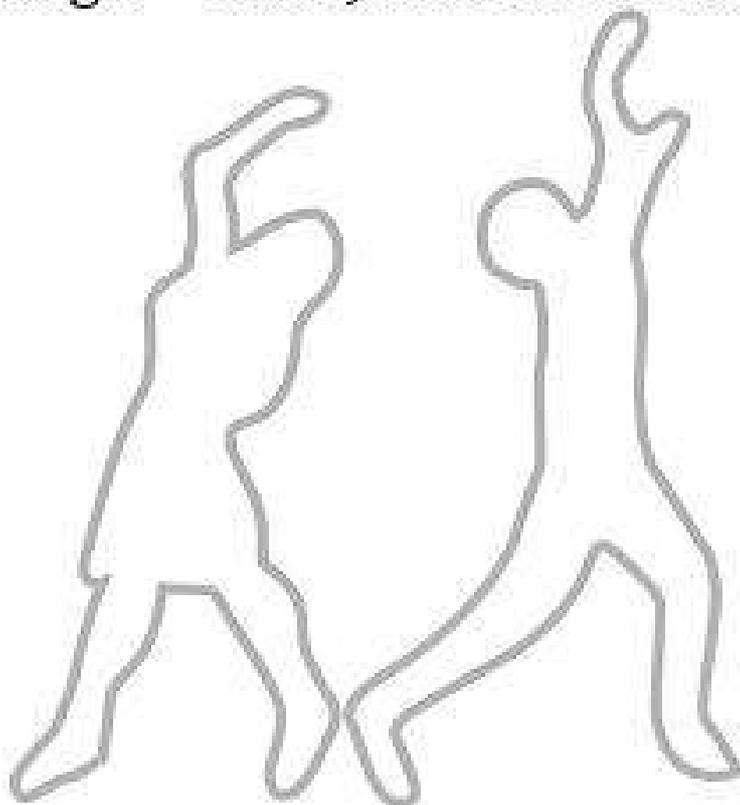


SEMINARIO TRÁFICO ILÍCITO Y TRATA DE PERSONAS: La Necesidad de Legislar

Santiago - Chile, marzo 30 de 2006



Embajada Británica



OFICINA INTERNACIONAL del TRABAJO
Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina



ÍNDICE

Presentación.....	02
Objetivos.....	04
Metodología.....	04
Resultados.....	06
Conclusiones.....	15

ANEXO N° 1:
Evaluación de las y los participantes

Presentación

El tráfico ilícito y la trata de personas es una problemática que cada vez recibe mayor atención en América Latina por parte de los Estados y los Organismos Internacionales. El incremento de esta “lucrativa actividad criminal” es alarmante, a pesar de que se desconocen cifras específicas de la Región, la OIM consigna que entre 700.000 y 2 millones de mujeres y niños son traficados anualmente entre fronteras¹. OIT expone en su boletín (mayo, 2002) que 550 mil niños/as han sido traficados/as con distintos fines (venta órganos, adopción, otros); 30 mil son obligados a participar en conflictos armados y 750 mil son utilizados en prostitución y pornografía. Asimismo, Casa Alianza² estima que cada año unas 900 mil personas son víctimas de tráfico de seres humanos en el mundo, generando ganancias de alrededor de USD \$ 32 mil millones. Por esta razón, diversos organismos encargados de hacer frente al crimen organizado plantean que éste sería el tercer “negocio” más rentable después del tráfico de drogas y armas.

Considerando la magnitud del problema, es necesario asumir que Chile no está exento de este flagelo, ya sea como país de origen, tránsito o destino. Ambos delitos se organizan en formas altamente complejas, involucrando a distintos actores y redes que se extienden por distintos países. La condición de Chile como destino atractivo para inmigrantes -por aparecer como económicamente más estable que otros países de la región-, que cuenta con una enorme frontera y en el que, pese a todo, persisten abismantes desigualdades socio-económicas, le sitúa en una posición tan vulnerable frente a la trata y el tráfico como cualquier otro.

El reconocimiento de la presencia de tráfico ilícito y trata en nuestro país, además de la conciencia acerca de las enormes vulneraciones que estos fenómenos acarrearán para las víctimas de los mismos, es aún incipiente. A grandes rasgos, se podría decir que el tráfico ilícito y la trata de personas aún no son visualizados como problemas sociales significativos. Así, por ejemplo, no se cuenta con registros estadísticos; hay también falta de recursos destinados a la investigación social y para las estructuras policiales dedicadas a la investigación por pérdida y/o posible trata de niñas/os y adolescentes; se constata un déficit importante en la legislación vigente, éstas adolecen de claridad y especificidad que a la larga termina por favorecer y exonerar a los abusadores y explotadores; y, por otra parte, aspectos propios de la cultura -negación y tabúes- tienden a reforzar la invisibilización del problema.

