejerciendo control psicológico sobre ellas basado en la violencia y la intimidación) . Por esto, es fundamental que las víctimas se sientan seguras a la hora de declarar, que sean informadas de sus derechos y que exista protección física para prevenir que caigan en manos de los tratantes nuevamente, aunque éstos se encuentren detenidos, ya que es importante tomar en cuenta la complejidad de las redes de protección que suelen tener estas organizaciones, lo que permite la posibilidad de que otros de la red tomen represalias. Las víctimas deben tener como mínimo un lugar para vivir y comenzar una nueva vida, con oportunidades laborales y asistencia psicológica, que debe ser enfocada a la reparación del daño, más allá del proceso pericial. En cuanto a reparación, también es importante considerar que exista reparación económica a la víctima, donde recupere como mínimo la inversión que hizo para llegar al país, en el caso de ser un caso de trata internacional. Deben tener la posibilidad de regularizar su situación migratoria en caso de no ser del país, y en ningún caso deben ser repatriadas forzosamente, ya que esto implica devolverlos a su situación de vulnerabilidad que los expuso a ser víctimas en un principio. Durante el juicio es importante la protección de la identidad, así como la protección psicológica de la víctima con las medidas necesarias para que éste sea lo menos traumático posible.

En cuanto a los testigos, la protección que requieren antes durante y después del juicio tiene directa relación con el grado de organización y peligrosidad de los tratantes. Esto varía dependiendo del país, y Chile aún no ha

“Es importante considerar que exista reparación económica a la víctima”

presentado muestras de organizaciones criminales de alta complejidad, que se puedan asemejar por ejemplo a aquellas que existen en Japón, o México entre otros países. Factores como la corrupción y la ausencia de leyes adecuadas respecto a la trata potencian la formación de estas organizaciones criminales al existir una alta rentabilidad de esta actividad. En Chile este no ha sido el caso, lo que no implica que no se deba brindar una adecuada protección al testigo. Esta protección implica como mínimo, la reserva de identidad y domicilio, junto con una escolta que permita arribar y abandonar de manera segura al juicio en cuestión. Lo fundamental es tener un procedimiento de evaluación de riesgo para las víctimas y testigos, que permitan diagnosticar el grado de protección necesaria para los casos, o bien, establecer un protocolo que brinde el máximo grado de protección.

La Ley 20.507 establece en su artículo 78 bis, la protección de la integridad física y psicológica de las personas objeto del tráfico ilícito de migrantes y de trata de personas.

Artículo 78 bis

El ministerio público adoptará las medidas necesarias, o las solicitará, en su caso, tendientes a asegurar la protección de las víctimas de estos delitos durante el proceso penal, teniendo presente la especial condición de vulnerabilidad que les afecta.

Esto implica que existe el deber de proteger a la víctima en el proceso penal, sin explicitar en qué consiste esa protección, por lo que le corresponde al ministerio público elaborar criterios que permitan cumplir adecuadamente con esta disposición. No se detalla respecto al deber de proveer asistencia para que la víctima pueda reiniciar su vida en condiciones seguras durante y después del proceso penal, ni se mencionan reparaciones económicas. Sin embargo, el artículo 3 de la ley 20.507 introduce una modificación en el Decreto Ley 1094 que en el artículo 33 bis establece lo siguiente:

Artículo 33 bis

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

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

Esto cumple con el derecho a la víctima de tener la posibilidad de seguir viviendo en el país regularizando su situación migratoria. Sin embargo aquí se produce la dificultad del alto costo de las visas de trabajo, que llegan a los 400 dólares. Se protege correctamente a la víctima al prohibir la repatriación forzada.

No se explicitan medidas de protección especial para los testigos.

(5) La trata de personas es un delito cuya principal característica es que existe un abuso de la vulnerabilidad de la persona. Esto implica que las personas que se encuentran en un estado de vulnerabilidad o que son de por sí vulnerables, están más expuestas a convertirse en víctimas de trata. Debido a esto, los niños quedan situados en una posición especial respecto a este delito, debido a su vulnerabilidad intrínseca. Un 80% de las víctimas de trata de personas son mujeres y niños, lo cual hace necesario el reforzamiento de la legislación interna para lograr una adecuada protección de estas víctimas, así como la penalización adecuada del delito. Se recomienda que los niños

tengan un status especial dentro de la ley donde el hecho que las víctimas sean menores de edad sea una agravante. Asimismo, que dentro de la protección a las víctimas se les dé especial atención a las necesidades de los niños producto de esta vulnerabilidad intrínseca que debe ser reconocida en la ley.

La Ley 20.507 establece en el artículo 411 quáter, luego de tipificar el delito de trata, que:

Artículo 411 quáter

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

Esto da cuenta de un status especial para menores de edad donde no existe la posibilidad de pena de reclusión mayor en su grado mínimo, como sí existe para la trata de adultos.

En cuanto a la protección especial de las víctimas menores de edad, la Ley 20.507 establece en el artículo 78 bis, que:

Artículo 78 bis

“Cuando se trate de menores de dieciocho años, los servicios públicos a cargo de la protección de la infancia y la adolescencia deberán facilitar su acceso a las prestaciones especializadas que requieran, especialmente, aquellas tendientes a su recuperación integral y a la re-vinculación familiar, si fuere procedente de acuerdo al interés superior del menor de edad”, y que “en los casos en que las víctimas de los delitos establecidos en los artículos 411 bis y 411 quáter del Código Penal carezcan de representante legal, o cuando, por motivos fundados, el juez estime que los intereses de las personas menores de edad son independientes o contradictorios con los de aquel a quien corresponda representarlo, el juez le designará un curador ad litem de cualquier institución que se dedique a la defensa, promoción o protección de los derechos de la infancia”.

Se da cuenta entonces, de una adecuada protección de las víctimas cuando estas sean menores de edad.

(6) El tema del consentimiento de la víctima a ser explotada es un tema delicado, ya que puede llegar a justificarse esta explotación en vista de que haya sido una situación

voluntaria aceptada por un sujeto con plenas facultades de tomar una decisión. Sin embargo es importante notar que cuando la persona se encuentra en una situación de vulnerabilidad, no se encuentra con plena libertad de elegir, ya que existen importantes constreñimientos que limitan su voluntad, lo que la puede llevar a que tome una decisión que en condiciones más favorables no habría tomado. Esto implica, como plantea el Protocolo de Palermo, que el consentimiento entonces no debe ser tomado en cuenta cuando se haya recurrido cualquiera de las formas descritas en la definición de trata para efectuar el delito, es decir, la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, **al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad** o a la concesión o recepción de pagos o beneficios.

En el caso de la ley 20.507 no se explicita que no será tomado en cuenta el consentimiento de la víctima cuando se haya incurrido en alguna de estas formas, por lo que se debe demostrar al momento del juicio, que de existir consentimiento, éste no debe ser tomado en cuenta por existir abuso de la vulnerabilidad de la víctima,

“Es importante que se explicite en la legislación nacional la invalidez del consentimiento”

obligándola a tomar una decisión que en otras circunstancias no tomaría. Es importante que se explicite en la legislación nacional la invalidez del consentimiento por las razones descritas anteriormente, para dificultar el que se pueda disfrazar una situación de trata, de una situación de trabajo legal, voluntario y legítimo.

(7) Es importante que exista un Plan de Acción Nacional para combatir y prevenir la trata, por lo que la legislación debe establecer qué órganos serán los encargados de tratar este problema, sus relaciones de cooperación y el presupuesto que será dedicado a esto. Solo de esta manera se puede hablar de un plan de acción nacional que permita realizar una labor efectiva y seria, a la altura de los estándares internacionales.

La Ley 20.507 modifica el código penal tipificando el delito de trata, y no se refiere de ninguna manera a algún plan de acción nacional, más que nombrar las facultades de distintos órganos en el seguimiento del delito como por ejemplo la de la fiscalía durante la investigación, en el artículo 411 octies, donde se autoriza a funcionarios a actuar de agentes encubiertos, así como la interceptación o grabación de telecomunicaciones, fotografía, filmación u otros medios, bajo sospecha fundada del delito de trata.

Esto bajo ninguna manera constituye un plan de acción nacional, ya que aborda solamente el ámbito de la investigación para la sanción del delito y no incorpora organismos que puedan prevenir y combatir la trata de personas.

Al reconocer que la trata de personas es un fenómeno que se da tanto de manera

interna como a nivel transnacional, se fundamenta la importancia de que exista dentro del plan de acción nacional, las bases para la cooperación internacional en la labor de prevenir y combatir este delito. La cooperación consiste en aunar esfuerzos en la investigación del delito, así como en el juzgamiento del delito, donde se puede permitir por ejemplo, la extradición. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada y ratificada por el Estado de Chile prevé estos mecanismos de cooperación.

La Investigación Proactiva es fundamental tanto para la prevención como para el combate contra la trata. En el ámbito de prevención se encuentran medidas tales como la identificación y el seguimiento de potenciales víctimas una vez que ingresan al país, el control de la situación migratoria de trabajadoras extranjeras en locales de entretenimiento nocturno (es importante que el enfoque de una política de este tipo, no se transforme en una persecución hacia migrantes con situación irregular, sino una forma de prevención e identificación efectiva de víctimas para poder otorgarles la adecuada asistencia y protección). En el ámbito del combate la investigación proactiva en oposición a la investigación reactiva, no requiere de la denuncia para comenzar a ejecutar la investigación, sino que puede iniciarse bajo sospecha.

“La trata de personas para la explotación sexual es menos prevalente en los países donde la prostitución es ilegal”

La legislación Chilena no contempla un plan adecuado de prevención y protección de víctimas, mientras que en el combate existe un esfuerzo por permitir la investigación proactiva, mediante el artículo 411 octés, mencionado anteriormente. Esto no constituye un “Plan de Acción Nacional” que enfrente de manera integral y vinculante la problemática de la trata.