No obstante esta tendencia, es necesario recalcar que no son pocos los esfuerzos que se están realizando desde distintos espacios, tanto estatales, como de la sociedad civil y de organismos internacionales, para construir los andamios de una política de país en la materia.

El Seminario que aquí se presenta: ***Tráfico ilícito y trata de personas: la necesidad de legislar en Chile***, se incluye precisamente dentro de dichos esfuerzos, como una instancia para fomentar el trabajo mancomunado en esta temática específica, considerando que participaron más de 120 personas provenientes de distintos organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, organismos policiales e internacionales. A su vez, esta actividad se enmarca dentro de las acciones que ONG Raíces lleva realizando desde que es sede de la Campaña Internacional Alto al Tráfico de Niños/as (2001), impulsada por la agencia Terre des hommes-Alemania y cuyo objetivo es sensibilizar y difundir información acerca de la trata y el tráfico; aunar y articular esfuerzos con diversos actores para el enfrentamiento del problema en el país y promocionar que se legisle al respecto.

Este quehacer se ha venido desarrollando, coordinada y conjuntamente, con diversos organismos internacionales como Save the Children Suecia, Embajada Británica y OIT/IPEC. Asimismo, en este proceso, en diferentes momentos, han participado distintos organismos estatales como los Servicios y Departamentos dependientes de los Ministerios Interior, Justicia, ambas policías; y organizaciones no gubernamentales como Fundación Niño en la Huella en la I Región, la Mesa de ONG's de la VIII Región, La Caleta, Red Chincowe en la Región Metropolitana.

De estos esfuerzos conjuntos, han surgido importantes iniciativas dirigidas a la sensibilización, prevención y protección de las víctimas.

Así por ejemplo, con ONGs de infancia y el Servicio de Registro Civil e Identificaciones, quienes trabajaron voluntariamente durante un fin de semana, se realizó la actividad preventiva, “*Sácale carné a tu hijo/a*”, permitiendo llegar en forma masiva a la ciudadanía en tres regiones del país. Se logró una difusión persona a persona para prevenir la trata de niños/as, obteniéndose aproximadamente 2.500 carné de identidad de niños/as y adolescentes. Se contó con apoyo de la empresa privada y de gobierno para sacar documentos de identidad a niños vulnerados en sus derechos y de más escasos recursos. Asimismo, el ***Encuentro Ínter fronteras Perú-Chile***, cuyo propósito era lograr que desde la sociedad civil se coordinaran acciones

¹ Boletín N° 23 de 2001. Organización Internacional de Migración (OIM).

² Casa Alianza, ubicada en Costa Rica, es una ONG que atiende niños/as de y en la calle, víctimas de explotación sexual y/o tráfico.

preventivas en ámbito de la trata y tráfico ilícito, además de promover la participación de diversas autoridades de ambos países para iniciar conversaciones tendientes a establecer normas de cooperación y colaboración bilaterales para hacer frente al tráfico ilícito y trata de niños, niñas y adolescentes en la zona de frontera. Durante las dos jornadas que duró el encuentro (Tacna y Arica), los representantes de las organizaciones internacionales; representantes de los Estados; poder legislativo y organismos no gubernamentales expusieron, desde su quehacer, distintos aspectos del tráfico ilícito y la trata de seres humanos, comprometiéndose, desde su especificidades, a seguir impulsando acciones para su enfrentamiento. Precisamente como resultado concreto de este encuentro surgió la firma del convenio entre Save the Children Suecia y el Ministerio del Interior (mayo, 2005) que determina la incorporación de Chile a la Red Latinoamericanos desaparecidos (RLD), a través de la página Web www.chilenosdesaparecidos.org. Esta red ha demostrado ser, en distintos países de América Latina, un eficiente instrumento en la búsqueda de personas perdidas, ayudando a prevenir y detectar casos de trata y tráfico.

Considerando la relevancia de contar con un marco legislativo adecuado que permita prevenir, perseguir y sancionar a los criminales, atender y proteger a las víctimas de estos delitos, la Diputada María Antonieta Saa³ presentó el proyecto de ley denominado *“Proyecto para Modificar, Fortalecer y Promover la Aprobación del Proyecto de Ley que Tipifica el Delito de Tráfico de Niños y de Personas Adultas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal”*, cuyo principal propósito es el de llenar los vacíos de la actual legislación en este ámbito.