(8) Una variable importante que influye en la rentabilidad de la trata, específicamente en la trata con fines de prostitución, es la legislación existente respecto a la prostitución en el país. La trata de personas para la explotación sexual es menos prevalente en los países donde la prostitución es ilegal, más prevalente en los países donde la prostitución es legal, y entre medio en aquellos países donde la prostitución es legal pero procurando ser ilegal.¹⁵

¹⁵ Jakobsson, Niklas and Kotsadam, Andreas, “The Law and Economics of International Sex Slavery: Prostitution Laws and Trafficking for Sexual Exploitation”, (2010), Working papers in economics, No 458, pp. 1-29

Existen diversas maneras de atacar el problema de la prostitución forzada, donde la prohibición de la prostitución no es el único camino. Una opción es el desincentivo a la demanda. Dada la dificultad que implica para el cliente distinguir entre una víctima de prostitución forzada y una trabajadora sexual voluntaria, existen países que penalizan al consumidor y no a la trabajadora sexual, generando un desincentivo a la demanda. Además, al proveer adecuada información sobre lo que es la trata con fines de prostitución forzada, se genera también un desincentivo para aquellos clientes que no tenían conocimiento sobre este fenómeno.

En Chile el cliente de la prostitución no es penalizado, y tampoco existe un esfuerzo para desincentivar la demanda, al no existir un plan de acción nacional para prevenir y combatir la trata.

Existe sin embargo la penalización al cliente de prostitución infantil, como lo indica el artículo 367 ter del código penal:

Artículo 367 ter

“El que, a cambio de dinero u otras prestaciones de cualquier naturaleza, obtuviere servicios sexuales por parte de personas mayores de catorce pero menores de dieciocho años de edad, sin que medien las circunstancias de los delitos de violación o estupro, será castigado con presidio menor en su grado máximo.”

Esto constituye un desincentivo específico a la demanda de prostitución infantil, y no a la prostitución en general que arrastra consigo el problema de la prostitución forzada.

Otra opción es la de penalizar a aquel que induzca o facilite la prostitución, ya que el penalizar la prostitución en sí vulnera los derechos de aquellas trabajadoras sexuales voluntarias, y lleva a que las víctimas de la prostitución forzada puedan ser penalizadas. Al penalizar en cambio a aquellos que induzcan o faciliten la prostitución, dejan de ser legales los vínculos entre las trabajadoras sexuales y aquellos que lucran con el trabajo de éstas, haciendo más difícil esconder el la relación de poder y de abuso de una relación laboral legal.

En Chile no se penaliza a quienes induzcan o faciliten la prostitución, más allá del artículo 367 y 367 ter respecto a la prostitución infantil, y al artículo 411 ter del código penal que establece que:

Artículo 411 ter

“El que promoviere o facilitare la entrada o salida del país de personas para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero, será castigado con la pena de

reclusión menos en su grado máximo y multa de veinte unidades tributarias mensuales.”

(9) Una variable importante que influye en la rentabilidad de la trata de personas es la Política Migratoria que existe en el país. Un aspecto importante de la política migratoria es el control fronterizo, que genera un dilema importante respecto de los flujos de población vulnerable hacia el país. Si un país tiene políticas migratorias muy estrictas, se crean grupos “deportables” de personas vulnerables, que corren el riesgo de convertirse en víctimas de tráfico y trata.¹⁶ Esto significa que al no poder ingresar al país de manera legal, se crean incentivos para que lo hagan de manera irregular, sosteniéndose así el negocio del tráfico ilícito de migrantes. Es por esto que más que generar un control fronterizo más estricto, es importante como se ha mencionado antes, generar un sistema de identificación, control y monitoreo a aquellos migrantes que sean potenciales víctimas.

Considerando que en Chile una práctica común es la de ingresar al país como turista para luego quedarse trabajando, es importante orientar la política migratoria a este grupo que es el más vulnerable, al quedar en una situación migratoria irregular, luego de que caduque el periodo permitido para el turismo. El valor de la Visa de residencia que les permite trabajar en el país, es muchas veces inalcanzable para estas personas ya que asciende a valores de hasta 400 dólares, y está condicionada a la existencia de un contrato de trabajo, lo que desincentiva la denuncia de explotación de parte de las víctimas, por miedo a perder su permiso de residencia.

“Un problema importante es que las víctimas de tráfico son deportadas a su país de origen, por lo que existe un desincentivo a la denuncia, intensificando la vulnerabilidad de estas personas”

Un problema importante es que las víctimas de tráfico son deportadas a su país de origen, por lo que existe un desincentivo a la denuncia, intensificando la vulnerabilidad de estas personas, y exponiéndolas así a convertirse en víctimas de trata o a soportar abusos importantes a sus derechos con tal de no ser deportadas.

¹⁶ Anderson, Bridget and Andrijasevic, Rutvica . Sex, slaves and citizens: the politics of anti-trafficking. (2008), pp. 144

(10) Un grupo particularmente vulnerable es el de los refugiados, ya que son personas que debido a algún tipo de persecución, han tenido que huir de su país de origen en busca de la protección de otro Estado. Estas personas sufren de un profundo desarraigo, y falta de recursos materiales, así como la falta de protección en su país de origen. Estos aspectos que constituyen la esencia de su vulnerabilidad, las convierte en potenciales víctimas de trata por lo que es fundamental que la legislación del país de destino contenga una adecuada Protección de Refugiados.

El instrumento internacional más importante es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, comúnmente llamada Convención de 1951, donde se define lo que es un refugiado y se establecen las obligaciones que tienen los Estados de proteger a estas personas, cuando se encuentren dentro de su territorio. Los Estados deberán adoptar medidas para otorgar protección física y legal, así como acceder al “principio de non-refoulement” o principio de no devolución, que indica que bajo ningún caso se puede devolver forzosamente a un refugiado a su país, ya que existen razones fundadas para creer que su vida correría peligro. Se deberá otorgar vivienda, educación, salud, trabajo, entre otros.

Chile ha firmado y ratificado esta convención, incorporándola en su legislación nacional, específicamente en el Decreto Ley 1094 que establece las normas sobre extranjeros y cumpliendo al menos a nivel legislativo con el requisito de la visación de residencia.

2. Conclusiones sobre Legislación Chilena

Como se ha podido establecer mediante el presente análisis, Chile ha realizado avances a nivel legislativo para prevenir, combatir y sancionar la trata de personas, centrándose principalmente en el aspecto de la sanción. Es por esto que al analizar cada una de las variables propuestas, y al comparar la legislación chilena con aquella de otros países del continente, se han encontrado aspectos que se deben mejorar para poder cumplir con los estándares internacionales y lograr un combate efectivo a este problema.

A continuación se expondrá un cuadro-resumen de las variables analizadas, donde se calificará el cumplimiento de la legislación chilena con los requisitos propuestos por el toolkit, donde CS significará Cumple Satisfactoriamente, CP significará Cumple Parcialmente y NC significará No Cumple.

Figura 1. Cumplimiento de la Legislación Chilena con Estándares Internacionales

Variable	Calificación	Justificación
(1) Definición del Acto	CS	La definición contiene los tres elementos principales.
(2) Criminalización de Trata	CP	Se encuentra penalizada la comisión (reclusión mayor en grados mínimo a medio, y multa de 50-100 UTM), la participación como cómplice y la asociación ilícita, pero no la tentativa de comisión.
(3) Criminalización de Tráfico	CP	El DL 1094 penaliza a aquellos extranjeros que ingresen o intenten ingresar al país clandestinamente.
(4) Protección de Víctima y Testigos	CP	Falta explicitar en qué consiste la protección, y la asistencia, y considerar la reparación económica, el proceso de rehabilitación, y la garantía de prevención de la revictimización, así como resolver el problema del alto costo de la visa de trabajo.
(5) Status Especial Niños	CS	Se le otorga a los niños un status especial, tanto en la tipificación del delito (pena de reclusión mayor en su grado medio a máximo y multa de 50-100 UTM) como en la protección.
(6) Consentimiento	CP	Falta explicitar la invalidez del consentimiento, más allá de penalizar el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, donde queda implícita su invalidez.
(7) Plan de Acción Nacional	NC	La ley simplemente modifica el código penal, sin establecer un Plan de Acción Nacional, nombrando los órganos encargados, sus relaciones de cooperación y el presupuesto destinado a esto.
(8) Prostitución	CP	La prostitución es legal, y no existe un esfuerzo por desincentivar la demanda mas que a la prostitución infantil, ni por penalizar el proxenetismo más allá del que facilita la entrada al país con fines de prostitución.
(9) Política Migratoria	NC	Falta orientar la política migratoria hacia las posibles víctimas de trata, haciendo un seguimiento de éstas y haciendo más accesible el precio de la visa de residencia.
(10) Protección de Refugiados	CS	Chile ha firmado y ratificado la convención de 1951, incorporándola a la legislación nacional.

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar en la tabla, solamente tres de las diez variables cumplen satisfactoriamente con los estándares internacionales, que son la definición del acto, el

status especial de los niños, y la protección de refugiados. Cinco variables cumplen parcialmente con los requisitos, que son las de criminalización de la trata, criminalización del tráfico, protección de víctima y testigos, consentimiento y prostitución. Y dos variables que son las del plan de acción nacional, y la política migratoria, no cumplen con los requisitos. Como se puede ver, Chile se encuentra enfocado principalmente en tipificación del delito y la penalización, donde se muestra que cumple satisfactoria o parcialmente con los estándares, mientras que en el combate cumple solo parcialmente, y en la prevención muestra serias falencias en su legislación. Es importante entonces, elaborar un Plan de Acción Nacional que permita superar los defectos mencionados, enfocándose en el ámbito de la prevención y en la protección de víctimas y posibles víctimas del delito.