En este camino, ONG Raíces ha estado apoyando a través de una serie de actividades tales como la revisión exhaustiva destinada a efectuar precisiones en algunos aspectos del Proyecto de Ley, un trabajo de lobby para dar a conocer esta iniciativa, así como la realización de videos conferencias, efectuadas en la embajada Británica, con especialistas del Reino Unido, EEUU y Perú, con el fin de intercambiar información acerca de las diversas realidades legislativas que aportaran a las indicaciones para el Proyecto chileno

El Seminario **“Tráfico ilícito y trata de personas: la necesidad de legislar en Chile”**, que el presente documento describe, fue un aporte significativo tanto al proceso de toma de conciencia y sensibilización acerca de esta temática, como a la revisión del Proyecto de Ley. La presencia de especialistas nacionales e internacionales para compartir y discutir en conjunto los aspectos esenciales a tener en cuenta a la hora de legislar en Chile en materias de trata y tráfico, significó un hito importante en este camino hacia la prevención de estas modernas formas de esclavitud y de extrema vulneración de derechos. Se hizo consciente, en el mismo, la necesidad de trabajar en red, tanto dentro del país como con países de la Región. Por otra parte, la contingencia política actual permite visualizar instancias para implementar este trabajo cooperativo. En el mes de abril de este año, la Subsecretaría del Interior –Subsecretario Sr. Felipe Harboe- tuvo la iniciativa de conformar una Comisión intersectorial encargada de delinear medidas administrativas para enfrentar el tema de la trata y el tráfico ilícito. Es ésta una oportunidad importante de aprovechar para plantear las deficiencias actuales y poner en práctica las propuestas que fueron recogidas en el Seminario que se presenta a continuación.

³ Presentada el 5 de diciembre 2005, con el co-patrocinio de otros nueve Diputados de distintas bancadas políticas.

Objetivos

Dar a conocer el proyecto de ley y discutirlo en conjunto con los distintos expositores y los participantes, era el objetivo central del Seminario.

Socializar las acciones que las distintas instituciones –tanto estatales como de la sociedad civil- están realizando para enfrentar el problema, destacando las debilidades y los desafíos que se deben afrontar para responder a esta temática de manera coordinada y coherente.

Metodología

El Seminario ***Tráfico ilícito y trata de personas: la necesidad de legislar en Chile*** se estructuró sobre la base de, por un lado, paneles explicativos, destinados a socializar conceptos fundamentales relacionados con la trata y el tráfico ilícito, así como de la legislación al respecto; por otro lado, con mesas redondas en las cuales representantes de distintas instituciones estatales y de la sociedad civil compartieron experiencias y desafíos en temáticas más específicas.

El Seminario se inició con el panel “**Tráfico ilícito y la trata de personas. Avances y Desafíos en América Latina y Chile**”, destinado a:

- Exponer los conceptos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes
- Explicitar las carencias de la legislación vigente respecto a la temática y dar a conocer los avances fundamentales que propone el nuevo Proyecto de Ley
- Dar a conocer la información recabada respecto al tema a nivel latinoamericano
- Socializar medidas políticas y legales adoptadas por otros estados en la Región, destacando los principales logros y falencias en la prevención, persecución, sanción y reparación
- Socializar experiencias exitosas en la prevención de la trata y el tráfico de personas

Los invitados a este panel introductorio fueron (por orden de participación):

- Sr. Hernán Fernández, Director Proyecto Umbrales y abogado de ONG Raíces, con larga trayectoria en la defensa de los niños y niñas en Chile. Además de prestar asesoría jurídica en temas de maltrato y abuso sexual infantil en instancias gubernamentales y no gubernamentales, ha otorgado asesoría en la elaboración y discusión legislativa de proyectos de ley relacionados con delitos contra niños, niñas y adolescentes. En relación, específicamente, con el “*Proyecto de Ley que Tipifica el Delito de Tráfico de Niños y de Personas Adultas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal*”, ha sido el responsable de elaborar las nuevas indicaciones para su presentación en el Congreso. [trata trafico hernan fernandez.pdf](#)
- Sr. Fernando García Robles, especialista de la Sección Contra la Trata de Personas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Como especialista y asesor político, diseña e implementa proyectos relacionados con la prevención, procesamiento y protección de víctimas de trata de personas, investiga y establece redes operacionales entre instituciones nacionales e internacionales para el enfrentamiento de la trata de personas de países origen, tránsito y destino. Asimismo, promueve y proporciona asesoría a proyectos relacionados con la igualdad de género, resolución de conflictos y construcción de la paz a través del desarrollo e implementación de procesos democráticos. [trata en las americas oea.pdf](#)
- Sra. Ana Salvadó, es Coordinadora de Programa de Save the Children Suecia, con responsabilidad geográfica de Centro América, El Caribe y México. En los últimos 3 años se ha especializado en el tema de trata y tráfico de personas, implementando un nuevo instrumento de trabajo que permite identificar las rutas que se están utilizando por los tratantes para la movilización de sus víctimas. [trafico trata centroamerica save the children suecia.pdf](#)

Posteriormente, el Seminario se estructuró en tres Mesas Redondas simultáneas, en las cuales se pretendía:

- Centrar la problemática en la práctica chilena
- Conocer y compartir experiencias de distintas instituciones chilenas respecto a la problemática de la trata y el tráfico ilícito.
- Abordar el tráfico y la trata de personas desde distintas miradas institucionales y profesionales, tanto del ámbito gubernamental como policial y de la sociedad civil, con el fin de contar con aportes e insumos para promover propuestas legales y políticas concretas.

ONG RAÍCES

Las Mesas Redondas organizadas fueron tres:

- Mesa 1: Migración y tráfico ilícito de personas
- Mesa 2: Trata de personas
- Mesa 3: Protección, atención y reparación a víctimas

En la Mesa 1 “**Migración y tráfico ilícito de personas**”, se compartió la situación del tráfico ilícito en Chile según la experiencia institucional y profesional de los expositores/as. Así, la mirada gubernamental desde el Ministerio del Interior (Departamento de Extranjería y Migración) relevó los principales problemas que se derivan de una deficiente legislación al respecto y las propuestas englobadas en la Nueva Ley de Migración. Los profesionales de la Policía de Investigaciones demostraron las dificultades en la práctica de no solo enfrentar la problemática, sino también detectar este delito. Las representantes de la Sociedad Civil (OIM, Colectivo Sin Fronteras, INCAMI), se centraron en demostrar la vulnerabilidad a la que están expuestas las víctimas de tráfico y su riesgo de caer en situaciones de explotación y trata.

Expositores/as:

- Sr. Reginaldo Flores, Asesor del Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior.
[migracion trafico ilicito min interior.pdf](#)
- Sra. Yuriko Nakada Prefecto del Departamento Control de Fronteras, junto con los Subprefectos Sr. Juan Rivera y Sr. Lucas Riroroko, de Policía de Investigaciones.
[trata trafico policia investigaciones de chile.pdf](#)
- Srta. Andrea Gómez de OIM. [trata trafico oim.pdf](#)
- Hermana Fresia Martínez de INCAMI
[migracion trafico ilicito migrantes incami.pdf](#)
- Sra. Patricia Loredo, Coordinadora del Colectivo sin Fronteras.

En la Mesa 2 “**Trata de personas**”, igualmente se profundizó en la realidad de la trata en Chile a partir de la experiencia de los expositores/as. La experiencia institucional fue entregada por el SERNAM, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile que expusieron las dificultades y propuestas para hacer frente a la persecución de este delito. La ONG Humanas realizó un análisis desde su experiencia en investigación social en la temática, acerca de cómo la sociedad chilena enfrenta este tema, desde las representaciones sociales hasta las contradicciones legales.

Expositores/as:

- Srta. Mylene Valenzuela, abogada del SERNAM [trata sernam.pdf](#)
- Sra. Sol Castillo, Subprefecto Policía de Investigaciones de Chile
[trafico de personas policia investigaciones.pdf](#)
- Coronel Verónica Palacios, Jefe del Departamento de Asuntos de la Familia DIPROFAM, Carabineros de Chile [trata trafico carabineros de chile.pdf](#)
- Srta. Patsilí Toledo, abogada de ONG Humanas.

La Mesa 3 “**Protección, atención y reparación a víctimas**”, se centró en las víctimas, que fueron un tema recurrente en todo el Seminario, y cuya adecuada protección y atención constituye uno de los propósitos centrales del Proyecto de Ley presentado por la Diputada María Antonieta Saa. Así, pese a no existir una respuesta sistemática en el país para las víctimas de estos delitos, se cuenta con una institucionalidad que puede ofrecer algunas respuestas. El SENAME, el Ministerio de Justicia y la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos, del Ministerio Público, expusieron acerca de sus capacidades y programas que podrían apuntar en esta dirección. Hay acuerdo, en que la particularidad y complejidad del proceso de toma de conciencia y denuncia por parte de la víctima de trata y/o tráfico requiere de una política específica de protección y reparación. La experiencia internacional desde OIT/Programa IPEC y el trabajo directo con víctimas de vulneraciones ejercido por ONG Raíces estaban destinados a complementar las propuestas estatales.

ONG RAÍCES

Expositores/as:

- Sra. Euclisia Ferreira, Asesora Técnica Programa OIT/IPEC.
[proteccion_atencion_reparacion_victimas_trata_oit.pdf](#)
- Sr. Francisco Estrada, Jefe del Departamento de Menores, Ministerio de Justicia
[trata_ministerio_justicia.pdf](#)
- Sra. Loreto Martínez, Jefa Área de Protección SENAME
[proteccion_atencion_reparacion_victimas_sename.pdf](#)
- Sr. Roberto Bolados Subgerente de la División Nacional de Atención a Víctimas y Testigos, Ministerio Público. [atencion_victimasytestigos_ministerio_publico.pdf](#)
- Sra. Denisse Araya, Secretaria Ejecutiva de ONG Raíces.
[tráfico_trata_atencion_reparacion_victima_onraices.pdf](#)

Estas Mesas Redondas fueron organizadas en función de breves exposiciones (10 minutos) y la discusión abierta entre los expositores y los participantes⁴.