V. Legislación Extranjera

1. Legislación Extranjera y Estándares Internacionales

Durante la última década, los países de Latinoamérica han tomado conciencia sobre la importancia del fenómeno de la trata, firmando y ratificando el Protocolo contra la Trata, e incorporándolo en su legislación nacional. Reconociendo que la realidad de cada país es distinta, se analizará bajo el mismo criterio establecido la legislación de los países de Argentina, Bolivia, Colombia, México y Perú, para obtener una mirada regional de la legislación sobre trata, así como ejemplos de legislaciones más completas que la de nuestro país. A continuación se presenta un cuadro-resumen donde se calificará el cumplimiento de la legislación de estos países con los requisitos propuestos por el toolkit, de las variables (1) a la (7) donde CS significará Cumple Satisfactoriamente, CP significará Cumple Parcialmente y NC significará No Cumple. Luego de esto, se escogerán los países que cumplan satisfactoriamente con el criterio en la mayor cantidad de variables, para rescatar los aportes más relevantes de su legislación, para el caso chileno, concentrándose especialmente en aquellos ámbitos donde nuestro país presenta carencias.

Figura 2. Cumplimiento de la Legislación de Países Latinoamericanos con los Estándares Internacionales

País/Variable	Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	México	Perú
(1) Definición del Acto	CS	CS	CS	CP (Falta especificar los medios)	CS	CP (no incluye trata nacional)
(2) Criminalización de Trata	CP (no se penaliza al testigo)	CS	CP (No se penaliza la tentativa de comisión)	CP (la pena es de tan solo 4-6 años)	CS	CP (no criminaliza todas las formas)
(3) Criminalización de Tráfico	NC (no protege a las víctimas)	CS	CP (no se explicita a la víctima de tráfico como tal)	CP (Falta protección a la víctima de tráfico)	CS	CS
(4) Protección de Víctima y Testigos	CP (No protege a los testigos ni a las víctimas de tráfico)	CP (Falta abordar la regularización migratoria de las víctimas y la protección de testigos)	CP (Falta especificar sobre la protección, que exista prevención de revictimización y posibilidad real de regularizar la situación migratoria)	CS	CS	CP (no existe protección específica para víctimas de trata)
(5) Status Especial Niños	CS	CS	CS	CP (no se encuentran tipificadas todas las formas de trata)	NC (en la protección especial para niños)	CP (no brinda una protección satisfactoria para niños)
(6) Consentimiento	CS	CS	CP	CS	CS	CP (no se especifica)
(7) Plan de Acción Nacional	CP (se crea una ley aparte con el PAN)	CS	NC	CS	CS	NC (la ley es una modificación al código penal)

Fuente: Elaboración Propia

2. Argentina

La legislación Argentina se concentra, al igual que Chile, principalmente en la tipificación del delito y en el ámbito de la persecución. En la variable de criminalización del tráfico ilícito de migrantes, presenta incluso mayores falencias que Chile, ya que no se incorpora en la legislación nacional esta variable.



En cuanto a la protección de víctima y testigos, cumple parcialmente ya que si bien se protege a las víctimas de trata, las víctimas de tráfico quedan excluidas de esta protección. En lo que respecta al consentimiento de la víctima, cumple satisfactoriamente el criterio propuesto, al explicitar la invalidez del consentimiento.

Argentina no presenta en la ley 26.364¹⁷ un plan de acción nacional, sin embargo el Decreto 1281-2007 crea el Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. Se crea para ser aplicado dentro del Ministerio del Interior, donde se establece la coordinación para cooperación entre éste y otros ministerios y organismos.

Los principales objetivos se dividen en prevención, persecución y atención a la víctima.

En el ámbito de la prevención, el programa se enfoca en informar al ciudadano sobre el fenómeno de trata, la realización de estudios sobre trata y la información a las víctimas de sus derechos para evitar re-victimización.

En el ámbito de la persecución, se propone un sistema de monitoreo y registro, mediante la creación del Registro Nacional de Datos, dependiente del Ministerio Público. También propone un monitoreo constante del funcionamiento de las instituciones y programas dedicados al combate.

En cuanto a la protección de víctimas, busca promover la “articulación interinstitucional entre organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil”¹⁸.

¹⁷ Ley 26.364, Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, (2008), Buenos Aires

¹⁸ Ibidem.

Como se puede observar, Argentina se encuentra en una posición muy similar a Chile respecto al cumplimiento con los estándares internacionales de protección a las víctimas y de combate de la trata de personas.

3. Bolivia

Bolivia ha realizado avances importantes en su legislación respecto a la trata, promulgando la nueva Ley Integral Contra la Trata y el Tráfico de Personas en Agosto del año 2012.¹⁹ Esta ley contempla tanto la tipificación del delito como un plan de acción nacional. Esta es una ley muy completa por diferentes razones. En primer lugar, en las disposiciones generales se desarrolla el objetivo de la ley, así como sus fines específicos donde incluye la prevención, la protección a las víctimas, el fortalecimiento del sistema



judicial para combatir la trata y la promoción de la cooperación nacional e internacional para alcanzar el objetivo de la ley. Explica los valores y principios por los cuales se rige la ley. Luego define no solamente el delito de trata en sí, sino todos los conceptos que contiene esta misma definición, lo cual es altamente recomendable para evitar confusiones en la interpretación.

En segundo lugar, establece la creación del Consejo Plurinacional contra la Trata y Tráfico de Personas, donde nombra las instituciones que lo conforman, así como las estructuras de funcionamiento, las atribuciones y las funciones que ejercerá cada una. El consejo es el encargado de desarrollar el plan de acción nacional, que incluye en la prevención, el ámbito educativo formal, el ámbito educativo no formal, el ámbito comunicacional, los medios de comunicación social, el servicio público de empleo y las agencias privadas de empleo; el ámbito de la seguridad ciudadana, y la denuncia en los controles migratorios. En cada uno de estos ámbitos se desarrollan acciones concretas a realizar.

En tercer lugar, elabora mecanismos de protección, atención y reintegración de las víctimas, donde se busca evitar la re-victimización con medidas concretas. Un programa de protección a las víctimas, con especial énfasis y medidas para niños y adolescentes.

¹⁹ Ley N° 0021/2012-2013, “Ley Integral Contra la Trata y el Tráfico de Personas” , (2012), Congreso de Bolivia

Estas medidas incluyen la protección en el proceso judicial, la atención, reintegración, traslado de víctimas e inserción laboral. No se habla de reparación económica a las víctimas.

Y en cuarto lugar, se modifica el código penal, para el ámbito de la persecución, prohibiendo tanto la trata como el tráfico ilícito de migrantes, donde se especifica cada uno de los actos de explotación, y donde se establecen las agravantes. Se prohíbe también el proxenetismo, la pornografía forzada y su distribución, y la violencia sexual comercial hacia menores de edad donde se penaliza al consumidor. Además se establecen las sanciones para los servidores públicos (cuando por ejemplo revelen la identidad de las víctimas, testigos o denunciantes). Finalmente se le atribuyen funciones y facultades a la policía boliviana, a la policía institucional, y se establece con detalle el procedimiento en la investigación.

Por último, en quinto lugar se encuentra la sección sobre cooperación internacional, repatriación y reciprocidad. En esta sección se establecen los mecanismos de cooperación con otros países tanto en la persecución del delito como para la repatriación de las víctimas, estableciendo que esta debe ser siempre voluntaria, y en el caso de no querer volver a su país de origen las víctimas extranjeras, se garantizará su permanencia y la vigencia plena de sus derechos humanos. Sin embargo esta parte no especifica en qué consistirá este proceso.

En síntesis, Bolivia cuenta con una ley que cumple en casi todos los ámbitos, satisfactoriamente con los estándares internacionales de prevención, protección a las víctimas y prevención del delito. Establece obligaciones claras y detalladas a las distintas instituciones, y define bien el delito.

4. Colombia

La Ley 985²⁰ del año 2005 en Colombia tiene como principal objetivo adoptar medidas en contra de la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas. En la tipificación del delito solo cumple parcialmente los criterios utilizados, ya



²⁰ Ley 985, “Por medio de la cual se Adoptan Medidas contra la Trata de Personas y Normas para la Atención y Protección de las Víctimas de la misma”, (2005), Congreso de Colombia

que falta especificar en la definición de trata los medios que pueden ser utilizados, poseen una pena baja de 4 a 6 años, y no se criminaliza adecuadamente el delito de tráfico ilícito de migrantes, ni especifica todas las formas de trata de menores.

En cuanto a la prevención del delito, el encargado es el Gobierno Nacional, donde las instituciones de coordinación son el Ministerio del Interior, y el de Justicia. La prevención se enfoca en programas educativos, capacitación de funcionarios públicos, y sensibilización pública. Esto se especifica de manera general.

En cuanto a la protección de víctimas y testigos, los encargados son el Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia, y se establecen medidas de protección y asistencia, que se enmarcan dentro de un programa de la Estrategia Nacional. Incluyen medidas de asistencia inmediatas y mediatas, tanto para las víctimas que se encuentran dentro del país como para aquellas víctimas colombianas que se encuentren en el exterior. Se le confiere un status especial (pero no suficiente) de protección a menores de edad.

En cuanto a la persecución del delito, se establece que se fortalecerá la investigación judicial y la acción policiva, sin especificar cómo, al igual que la cooperación internacional.

Establece un comité interinstitucional, nombrando a sus integrantes, el cual es el encargado de elaborar la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, de revisar acuerdos y convenios internacionales suscritos por Colombia relacionados con la trata de personas, servir de órgano asesor, de instancia de coordinación. También es el encargado de realizar seguimiento de los efectos de las normas, y de coordinar el diseño y la implementación del Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas, que establece y regula la misma ley.