El último panel del Seminario pretendía invitar a expertos en la temática a discutir los elementos extraídos de las Mesas Redondas y relacionarlos tanto con experiencias internacionales como específicamente con el Proyecto de Ley alrededor del cual se había convocado el evento. Los invitados a este panel fueron: La Sra. María Antonieta Saa, Diputada de la República, la Sra. Ana Salvadó, la Sra. Euclisia Ferreira, Asesora OIT/IPEC, el Sr. Fernando García-Robles y el Sr. Hernán Fernández.

Para finalizar se abrió la palabra nuevamente a los asistentes, con la finalidad de recoger nuevos aportes que pudieran contribuir al Proyecto de Ley, así como a unir esfuerzos para establecer redes de colaboración entre distintos actores involucrados en la temática.

Resultados

Las ponencias presentadas y la discusión surgida en los distintos espacios del Seminario, dieron cuenta de importantes debilidades en la forma en que se enfrenta en el país el problema de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. A partir de esas debilidades se fueron presentando distintas propuestas para abordarlas, establecer mecanismos de prevención, persecución y sanción a los criminales, y brindar atención, protección y reparación a las víctimas de ambos delitos.

Compartir y recabar una información de esta índole es primordial para nuestro país, considerando que permite tener una visión amplia, desde distintos sectores, de los aspectos en que hay que concentrarse para otorgar una política eficiente al respecto.

Las **debilidades** y las **propuestas** que se expondrán a continuación, se pueden enmarcar en diferentes ámbitos.

1. Relacionadas con la conceptualización y su aplicación al ámbito legal
2. Relacionadas con las medidas preventivas y de persecución de los criminales
3. Relacionadas con el trato a las víctimas
4. Relacionadas con la investigación y conocimiento del tema en Chile

⁴ Lamentablemente por falta de tiempo, la discusión con los asistentes sólo se logró en las dos primeras mesas.

1. Conceptualización de trata y tráfico y su aplicación al texto legal.

1.1. Debilidades

Los conceptos “trata de personas” y “tráfico ilícito de migrantes” han sido a menudo y erróneamente considerados sinónimos. Distintos exponentes insistieron en que es fundamental diferenciar cada uno de los conceptos, especialmente a efectos de cómo se aborda su prevención, sanción a los criminales y protección de las víctimas.

Esta diferenciación está claramente precisada en el *"Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños"*, así como en el *"Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire"*, ambos complementarios a la *Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional* (Palermo, 2000), ratificados por Chile en febrero 2005, y a los que debería ajustarse la legislación nacional.

- El *Protocolo contra el Tráfico ilícito de migrantes por Tierra Mar y Aire* define **tráfico de migrantes** como: *“la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un estado parte del cual esa persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”*.
- El *Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas*, especialmente mujeres, niños y niñas, define **trata** como: *“la captación, transporte, acogida o recepción de personas mediante empleo de fuerza, intimidación, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de prostitución, utilización en la producción de pornografía u otras formas de explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre o extracción de órganos”*.

Como explicó en su ponencia el abogado Hernán Fernández, actualmente, la legislación chilena no se acoge a estas definiciones, pues ambos delitos no aparecen claramente tipificados y su conceptualización es deficiente.

Así, por ejemplo en el caso del **tráfico ilícito de migrantes**:

- No se establece un delito específico (tipo especial) de “tráfico ilícito de personas”. Para este efecto sólo son aplicables las normas penales que sancionan los delitos de falsificación de documentos (instrumentos públicos).
- En la ley de Extranjería se sanciona al “extranjero que ingrese al país o intente egresar de él, valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona...” (artículo 68 D. L. 1094), sancionando al migrante sin considerar el contexto de crimen organizado.
- Respecto de las “empresas de transporte” se establecen sanciones de multa (artículo 73 D. L. 1.094 de 1975).
- Es aplicable la norma penal de asociación ilícita, en la medida que se cumplan requisitos de artículos 292 y siguientes del Código Penal: (importa asociación ilícita por el solo hecho de organizarse si tiene como finalidad atentar contra el orden social, las buenas costumbres, las personas o las propiedades).

La trata de personas tampoco es tipificada como delito, siendo lo más cercano el artículo 367 Bis del Código Penal (Ley 19.409 de 1995), en el que se sanciona al que: “Promoviere o facilitare la entrada o salida de personas del país para que ejerzan la prostitución en el territorio nacional o en el extranjero”, con una pena de presidio menor en grado máximo (tres años y un día a 5 años) y los siguientes agravantes:

1. Si víctima es menor de edad.
2. Si se ejerce violencia o intimidación.
3. Si el agente actúa mediante engaño o intimidación.
4. Si el autor fuere ascendiente, descendiente, marido, hermano, tutor, curador o encargado de la educación de la víctima.
5. Si el agente se vale del estado de desamparo económico de la víctima.
6. Si existe habitualidad en la conducta del agente.

Por tanto:

- **Solo se sanciona si existe entrada o salida del país.** No se sanciona “trata interna”.
- **Lo medios a través de los cuales se realiza la conducta** (fraude, engaño, abuso de poder o de situación de vulnerabilidad de la víctima **no son requisitos del delito, son agravantes.**
- **Se sanciona si el propósito es la explotación sexual. Otros propósitos no constituyen trata.** Solo a nivel interno se sanciona imposición de trabajos o servicios no autorizados por la ley (artículo 147 del Código Penal – trabajo en contextos de esclavitud o servidumbre).

De los elementos expuestos, se pueden deducir con facilidad las nocivas repercusiones que tiene una deficiente conceptualización de la trata y el tráfico en la legislación vigente, para la adecuada prevención y persecución del delito, así como para la protección de las víctimas.

- Se dan grandes vacíos legales respecto a las diversas formas que adopta esta modalidad de crimen organizado. Así por ejemplo, **la trata interna y con fines de explotación laboral, mendicidad, conflictos armados, trabajo doméstico, es ignoradas.**
- **Se dan contradicciones internas en la legislación,** como señaló la abogada Patsilí Toledo, la trata es sancionada cuando tiene como finalidad el ejercicio de la prostitución. Sin embargo, **la explotación de la prostitución ajena adulta no es considerada una actividad ilícita actualmente en Chile.** Pareciera, entonces, que solamente el cruce de fronteras la definiera como tal, según el artículo citado anteriormente. Al no considerar los elementos de la coacción y el engaño presentes en el protocolo de Palermo, la trata interna con fines de explotación sexual no recibe, en consecuencia, ningún tipo de sanción a los criminales.
- **La legislación vigente penaliza a la víctima,** tanto de tráfico como de trata. A la primera, explícitamente, al sancionar al extranjero que ingrese al país o intente egresar de el con documentos falsos; a la segunda, ignorando la diversidad de modalidades y objetivos de la trata. Por otra parte, no existen en ninguno de los dos casos, medidas explícitas que protejan y aseguren la adecuada atención al migrante o al tratado, en las diversas fases del proceso.

1.2. Propuestas

Frente a estas deficiencias en la legislación vigente, resulta fundamental tipificar cada uno de estos dos delitos y ajustarse a las normas internacionales dictadas por el Protocolo de Palermo, con el fin de:

- Visibilizar claramente cada uno de los delitos, sus diferentes manifestaciones, consecuencias y sus correspondientes agravantes
- Considerar la trata interna
- Considerar la trata con otros fines, además de la explotación sexual (mendicidad, explotación laboral, conflictos armados, esclavitud, servidumbre)
- Considerar una descripción amplia de las conductas sancionadas, es decir, toda la cadena de la trata desde el país de origen al de destino.
- No penalizar a la víctima, ya sea de tráfico o de trata, sino a las redes criminales que lucran de ellos y así enfrentar la criminalidad organizada.
- Identificar los medios: Coercitivos (Fuerza, intimidación), de fraude (engaño), de prevalimiento (abuso de poder, pagos o beneficios a quien ejerce autoridad sobre víctima, situación de vulnerabilidad de la víctima).
- Considerar particularmente la situación de niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta que según el Protocolo de Palermo, la captación, transporte, acogida o recepción de personas menores de 18 años de edad con los fines de explotación es punible aún cuando no concorra fuerza, intimidación, engaño, abuso de poder o autoridad, o situación de vulnerabilidad.

El “*Proyecto de Ley que Tipifica el Delito de Tráfico de Niños y de Personas Adultas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal*”, al que nos referíamos con anterioridad contempla, en sus indicaciones, las consideraciones nombradas. Sin un marco legal acorde con ellas y coherente con las normas internacionales, es difícil enfrentar eficaz y eficientemente este flagelo.

2. Medidas preventivas y de persecución a los criminales

2.1. Debilidades

Teniendo en cuenta las deficiencias en la legislación respecto a la trata de personas y el tráfico de migrantes, así como la falta de prioridad que se le ha entregado - hasta ahora- a estos temas en las determinaciones políticas y administrativas, se evidenció en el Seminario que las medidas preventivas y de persecución a los criminales adolecen de importantes deficiencias.

Las distintas ponencias dieron cuenta de la enorme necesidad de generar instrumentos que permitan abordar este delito desde su multi-dimensionalidad. De hecho, el tráfico ilícito y la trata de personas son problemáticas que tienen que ver con una realidad migratoria compleja, así como con una “negación” social y una errónea comprensión del delito que no permite visibilizarlo aunque esté presente.