En las disposiciones finales se establecen las fuentes de recursos (Presupuesto Nacional, donaciones, incautaciones del delito de lavado de activos por trata de personas, recursos provenientes de la cooperación internacional y nacional, y otras fuentes), donde su administración queda a cargo del Ministerio del Interior, y de Justicia, mediante la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional.

En síntesis, si bien Colombia debe mejorar en su ley la tipificación del delito y la criminalización de la trata, posee medidas adecuadas de protección y asistencia a las víctimas, así como un plan de acción nacional que cumple en términos generales con los estándares internacionales. Un progreso importante ha sido el establecimiento de las instituciones encargadas y su respectivo financiamiento.

5. México

Un gran logro para México ha sido la promulgación en el año 2012 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.²¹

Esta ley establece tantos sus objetivos, como los principios en los que se basa, dentro de los cuales están la máxima protección a la víctima, la perspectiva de género, la prohibición de la esclavitud y discriminación en México, el interés superior de la infancia. Se hace mención también al principio de la debida diligencia, al principio de no-devolución, el derecho a la reparación del daño, la garantía de no revictimización, la laicidad y libertad de religión, la presunta minoría de edad, y la imparcialidad en la atención a las víctimas.



En cuanto a la penalización del delito, cumple satisfactoriamente con los requisitos al establecer penas adecuadas a delitos bien definidos.

Se establece adecuadamente la reparación del daño a la víctima, de parte de aquel que ha sido declarado penalmente responsable del delito.

En cuanto a la protección y asistencia a las víctimas se cumple satisfactoriamente con los estándares internacionales, ya que sale especificado de manera adecuada las obligaciones del Estado para con las víctimas de trata. Se establecen también las medidas de protección para las víctimas extranjeras en México, así como para las víctimas mejicanas en el extranjero.

Especifica las fuentes de los fondos para otorgar esta protección y asistencia, donde figuran los recursos previstos de los egresos de la Federación y el Distrito Federal, recursos obtenidos de bienes decomisados en procesos penales, bienes que causen abandono, bienes objeto de extinción de dominio relacionados con el delito, recursos provenientes de fianzas o garantías, y donaciones.

Luego indica para qué se utilizaran estos recursos; costos de tratamientos médicos,

²¹ Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, Nueva Ley DOF 14-06-2012 “Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”, (2012), Congreso de México

terapias psicológicas, transporte (incluido el costo de transporte al lugar de origen si así lo quisiera la víctima), pérdida de oportunidades, daños materiales y pérdidas de ingresos, gastos de asistencia y representación jurídica o de peritos. También si la víctima lo solicita existe la reparación moral donde se hace una declaración oficial que restablezca la dignidad, reputación y derechos de la víctima.

Establece la obligación de la Procuraduría de elaborar un programa de protección y asistencia a las víctimas, y su puesta en marcha.

Crea la Comisión Intersectorial para Prevenir, Combatir y Sancionar los Delitos en Materia de Trata de Personas, nombrando sus integrantes y sus funciones y atribuciones, donde se debe ejecutar el Plan de Acción Nacional. Este plan cumple satisfactoriamente con los estándares internacionales, donde se busca una orientación a la víctima, con políticas que permitan tanto la protección de éstas como prevención de la trata. En cuanto a esto último se genera un programa de atención preventiva a zonas y grupos de alta vulnerabilidad. Contiene la reglamentación del programa nacional, y un punto importante, es que se establece también el mecanismo de evaluación de este programa nacional.

6. Perú

La ley peruana del año 2007, llamada Ley 28.950,²² Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, es una modificación al código penal, donde se tipifica y criminaliza la trata y el tráfico ilícito de migrantes. Cumple parcialmente los estándares internacionales en materia de tipificación y criminalización, pero no establece criterios de prevención ni un programa de acción nacional. En cuanto a la asistencia y protección de las víctimas, solamente establece la obligación del Estado de entregar como mínimo: repatriación segura, alojamiento transitorio, asistencia médica, psicológica, social y legal, y reinserción laboral. Pero no especifica quien entrega esta asistencia, cómo la entrega y con cuantos recursos. En este sentido, la ley peruana no cumple con los estándares internacionales sobre prevención y combate de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y de protección a las víctimas.



²² Congreso de la República, Ley 28.950 “Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes” (2008)

VI. Instituciones

1. Introducción

En Chile no existe una ley integral de trata que, además de tipificar el delito, coordine las instituciones encargadas de la prevención, persecución del delito y protección de las víctimas, asignando a cada una su rol y presupuesto. Como ya se ha explicado, la ley 20.507 es una modificación al código penal donde se establecen medidas de protección mínimas durante el proceso de investigación y judicialización. Pero no existe en esta Ley un Plan de Acción Nacional donde se hagan vinculantes las funciones de los distintos organismos, con metas específicas, y presupuesto asignado. Debido a esto, las instituciones han debido organizarse entre sí, para cumplir tanto con las obligaciones impuestas por la legislación nacional, como con el resto de las obligaciones internacionales que esta ley no cubre.

En este contexto se crea la Mesa Intersectorial para la Trata de Personas mediante el Decreto Ex. 2821 en el año 2008.²³ Esta mesa dejó de funcionar después de un par de sesiones, para ser reactivada en el año 2012 debido a una iniciativa del Ministerio del Interior, luego de que éste realizare un diagnóstico de las capacidades estatales para enfrentar el problema de la trata en Chile.²⁴ Este diagnóstico pudo dar cuenta de una capacidad estatal insatisfactoria, donde no existía una respuesta homogénea de parte de todos los organismos públicos involucrados, coordinación entre ellos, ni un grado adecuado de capacitación. Se pudo apreciar una ausencia de protocolos en las instituciones involucradas, así como la inexistencia de un sistema unificado de datos. En cuanto a protección de las víctimas, no existían centros especializados de atención ni una adecuada coordinación con las ONG's involucradas en este tipo de actividad. Y en cuanto a la prevención, no existía una estrategia nacional de difusión ni campañas. La mesa entonces se reactivó para combatir estos problemas, con las principales instituciones involucradas y con el apoyo de la Embajada de Estados Unidos, Ministerio del Interior y Seguridad Pública con sus secretarías de Interior y Prevención del Delito, Ministerio de Salud, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Servicio Nacional de Menores, Servicio Nacional de la Mujer, DIRECTEMAR, Agencia Nacional de Inteligencia, Policía de

²³ Ministerio del Interior, Decreto Exento 2821 “Crea Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas”, (2008), Ministerio del Interior

²⁴ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Diagnóstico sobre Capacidades de Respuesta Estatal en Materia de Trata de Personas”, (2012) Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Investigaciones y Carabineros.

El trabajo del año 2012 consistió principalmente en la elaboración de un Plan de Acción Nacional, con la coordinación de todas estas instituciones, que busca combatir los problemas identificados en este diagnóstico.

2. Plan de Acción Nacional

El plan de acción ya ha sido redactado y revisado por expertos y organizaciones no gubernamentales, que han enviado recomendaciones. Sus observaciones y recomendaciones actualmente se están incorporando para poder comenzar a validarlo con las distintas instituciones de la Mesa Intersectorial, asignando compromisos para que finalmente entre en vigencia. El problema es que este Plan de Acción Nacional²⁵ no es legalmente vinculante, por lo que para que funcione debe estar constantemente luchando por mantenerse en la agenda política de las distintas instituciones involucradas, ya que no existe una ley integral de trata que comprometa a las instituciones a responder a este problema, por lo que éstas deben usar su propio presupuesto para enfrentarlo. El plan es dirigido por el Ministerio del Interior, pero no posee entonces, mecanismos de coerción para su cumplimiento.

En cuanto a su contenido, este plan apunta principalmente a visibilizar el problema de la trata y ordenar funciones con las organizaciones existentes. Su planteamiento es que en la medida en que las instituciones funcionen de manera adecuada para lograr identificar y sistematizar

“El problema es que el Plan de Acción Nacional no es legalmente vinculante”

casos, se podrá visibilizar la envergadura real de este problema y convertirlo en una prioridad dentro de estas mismas instituciones. Al tener un adecuado sistema único de registro y sistematización de datos, se pueden hacer evaluaciones de riesgo y dirigir las campañas preventivas a un público objetivo. Esto se logra mediante el aumento de denuncias (para lo cual debe existir información sobre el delito) un canal adecuado de recepción de estas denuncias (que se logra mediante la capacitación de funcionarios y la coordinación interinstitucional), por lo que el plan se divide en las áreas de prevención y sensibilización, control del delito, protección y asistencia víctimas, y cooperación y coordinación interinstitucional. Cada una de estas áreas elabora objetivos y acciones concretas para cumplirlos, así como metas e indicadores específicos de cada acción y la institución encargada de llevarlas a cabo.

²⁵ Ministerio del Interior, Departamento de Crimen Organizado, Plan de Acción Nacional, (2012)

En el ámbito de la prevención, el Plan de Acción Nacional cuenta con acciones de capacitación a funcionarios públicos para la detección de posibles casos de trata, y sensibilización a grupos especialmente vulnerables, así como un aumento de un 50% en la fiscalización. Cuenta además con la creación un sistema único de orientación y asistencia a extranjeros que ingresan al país, a cargo del Ministerio del Interior y el SERNAM. En cuanto al combate a la demanda, el plan no especifica que exista un enfoque al consumidor de prostitución, para los casos de trata con fines de explotación sexual, ni un enfoque de igualdad de género, sino que habla de la sensibilización en general. En cuanto a la reducción de vulnerabilidad de las posibles víctimas, el plan no ataca las causas estructurales de vulnerabilidad como lo son la inequidad, la pobreza y la discriminación, sino que habla más bien de medidas de otorgamiento de información y fomento a la denuncia.

El plan no aborda la prevención de la corrupción más allá de las capacitaciones propuestas, que es un tema fundamental relacionado con la trata de personas, ya que la complicidad institucional es un factor favorecedor importante. Tampoco aborda una solución integral para atacar los factores de la política migratoria que incentivan el trabajo migratorio irregular. Si bien, modificar la política migratoria puede significar modificaciones en la ley migratoria que es una tarea que compete a otros organismos, el Plan de Acción Nacional podría tener alguna incidencia en que ocurran estas modificaciones para prevenir la victimización de migrantes vulnerables, y no lo tiene. En cuanto a política migratoria, el plan contempla principalmente la capacitación de los funcionarios y un aumento de la fiscalización en fronteras.

Algo similar ocurre con la normativa con respecto a la prostitución que, como se ha analizado antes, influye de manera directa en la rentabilidad de la trata con fines de explotación sexual. El plan sin embargo, no cuenta con iniciativas para estudiar el tema de la prostitución como problemática nacional e incidir en aquellos factores de la realidad nacional actual que aumentan la vulnerabilidad de víctimas y posibles víctimas.

Para resumir el ámbito de la prevención del Plan de Acción Nacional, se puede establecer entonces que éste se centra en la capacitación intensiva de funcionarios, y en la difusión de información, para lograr un aumento en las denuncias.

En el ámbito de la protección, el Plan de Acción Nacional se enfoca principalmente en fortalecer la respuesta estatal de la atención a víctimas de trata, aumentando a nivel nacional la los centros de atención integral para este tipo especial de víctimas con equipos capacitados, la elaboración de un protocolo nacional único de trabajo que coordine a las instituciones involucradas en el proceso de atención a víctimas para optimizar este mismo y evitar la revictimización. Busca también aumentar la cooperación con organismos no gubernamentales para la protección de víctimas.

El Plan de Acción Nacional contempla el uso de la visa humanitaria para víctimas de trata, mientras que no ofrece protección para víctimas de tráfico de personas, las que son devueltas forzosamente a su país. No existen lineamientos en el plan para modificar esta situación. Carece de atención legal especializada para las víctimas, lo que es importante para que sus derechos sean salvaguardados en todo momento del proceso judicial y para que puedan conseguir algún tipo de reparación. En cuanto a la asistencia psicológica, plantea diseñar y aplicar un modelo de intervención psicosocial para víctimas de trata residentes en los centros de atención integral, a cargo del SERNAM, Ministerio del Interior y SENAME.

El plan no propone una solución concreta para el problema de acceso de salud de todas las víctimas, sobretodo cuando éstas no tienen número de identificación. Tampoco explicita un modelo de reinserción laboral ni medidas de prevención de la revictimización.

“El plan no propone una solución concreta para el problema de acceso de salud de todas las víctimas”

En cuanto a la situación migratoria, el protocolo que propone el Plan de Acción Nacional, establecerá el procedimiento para regularizar ésta misma. Pero no se cuenta con un protocolo de repatriación voluntaria con su respectiva evaluación de riesgo, ni con el financiamiento para ello.

Respecto de la persecución y penalización del delito, el plan propone la elaboración de protocolos de actuación que aseguren una rápida y eficaz actuación policial frente a denuncias de trata de personas, tanto para la PDI como para Carabineros y el Ministerio Público. No contempla la evaluación de modificar la ley para sancionar a personas jurídicas o empresas que participen en la comisión del delito. En cuanto a la reparación, el nuevo protocolo nacional único debería contemplarla, pero no menciona la reparación económica, ni especifica en qué consistiría, considerando que actualmente no existe ninguna medida de este tipo para las víctimas. Con respecto a esto mismo, el plan no aborda alguna modificación en el destino de los bienes incautados, que podrían destinarse a las víctimas, a su protección o a la prevención.

Se le da especial énfasis a la cooperación con organismos no estatales, en todos los ámbitos de este plan.

El Plan de Acción Nacional entonces, cumple con los requisitos de una primera etapa en la prevención y el combate a la trata de personas, ordenando las instituciones involucradas y estableciendo sus funciones, en torno al objetivo de incrementar denuncias y lograr una prevención efectiva de las víctimas. Sin embargo, carece de muchos aspectos fundamentales para abordar el problema de la trata de manera

integral, cumpliendo con los principios y directrices contra la trata de personas, que constituyen el compromiso internacional del Estado.

3. Prevención

En el ámbito de la prevención, se puede observar que para lograr una efectiva prevención de la trata de personas, se debe reducir lo más posible la vulnerabilidad de las posibles víctimas.²⁶

Esta vulnerabilidad responde muchas veces a problemas estructurales de la sociedad, como lo son la pobreza, la desigualdad, la inequidad de género, etc. Es por esto que la trata de personas se debe prevenir de manera integral, abordando los distintos niveles de profundidad que este fenómeno abarca. Si bien los problemas estructurales probablemente sean muy amplios para ser abordados desde las instituciones encargadas de la prevención de trata de personas, éstas mismas pueden generar investigación y presión respecto al tema para que ingrese y se mantenga en la agenda política del país.

Se pueden identificar tres grados de profundidad, generalmente asociados a medidas de largo, mediano y corto plazo, donde las de largo plazo buscan solucionar estos problemas estructurales de la sociedad que son más profundos. Las de mediano plazo buscarán modificar el funcionamiento de las instituciones para que aquellas que estén en contacto con víctimas o posibles víctimas de trata de personas, hagan todo lo posible por disminuir su vulnerabilidad. Esto puede tener que ver con las leyes que protegen a las posibles víctimas, y a cómo cada institución se hace consciente del problema de la trata, incorporándolo a sus protocolos internos. Finalmente existen las medidas de corto plazo que buscarán prevenir de manera directa, mediante intervenciones sociales, campañas de prevención, etc.

En cuanto a las medidas de largo plazo, no se está abordando el problema de la discriminación. Tomando en cuenta que una gran cantidad de víctimas de trata es población migrante, y que la sociedad chilena es por lo general poco receptiva con esta población, existe un alto nivel de discriminación que se llega a percibir incluso en el trato de los funcionarios públicos que se encuentran en contacto directo con los migrantes. En Chile no se han hecho campañas, y hasta hace poco no existía una ley

²⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas," (2002), Consejo Económico y Social de Naciones Unidas

efectiva contra la discriminación. En vista de que se ha promulgado muy recientemente, es de esperar que los resultados no sean aún visibles. El problema de la discriminación aumenta la vulnerabilidad de las posibles víctimas ya que muchas veces a las mujeres extranjeras se les estigmatiza con que vienen a prostituirse, por lo que al ser víctimas de trata con fines de explotación sexual, pueden ser fácilmente discriminadas, y va a existir una mayor dificultad de parte de la sociedad para percibir la explotación. Su acceso a la ayuda estatal puede verse perjudicada, y durante el juicio esta discriminación también puede ser relevante para sus resultados.

La desigualdad es un factor relevante que influye en la vulnerabilidad de las personas y que tampoco ha sido abordada en Chile como uno de los factores que facilitan la trata. Tanto la desigualdad interna del país como la desigualdad con respecto a otros países influyen en la trata. Chile con su rápido crecimiento ha aumentado la desigualdad con respecto a los demás países y se ha convertido en un polo de atracción para migrantes. Esto facilita la trata al llegar estos migrantes en situación de vulnerabilidad a Chile accediendo a cargos de baja calificación y remuneración, donde la gran inequidad dentro del país mantiene esta vulnerabilidad. Entonces, este problema no ha sido evidenciado como factor favorecedor de la trata para disminuir lo más posible la desprotección de los migrantes dentro del país.

“Lo más importante es generar una conciencia a nivel institucional de este problema, y una correcta coordinación entre las instituciones involucradas.”

La inequidad de género tampoco ha sido contemplada como problema estructural dentro de los esfuerzos del Estado por disminuir el problema de trata. Reconociendo que el mayor porcentaje de víctimas son mujeres, que han sido tratadas con fines de explotación sexual, la percepción social de la mujer como objeto sexual que debe satisfacer el deseo del hombre, debe ser abordada para combatir la demanda de prostitución. El Estado no ha asumido una postura clara con respecto a la prostitución, ni ha legislado con respecto a esta postura, sino más bien ha ocultado lo más posible el ejercicio de esta actividad, siendo lícita mientras no ofenda a la moral y las buenas costumbres. Esto no es abordar el tema desde la perspectiva de género, evidenciando los riesgos de la prostitución y la diferencia entre prostitución libre y prostitución forzada.

En cuanto a las medidas de mediano plazo de prevención de la trata, lo más importante es generar una conciencia a nivel institucional de este problema, y una correcta coordinación entre las instituciones involucradas. Si bien en el Plan de Acción Nacional

existen fuertes medidas para capacitar a funcionarios y funcionarias, hasta el momento se puede percibir que a nivel nacional, no existe conocimiento suficiente sobre el fenómeno en las instituciones involucradas en prevención. Un problema muy importante es el de la alta rotación de ciertos cargos relevantes, como los funcionarios que se encuentran en las fronteras, donde son capacitados y luego al salir de oficio, esta capacitación no es recibida por quien lo reemplaza. Por esto, una carencia importante en Chile es la capacitación periódica y sistemática en instituciones como Carabineros, Policía Internacional, INTERPOL, Departamento de Extranjería y Migración, y todas aquellas instituciones que puedan estar relacionadas con posibles víctimas de trata para que sepan identificarlas y seguir un protocolo establecido de prevención.

La política migratoria actual facilita la trata al condicionar el status migratorio a que el migrante tenga trabajo. La visa sujeta a contrato implica que el extranjero tiene permiso de residencia mientras tenga un contrato de trabajo, lo que pone al migrante en una situación de particular vulnerabilidad, al quedar expuesto a aceptar la explotación con tal de poder permanecer en el país.