Tal como señaló Patricia Loredó, desde mediados de la década de los noventa, la inmigración en Chile ha aumentado en un 75%, destacándose la afluencia de migrantes de países vecinos: Perú, Bolivia, Argentina. Una serie de deficiencias en la forma de abordar este aumento de los flujos migratorios, tanto en los países de origen como en el país de recepción, están a la base, según varios exponentes del Seminario, de la vulnerabilidad de la población a ser víctimas de éstos.

No hay duda de que las enormes desigualdades sociales, tanto dentro de cada país como entre naciones, son causales fundamentales de estos fenómenos. De hecho, el tráfico y la trata “afecta a una población con una historia de alta vulneración de derechos económicos y sociales” (Patricia Loredó). A partir de este punto, se genera una cadena de vulnerabilidad que les lleva a asumir riesgos vitales en la forma en que son transportados al país de destino, y a ser presa fácil de situaciones de explotación y abuso (Hna. Fresia Martínez, Andrea Gómez). No se puede, por tanto, abordar una política consecuente de enfrentamiento a la trata y el tráfico de personas si no se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

- No existe una conciencia política respecto a necesidad de enfrentar las causas que están a la base de la trata y el tráfico: desigualdades al interior y entre los países;
- Ausencia de programas consecuentes para prevenir el riesgo de tráfico y trata en los países tanto de origen de la migración, como de destino (Patricia Loredó, Andrea Gómez);
- No existe una política consecuente en implementar los derechos humanos de los migrantes, que prevenga que acepten y naturalicen situaciones de explotación y trata;
- No se asumen las medidas necesarias para hacer disminuir la demanda en los países de destino.

Por otra parte, en el Seminario quedó claramente establecido que mientras no se tipifiquen y conceptualicen adecuadamente los delitos de trata y tráfico, y se incorporen a la forma en que instancias estatales y de la sociedad civil tienen de mirar el país, no se avanzará en la persecución y sanción de los criminales, perjudicando esencialmente a las víctimas. Así, como señala Reginaldo Flores, en relación con las sanciones que se establecen en la Legislación de Extranjería, el artículo 68 del Decreto Ley impone la pena de presidio menor en su grado máximo y expulsión a “los extranjeros que ingresen al país o intenten egresar de él, valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona o hagan uso de ellos durante su residencia”. Hay cierta conciencia, señala, de que las personas que se encuentran en una situación de ingreso a un país con documentos falsos (sea tráfico o trata), son en su mayoría víctimas de organizaciones que se aprovechan de su vulnerabilidad. Por ello, plantea, “el Ministerio Público y el Ministerio del Interior han generado un procedimiento que implica que en la mayoría de estos casos se resuelven a través de un sobreseimiento definitivo de la causa y su posterior regularización por parte del Ministerio del Interior, cuando además del sobreseimiento, el extranjero es capaz de acreditar su ingreso regular a Chile a través del salvoconducto respectivo. En casos en que las personas no pueden acreditar el ingreso a Chile, no es posible otorgar un permiso de residencia y por tanto, la persona debe hacer abandono del país” (Reginaldo Flores). Estas iniciativas, sin embargo, impiden avanzar significativamente si no están enmarcadas en una política coherente y estructurada específicamente para abordar el delito y proteger a las víctimas.

La falta de procedimientos claros y unificados para enfrentar la problemática se reflejó también en las ponencias de los miembros de la Policía de Investigaciones, así como en aportes desde la sociedad civil, que dan cuenta de una serie de problemas específicos como:

- Falta de personal especializado que efectúe, en determinados casos, entrevistas que permitan detectar posibles situaciones de tráfico ilícito o trata;

- Ausencia de normas de procedimiento estándar para detectar casos posibles de tráfico y trata;
- Lentitud en los procedimientos de identificación en casos de migrantes con identidad falsa (Prefecto Yuriko Nakada);
- Desconocimiento, por parte del personal policial y de fronteras, respecto a las características de la trata y el tráfico, así como respecto a los derechos de los migrantes traficados y la atención requerida a las víctimas de tráfico y trata.

En referencia a la factibilidad de persecución de las mafias criminales que están detrás de estos delitos, se hizo mención también a la necesidad de realizar un trabajo coordinado entre distintos países afectados. Así por ejemplo, a menudo las falsificaciones de documentos se realizan en los países de origen, por lo que el país de destino, Chile, en este caso, no cuenta con las facultades para perseguirlas. Evidentemente, la tendencia generalizada a deportar a la víctima del tráfico, dificulta también esta tarea, pues no permite recabar la información necesaria para rastrear a los culpables.

Por otra parte, la Policía de Investigaciones dio también cuenta de la necesidad de generar una infraestructura en el país que permita investigar consecuentemente este tipo de delitos. Así por ejemplo, se informó acerca de la falta de capacidad de empresas de intervención telefónica para abordar este delito, estando saturadas por la detección del tráfico de estupefacientes (Subprefecto Lucas Riroroko).