En cuanto a las medidas de corto plazo, no existe un canal de acceso a la información para los migrantes de sus derechos. La información está, pero los migrantes al ingresar al país no son informados adecuadamente de sus derechos, ni de lo que es la trata y cómo evitar convertirse en víctima de ella. Hasta el momento no existen campañas de prevención de trata, aparte de aquellas que han existido contra la explotación sexual infantil. La sociedad chilena no sabe lo que es la trata ni es informada de este fenómeno en ninguna instancia educativa. Es por esto que la prevención se hace difícil al ser un fenómeno desconocido.

La fiscalización para la prevención es pobre, ya que a nivel nacional (y sobretodo en regiones) no ha existido una capacitación en Carabineros y Policía de Investigaciones para identificar posibles casos de trata. Al no existir un sistema de registro y sistematización de datos, no se han identificado con certeza las principales tendencias de la trata en Chile, lo cual permitiría dirigir recursos en fiscalización y en campañas de prevención.

4. Protección a Víctimas

Los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, establecen que las víctimas del delito de trata de personas deben tener protección física, psicológica y legal

en todo momento, desde que son rescatadas, durante el proceso judicial, y después del juicio para evitar la revictimización.²⁷ Si la víctima no quisiera declarar en el juicio no debiera ser obligada a ello, ni debería condicionarse su status migratorio en el país a esta declaración. Debe recibir reparación si lo solicita, y apoyo para lograr reinserción social y laboral, y en el caso de querer volver a su país de origen recibir asistencia para la repatriación que debe ser siempre voluntaria. Esto se debe a que al repatriar forzosamente a una víctima de trata, se le estaría obligando a regresar a las condiciones de vulnerabilidad que la llevaron a ser víctima en primer lugar, y se estaría incumpliendo el artículo 9b del Protocolo que establece que se debe proteger a las víctimas contra un nuevo riesgo de victimización. Las víctimas de tráfico también deben tener protección como víctimas, donde se les considere como tal y no se les criminalice ni se les violen sus derechos.

Al existir desconocimiento a nivel nacional de este delito, no existen campañas que informen sobre el proceso de denuncia para las víctimas y testigos, por lo que el acceso a la justicia se dificulta.

“No es necesario que la víctima coopere con el juicio para tener acceso a la casa de acogida del SERNAM”

En Chile, las víctimas al ser rescatadas entran al sistema de protección de la fiscalía, donde se hace el seguimiento durante el proceso investigativo. La fiscalía cuenta con una unidad de atención a víctimas y testigos, pero como se ha establecido anteriormente, las víctimas de trata son víctimas distintas a las de otro tipo de delitos, muy complejas, y deben recibir atención especializada. Sin embargo, no existen equipos especiales para atenderlas en todo el país. Existe el problema de que la víctima tenga que declarar más de una vez y a distintas personas, lo que puede constituir una revictimización en la medida en que estas declaraciones sean traumáticas. Durante el proceso de investigación y judicialización, la fiscalía debe hacerse cargo de la víctima, ya que hasta el momento existe una sola casa de acogida para víctimas de trata en todo el país, proyecto piloto del SERNAM, que acoge solamente a víctimas mujeres, que no tengan adicciones (alcohol, drogas). No es necesario que la víctima coopere con el juicio para tener acceso

²⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas,” (2002), Consejo Económico y Social de Naciones Unidas

a la casa de acogida. Esta casa posee un excelente equipo profesional con educadoras, trabajadora social y psicóloga que han recibido una capacitación especial, que sería difícil de replicar en el resto del país. Las víctimas en esta casa reciben asistencia psicológica y protección física, mas no reciben asesoría jurídica, atención psiquiátrica, ni acompañamiento a sus actividades diarias.

Chile carece entonces, de casas de acogida para todo tipo de víctimas de trata, y por lo tanto carece también de programas de reinserción laboral y social que se apliquen en todo el país.

En cuanto a la protección durante el juicio, y a la prevención de la revictimización durante este mismo, existe precariedad todavía en este ámbito, debido a la falta de capacitación del poder judicial, donde éste asuma su responsabilidad en la protección de la víctima como lo establece la ley.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos es querellante, y no representante de las víctimas, debido a su mandato legal de representar el interés del Estado de que se resguarden los derechos humanos durante el juicio, cumpliendo así, sus obligaciones internacionales.²⁸

Una de las medidas de protección utilizadas es el resguardo de la identidad de la víctima mediante el nombramiento de sus iniciales, y la reserva de domicilio. La fiscalía puede solicitar medidas de protección durante el juicio como lo son el “biombo”, que impide a la víctima tener contacto visual con los imputados. Sin embargo, el juez puede negar este derecho y si bien en el primer juicio de trata en Chile se permitió el uso de esta medida de protección, ha habido otros juicios en los que esto no ha ocurrido, lo que muestra cómo el poder judicial no asume su responsabilidad con el Estado y con la comunidad internacional de proteger los derechos de las víctimas. Como la protección en Chile no se encuentra especificada en la ley 20.507 y queda a la discrecionalidad del juez, ocurren este tipo de violaciones en que el proceso del juicio oral es traumático, en vez de ser reparatorio para la víctima como debería serlo. Ocurre también que la defensa usa técnicas de intimidación hacia la víctima, lo que constituye otra muestra del desconocimiento de la gravedad de este delito y de la protección que deben tener las víctimas, donde nuevamente el juez desconoce su rol en la protección de éstas. Durante el juicio se implementan las medidas de seguridad generales como se hace en todos los

²⁸ INDH. “Informe Anual: Situación de los Derechos Humanos en Chile”, (2011), Instituto Nacional de Derechos Humanos

juicios, ya que como se explicó anteriormente, la ley no establece explícitamente cuales deben ser estas medidas de seguridad que eviten revictimización, para el delito específico de trata.

Otra carencia es que las víctimas no tienen hasta el momento, representación judicial, por lo que no pueden exigir una reparación económica. La ley tampoco establece que haya reparación, y claramente las víctimas no poseen los recursos para contratar representación judicial de manera privada.

Un problema importante es el del acceso a la salud, ya que actualmente si una persona no tiene número de identidad, no es atendida en los servicios públicos a no ser que esté embarazada o sea un niño. Esto puede convertirse en un problema para las víctimas que se encuentran en el país de manera irregular. Este es un problema que debe resolverse de manera urgente ya que es primordial que las víctimas tengan acceso a salud inmediatamente luego de ser rescatadas, para efectuar un diagnóstico, ya que pueden existir lesiones o enfermedades que se deban tratar.

En teoría sí existiría este acceso a salud en vista de la expedición de una visa temporal humanitaria para las víctimas de trata. Pero el proceso de otorgamiento de esta visa no es inmediato, ni de bajo costo, ya que pueden llegar a los 400 dólares. Hasta el momento las visas humanitarias las ha pagado la fiscalía, y el departamento de extranjería y migración no ha mostrado indicios de bajar el costo de esta visa, cosa que podría hacer mediante la fijación del decreto exento que se hace cada año, donde se cree un protocolo que fije un porcentaje del valor para las víctimas de trata, reconociendo su condición de vulnerabilidad.

“Las víctimas de tráfico no son consideradas en ningún ámbito de la protección, ya que en Chile no son consideradas como víctimas, y son devueltas forzosamente a su país.”

En la etapa posterior al juicio, las víctimas deben decidir si desean permanecer en Chile o volver voluntariamente a sus países de origen. En este proceso es importante que la repatriación sea asistida donde se haga una evaluación de riesgo. Hasta el momento ninguna institución del Estado se encarga de la labor de repatriación, aunque el ministerio público se encuentra en proceso de elaborar un protocolo para la evaluación de riesgo. Pero la fiscalía no puede costear la repatriación de las víctimas ya que su presupuesto es limitado, y hasta el momento la única institución que se ha hecho cargo del costo de la repatriación ha sido la OIM. No existe una institución del Estado que acoja esta labor de manera institucionalizada.

Como se puede ver, existe ausencia de un protocolo que establezca qué función cumple

cada institución en cuanto a protección de las víctimas, como se maneja su financiamiento, y los estándares que debe cumplir, lo que implica que hayan importantes vacíos en este ámbito y que no estén cubiertos todos los aspectos de la protección.

Por otro lado, las víctimas de tráfico no son consideradas en ningún ámbito de la protección, ya que en Chile no son consideradas como víctimas y, aunque no son penalizadas por haber ingresado ilegalmente al país si es que se comprueba que han sido víctimas de tráfico, son devueltas forzosamente a su país a las mismas condiciones de vulnerabilidad que las llevaron a ser víctimas de tráfico en primer lugar, sin recibir protección alguna.

5. Persecución y Penalización del Delito

La persecución del delito de trata es un procedimiento complejo donde se debe comprender en profundidad el fenómeno para poder investigarlo adecuadamente. Es necesario que estén coordinadas las instituciones como Carabineros, Policía de Investigaciones y Fiscalía, entre ellas y a nivel nacional, porque el delito frecuentemente se comete en varias regiones, ya que las víctimas son captadas en una y repartidas en otras. Existe también necesidad de una cooperación internacional con los países de origen, cuando Chile es país de destino, así como cooperación con los países de destino cuando Chile es un país de tránsito u origen.

En este ámbito también es notorio que en Chile falta una capacitación coordinada y sostenida en el tiempo de funcionarios de Carabineros, PDI y Ministerio Público, que sea institucionalizada y a nivel nacional. De esta manera se logra identificar el delito para poder investigarlo, así como para procesar las denuncias adecuadamente. Actualmente ocurre que un delito es ingresado por ejemplo como explotación sexual infantil, cuando podría ser ingresado también como trata de personas, donde se obtienen mejores facultades investigativas. Puede también ser ingresado como “otros hechos” y de esta manera no es remitida la denuncia inmediatamente a las unidades de alta complejidad, lo que dificulta el proceso de investigación y la contabilización del delito para que luego sea sistematizada esta información.

Hasta el momento se han realizado capacitaciones a algunos funcionarios de la PDI, Carabineros y Fiscalía, principalmente en la región metropolitana. En Carabineros la OS9, al menos en Santiago, se ha especializado en este delito de manera satisfactoria. En PDI existen detectives especializados en trata en la INTERPOL, y una Brigada Especializada en Trata de Personas. Pero nuevamente, falta replicar estos equipos de trabajo a nivel regional para obtener investigaciones acordes a la gravedad de este delito. Hasta el momento no existe una cooperación efectiva entre regiones, debido a la falta de

capacitación con respecto a este delito en distintas partes del país, y a la manera particular en que se da este delito en cada región, ya que no es lo mismo la trata con fines de explotación laboral en el campo, que la trata con fines de explotación sexual en el sector minero o en la región metropolitana.

Lo mismo ocurre con la cooperación internacional, ya que Chile se encuentra en un nivel más avanzado en cuanto a proceso investigativo que los países de origen a los que se les solicita información para cooperar con la investigación. Entonces suele ocurrir que la información llega tarde, cuando el caso ya está siendo judicializado, debido a este desfase en cuanto a modernidad, en los procesos de investigación de ambos países. Es difícil además canalizar esta cooperación, ya que no existen en los países involucrados (ni en Chile) funcionarios en las embajadas dedicados a canalizar estas solicitudes, por lo que suelen demorar más de lo esperado.

Con respecto a las víctimas de trata, éstas no son sancionadas cuando se encuentran de manera irregular en Chile, ni reciben reparación en el proceso judicial. Por otro lado, como se ha mencionado antes, las víctimas de tráfico tampoco son penalizadas, pero son devueltas forzosamente a su país de origen.

Un problema importante en el ámbito de la persecución es el de los fondos, ya que la investigación de este delito implica gastos que antes no se encontraban contemplados en el presupuesto de cada institución. En el caso particular de la fiscalía, existe un plan de fortalecimiento que se encuentra detenido en el Congreso hace años, donde se solicita aumentar la dotación de fiscales, estableciendo la creación de una Fiscalía de Delitos de Alta Complejidad a nivel nacional. Esto solucionaría el problema de coordinación entre regiones, y mejoraría la comprensión del delito a nivel de fiscalía, depurando las trabas institucionales actuales descritas anteriormente. Debido a que este proyecto se encuentra pendiente en el Congreso, las fiscalías han tenido que implementar pequeños equipos autogestionados para estos delitos de alta complejidad, sin embargo éstos no dan abasto. Los casos de trata con fines de explotación sexual se canalizan a través de la Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar de la Fiscalía Nacional, mientras que los casos de trata con fines de explotación laboral mediante la Unidad de Crimen Organizado y Lavado de Dinero.

En Chile no existen sanciones a las empresas cuando éstas son las que llevan a cabo el delito de trata, ni con respecto a otros delitos, por lo que es un problema a nivel general. Chile tiene una obligación con la OCDE de sancionar a empresas que debería cumplir.

Uno de los problemas más importantes en esta primera etapa en que Chile está intentando comenzar a combatir el problema de la trata, es la ausencia de un sistema único de registro y sistematización de datos. Hasta el momento solamente existe el registro de las fiscalías de los casos judicializados, pero el acceso a esta información es difícil ya que se encuentra disgregada a lo largo del país, como también mal

contabilizada al ingresar al sistema como “otros hechos”. El sistema entonces no está logrando levantar siquiera los casos judicializados, y menos los casos no judicializados que detectan las ONGs .

El sistema de persecución y sanción del delito entonces, si bien está haciendo un esfuerzo por cumplir con los estándares internacionales, tiene todavía mucho camino por recorrer.

VII. Recomendaciones

1. Términos Generales y Modificaciones a la Ley 20.507

La nueva Ley 20.507 y el plan de acción nacional constituyen un gran avance para Chile en términos de enfrentar el problema de la trata de personas. Sin embargo, como se ha observado en el presente informe, existen todavía muchas áreas en las que se debe avanzar.

En términos generales, se recomienda:

- Instalar el problema de la trata como una prioridad dentro de la agenda de las distintas instituciones involucradas, en primera instancia, creando un sistema de registro y sistematización de información que permita visibilizar el tema en su justa dimensión.
- Una vez que esté justificado que este tema es prioridad, procurar que el Plan de Acción sea vinculante para las instituciones involucradas, definiendo cómo se va a manejar el tema del presupuesto para que su cumplimiento no dependa de personalismos.
- Incorporar a la sociedad civil en la Mesa Intersectorial Contra la Trata de Personas, para trabajar de manera coordinada con las instituciones más relevantes.
- Incorporar en el Plan de Acción Nacional una dimensión más cualitativa, ya que si bien lograr visibilizar las cifras es fundamental, también se deben abordar los temas como perspectiva de género, desigualdad económica y derechos humanos.

“En Chile no existen sanciones a empresas cuando éstas son las que llevan a cabo el delito de trata”

En cuanto a modificaciones a la ley 20.507, se recomienda:

- Explicitar que no será tomado en cuenta el consentimiento cuando se haya incurrido en alguna de las formas mencionadas en la definición del delito.
- Definir explícitamente en qué consisten los actos, medios y fines del delito de trata, y especificar que la trata puede también ser interna.
- Incorporar la protección a víctimas de tráfico ilícito de migrantes, considerándolas como tal, prohibiendo su devolución forzosa, e incorporando una evaluación de riesgo a su devolución, así como opciones de protección dentro de Chile.
- Especificar en qué consisten las medidas de protección durante el juicio, para evitar que no se protejan los derechos de las víctimas debido a que actualmente estas medidas se encuentran a disposición de la discrecionalidad del juez.
- Incorporar la sanción del delito de turismo sexual.
- Incorporar sanción a empresas involucradas en el delito de trata.

3. Prevención

En cuanto al ámbito de la prevención, se recomienda:

- Modificar la ley migratoria que condiciona la visa a contrato, estableciendo un mecanismo de protección, para evitar que las víctimas toleren explotación con el fin de no ser expulsados.
- Abordar los problemas estructurales que incentivan la trata, como la desigualdad, la inequidad de género y la discriminación, incorporándolos en el Plan de Acción Nacional, desde las medidas que pudiera tomar la Mesa Intersectorial hasta la coordinación con otras instituciones que abordan estos temas, para lograr un trabajo a más largo plazo.
- Fortalecer la capacitación de funcionarios a nivel nacional, de manera coordinada, periódica y sostenida en el tiempo, permitiendo así a estos funcionarios prevenir el delito mediante la identificación de factores de vulnerabilidad.
- Generar un sistema para canalizar efectivamente la información de los derechos de los migrantes y entregarla a estos mismos.
- Crear campañas de prevención a nivel nacional, dirigidas a la sociedad y a las posibles víctimas, para sensibilizar sobre el tema.
- Incorporar el tema de la trata en la educación a nivel nacional.
- Incorporar en las capacitaciones a sectores relevantes de la actividad económica, reconociendo su rol fundamental de prevención, como por ejemplo el sector hotelero.

- Iniciar una discusión nacional sobre el combate a la demanda de la prostitución, así como campañas para abordar este mismo tema, informando que al consumir prostitución, se puede estar incentivando la prostitución forzada, poniendo énfasis en la importante violación a los derechos humanos que esto implica.
- Abordar el tema de la corrupción de funcionarios para lograr prevención en este ámbito, y evitar la complicidad estatal del delito de trata.
- Atacar los factores que incentivan la migración irregular.

4. Protección a las Víctimas

En cuanto a la protección de las víctimas, se recomienda:

- Definir qué institución será la encargada de la repatriación voluntaria de la víctima, y cómo se va a financiar este proceso.
- Definir qué institución será la encargada de realizar la evaluación de riesgo con respecto a la repatriación voluntaria.
- Diseñar y ejecutar campañas a nivel nacional sobre el proceso de denuncia del delito de trata, para que las víctimas tengan acceso a la justicia y se logren judicializar los casos.
- Capacitar a funcionarios a nivel nacional, de manera coordinada, periódica y sostenida en el tiempo, adecuándose a la realidad de cada tipo de víctima de trata para lograr una protección satisfactoria.
- Capacitar al poder judicial para que cumpla adecuadamente su labor de protección a las víctimas durante el juicio.
- Implementar casas de acogida en todo el país, donde se abarquen todos los tipos de víctimas de trata; casas de acogida para hombres, casas de desintoxicación para víctimas de trata con adicciones.
- Proporcionar atención psiquiátrica y asistencia legal en las casas de acogida, así como una persona que acompañe a la víctima de principio a fin en su proceso, ya sea o no judicial.
- Diseñar y ejecutar programas de reinserción social y laboral, apelando a la reparación psicológica del daño.
- Hacer efectivo el acceso inmediato a salud desde el rescate de las víctimas mediante un protocolo en el Ministerio de Salud que sea vinculante.
- Resolver el tema del alto costo de la visa temporal humanitaria, definiendo quién debe pagar esta visa y de qué manera el Departamento de Extranjería y Migración va a reducir este costo para que sea accesible.
- Que el protocolo de atención a víctimas de trata que está siendo elaborado por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, contenga además de los lineamientos de coordinación institucional, estándares que las

instituciones deban cumplir con respecto a la protección de las víctimas. Que incorpore las funciones que faltan una vez que se haya identificado la capacidad institucional existente y sus brechas.

- Considerar la coordinación con las ONGs especializadas para delegar tareas de protección a víctimas y cómo se va a manejar el financiamiento.
- Diseñar un protocolo de protección a víctimas de tráfico.

4. Persecución y Penalización del Delito

- Capacitar a funcionarios a nivel nacional, de manera sistematizada y sostenida en el tiempo para lograr una coordinación efectiva entre instituciones que investigan el delito, considerando que este delito se da de manera trans-regional.
- Aprobar el plan de fortalecimiento de la fiscalía para que se establezca la creación de la Fiscalía Nacional de Delitos de Alta Complejidad.
- Crear un protocolo de cooperación internacional para hacer más efectivo este proceso.
- Generar un sistema de registro y sistematización de datos a nivel nacional.
- Crear un régimen que permita vincular el patrimonio del comiso con las víctimas directas, incorporando la posibilidad de reparación económica a éstas.

VI. Anexos

1. Pauta de Entrevistas

PAUTA DE ENTREVISTAS

EVALUACION GENERAL

1. ¿Cuál es su evaluación de la ley de trata en Chile?, ¿Cuáles son las principales deficiencias y vacíos legislativos?
2. ¿Cómo evalúa la coordinación entre las instituciones públicas encargadas de la prevención y sanción del delito, así como de la protección de las víctimas?
3. ¿Usted conoce cuál es el presupuesto estatal destinado a la implementación de las distintas acciones contempladas en la ley?
4. En relación a la obligación del estado de sistematizar información sobre la trata en Chile y generar estudios, ¿se ha cumplido esta disposición?, ¿conoce de alguna iniciativa estatal en este aspecto?
5. ¿La legislación sobre trata incluye la perspectiva de género?, ¿Qué elementos tendría que incorporar la ley para abordar adecuadamente la trata de personas como una manifestación de la violencia de género?

PREVENCION

6. ¿Sabe si a nivel estatal se han implementado medidas de prevención de la trata de personas?
7. ¿Reciben las personas migrantes información de sus derechos cuando ingresan al país?, ¿se informa a las potenciales víctimas del procedimiento para denunciar situaciones de explotación y/o trata?, ¿esta información se entrega en un idioma que puedan entender?
8. ¿Sabe si a nivel estatal se han implementado medidas para combatir la demanda por los servicios generados por la trata de persona?
9. ¿Sabe si a nivel estatal se han implementado medidas para erradicar actitudes discriminatorias?
10. ¿En las acciones estatales se incluye intervenir en los factores de vulnerabilidad que determinan que una persona sea objeto de trata? (pobreza, violencia contra las mujeres, migración irregular), ¿se contemplan campañas de información pública y programas educativos?
11. ¿Cómo inciden factores como la política migratoria (visas y apatridía), protección al trabajo doméstico, fiscalización de los derechos laborales (horarios, pago, condiciones) y la normativa sobre prostitución en la trata de personas?
12. ¿Cuenta con información sobre los elementos que integrarán el plan de acción nacional?, ¿cómo evalúa el proceso de elaboración del plan y la participación de la sociedad civil?

PROTECCION

13. ¿Qué medidas se han implementado para proteger a las víctimas de trata?, ¿Cuántas casas de acogida estatales existen en el país?, ¿Cómo se evalúa su funcionamiento?, ¿Qué pasa en ciudades donde no existen casas de acogida?, ¿donde permanecen las víctimas?
14. ¿Reciben las víctimas asistencia psicológica?, ¿esta cobertura es a nivel nacional?, ¿Cuál es la institución encargada de brindar dicha asistencia?

15. ¿Cuáles son los procedimientos que deben seguir las víctimas para regularizar su situación migratoria?, ¿Cuánto demora el trámite?, ¿existe apoyo de instituciones públicas para que el trámite sea expedito?, ¿Qué medidas se han implementado para solventar el costo de los permisos de residencia y visas de trabajo?
16. ¿Existen medidas para promover la reintegración de la víctimas (programas habilitación laboral)?
17. ¿Cómo se protege a las víctimas y testigos durante el proceso judicial?, ¿son suficientes esas medidas de protección?
18. ¿Cómo se protege a las víctimas para que no vuelvan a caer en redes de trata?, son suficientes esas medidas de protección?
19. En relación a la repatriación de las víctimas, ¿se realizan evaluaciones de riesgo eficaces y se toman medidas de seguridad suficientes para que las víctimas no vuelvan a caer en redes de trata?
20. ¿Existe un programa de apoyo y protección a víctimas debidamente financiado?

PENALIZACIÓN, SANCIÓN Y REPARACIÓN

21. ¿Cómo evalúa el procedimiento que sigue Carabineros y PDI para recibir denuncias e investigar?
22. En relación a la tipificación del delito, ¿Las sanciones que contemplan la ley son proporcionales a la gravedad del delito?
23. ¿Se sanciona adecuadamente los delitos conexos que incluyen los propósitos de la trata de personas (explotación de la prostitución ajena y otras formas de explotación sexual, trabajos forzados, servidumbre y esclavitud)?
24. ¿Qué pasa cuando las víctimas entraron irregularmente al país?, ¿se las sanciona?
25. ¿Cómo evalúa la respuesta del ministerio público para cumplir con las atribuciones que la ley le confiere?, ¿son capaces de recoger todas las denuncias e investigar en un tiempo acotado?, ¿Cómo han funcionado los fiscales especializados?, ¿Qué capacidad real (técnica y financiera) tiene el ministerio público de asumir efectivamente la mayor parte de las funciones que le confiere la ley?
26. ¿Cuáles son las sanciones a personas jurídicas/empresas que participan del delito que contempla el delito?, INDH:¿en el caso del que son parte se confiscaron los bienes al inculpado?
27. ¿Contempla la legislación o el plan de acción medidas de reparación para las víctimas? (restitución, compensación, satisfacción, rehabilitación, garantías no repetición), ¿tienen las víctimas el derecho de emprender acciones privadas contra tratantes?, ¿Existe la posibilidad de que el Estado repare a las víctimas por no actuar con la debida diligencia?

VII. Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas,” (2002), Consejo Económico y Social de Naciones Unidas

Anderson, B. and Andrijasevic, R. “Sex, slaves and citizens: the politics of anti-trafficking.” (2008)

Bales, K. “Disposable People”, (2000), University of California Press

Bonacic, D. “Sex Trafficking, Vulnerability and Social Structures”(2011). Undergraduate Thesis. Pontificia Universidad Católica de Chile

Blokhuis, B. “Violation of Women’s Rights; A Cause and Consequence of Trafficking in Women,”(2008) La Strada International (Isi), Amsterdam, , pp. 7 -116, available at: www.lastradainternational.org

Cacho,L. “Esclavas del Poder”, (2010), Editorial Sudamericana

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión, Nueva Ley DOF 14-06-2012 “Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”, (2012), Congreso de México

Congreso Nacional, “Código Penal de Chile,” disponible en Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl

Congreso Nacional, Decreto Ley 1.094, “Ley de Extranjería,”(1975), Congreso Nacional, disponible en Biblioteca del Congreso Nacional , Chile, www.bcn.cl

Corporación Raíces, “Avances y Desafíos en el Enfrentamiento de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Chile”, (2009) Informe de Seguimiento

Decreto 42, “Promulgación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y Para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños,”Congreso Nacional, disponible en Biblioteca del Congreso Nacional, www.bcn.cl

Department of State, “Trafficking in Persons Report, TIP Report 2012”, (2012),
Department of State, United States of America, Available at:
www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/

Fiscalía, Ministerio Público de Chile, “Plan Estratégico Ministerio Público 2009-2015”,
(2009)

INDH. “Informe Anual: Situación de los Derechos Humanos en Chile”, (2011),
Instituto Nacional de Derechos Humanos

Issue Brief on Trafficking, Unifem, available at: www.unifem.org

Jakobsson, N. and Kotsadam, A. “The Law and Economics of International Sex Slavery:
Prostitution Laws and Trafficking for Sexual Exploitation”, (2010), Working papers in
economics, No 458, pp. 1-29

Ley N° 0021/2012-2013, “Ley Integral Contra la Trata y el Tráfico de Personas” ,
(2012), Congreso de Bolivia

Ley 985, “Por medio de la cual se Adoptan Medidas contra la Trata de Personas y
Normas para la Atención y Protección de las Víctimas de la misma”, (2005), Congreso
de Colombia

Ley 26.364, “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus
Víctimas,” (2008), Buenos Aires

Ley 28.950 “Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes” (2008),
Congreso de la República

Ministerio del Interior, Decreto Exento 2821 “Crea Mesa Intersectorial sobre Trata
de Personas”, (2008), Ministerio del Interior

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Departamento de Crimen Organizado,
“Borrador Plan de Acción Nacional,” (2012), Ministerio del Interior y Seguridad
Pública

Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Diagnóstico sobre Capacidades de
Respuesta Estatal en Materia de Trata de Personas”, (2012) Ministerio del Interior y
Seguridad Pública

Office of the High Commissioner for Human Rights, “Recommended Principles and
Guidelines on Human Rights and Human Trafficking”, (2002), Consejo Económico y
Social de Naciones Unidas

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

OIM, “Estudio Exploratorio sobre Trata de Personas con Fines de Explotación Sexual en Argentina, Chile y Uruguay,”(2006), Organización Internacional para las Migraciones

Samarasinghe, V. “Two to Tango: Probing the Demand Side of Female Sex Trafficking,”(2006)

Schloendhart, A. “Organised Crime and The Business of Migrant Trafficking: An Economic Analysis,” (1999) Australian Institute of Criminology, pp.1-25

Tavakoli, N. “A Crime that Offends the Conscience of Humanity: A Proposal to Reclassify Trafficking in Women as an International Crime”, (2009)

UNHCR, “Trafficking in Persons Report,” (2010), Available at: www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/

Unifem, “Unifem Issue Brief on Trafficking”, (2005) available at: Unifem, www.unifem.org

UNODC, “The globalization of Crime: A Transnational Organised Crime Threat Assessment; Trafficking in Persons to Europe for Sexual Exploitation”(2010) , UNODC, available at: www.unodc.org/documents/.../TOCTA_Report_2010_low_res.pdf

UNODC, “Toolkit to Combat Trafficking in Persons, Global Programme Against Trafficking in Human Beings”, UNODC(2008) New York

Varyven, R. “Illegal Immigration, Human Trafficking and Organized Crime,” (2002), pp.1-18