2.2. Propuestas

Frente a las deficiencias citadas, surgieron del Seminario insumos que permiten proponer una serie de medidas específicas destinadas a meditar una política de prevención, detección de víctimas y persecución de criminales.

En primer lugar, se consideró fundamental realizar, desde los distintos estamentos, campañas de prevención y sensibilización a la comunidad. Como ya se expuso, un problema importante a considerar es que la trata y el tráfico son problemáticas que no están incorporadas en el imaginario de los chilenos, por lo que se torna indispensable **dar cuenta de su existencia y de sus características** para empezar a visualizarlas.

Paralelo a ello, y para que la prevención sea real, es necesario **implementar medidas que permitan mitigar los factores causales de la trata y el tráfico**, así como la demanda en los países de destino (Mylene Valenzuela). Para ello es imprescindible realizar un trabajo mancomunado y coordinado entre diferentes estados.

Es fundamental contar con una **ley migratoria que garantice a los migrantes una serie de derechos que aminoren el riesgo de caer en redes criminales**. El Ministerio del Interior está trabajando en ese sentido, adecuando la actual legislación migratoria a las características de la nueva situación en Chile e incorporando los principios establecidos en los acuerdos internacionales que Chile hubiese suscrito relativos a estas materias, entre los que ocupa un lugar de preferencia la despenalización de las conductas establecidas en el artículo antes mencionado (Reginaldo Flores).

Por otra parte, es necesario **mejorar la eficiencia en los procedimientos de detección y persecución de los criminales**. Para ello, se propuso específicamente establecer un método de trabajo, un **procedimiento estándar** que permita una coherencia entre las distintas instancias policiales que pudieran tener contacto con las potenciales víctimas (Coronel Verónica Palacios). Todo ello debería ir acompañado de una consecuente **capacitación de las policías**, tanto en la forma de proceder frente a casos de sospecha de trata, el tratamiento a la víctima, y la forma de operar de las redes.

Como instrumento específico de prevención, Ana Salvadó, expuso la innovadora experiencia realizada en Centro América por las policías, ONG's y distintos organismos internacionales, para detectar posibles rutas de tráfico y trata (Mapeo geográfico y social)⁵.

Por otra parte, se propuso implementar un **registro único de casos de tráfico ilícito y trata** a nivel nacional estableciendo intercambio expedito que permita agrupar los datos que poseen los distintos organismos relacionados con el delito (policías fronterizos, servicios y organismos responsables de la protección de niños, niñas y adolescentes, migraciones, ONG's, entre otras).

⁵ Save the Children Suecia va a realizar en Chile el mapeo geográfico y social en el mes de mayo con Policía de Investigaciones, Carabineros y personal de Departamento de Extranjería y Migración.

Se destacó también la importancia de una **mayor cooperación internacional** en este sentido, tanto para facilitar la identificación de la víctima, la extradición de criminales, el adecuado tratamiento a la víctima, el intercambio de técnicas de investigación en el tema, asistencia jurídica mutua, metodologías de prevención, atención y reparación de víctimas (Fernando García Robles, Ana Salvadó). Asimismo, se recomendó establecer un **mecanismo de registros unificados entre países** para facilitar el intercambio de información acerca de los tratantes y sus modos de operar. En este sentido habría que dar cumplimiento al Plan General de Coordinación y Cooperación Recíproca para la Seguridad Regional (MERCOSUR, 1999) y poner en marcha un Comité de Operadores responsables del plan (Denisse Araya).

En definitiva, se requiere levantar una eficiente estrategia política, considerando que se trata de enfrentar al crimen organizado internacional, y proteger a víctimas cuyos derechos humanos fundamentales están siendo gravemente vulnerados.

3. Atención, protección y reparación de víctimas

3.1. Debilidades

Uno de los aspectos centrales a tener en cuenta, tanto al momento de legislar, como de implementar medidas políticas y procedimientos policiales respecto a la trata y el tráfico, es la necesidad de asumir que **las víctimas son personas cuyos derechos humanos fundamentales han sido extremadamente vulnerados**. A menudo se señala que una de las diferencias entre tráfico y trata tiene que ver con el tipo de derechos que están siendo violados en cada una de ellas. Suele plantearse que en el caso del tráfico ilícito se vulneran las leyes de un país, mientras que en el de la trata son los derechos humanos de la víctima los que sufren una violación extrema. Varios exponentes en el seminario se replantearon esta aseveración, puntualizando que las víctimas de tráfico también son víctimas de graves vulneraciones a los derechos humanos (Euclisia Ferreira, Andrea Gómez, Denisse Araya, Hernán Fernández), en cuanto están sujetas al arbitrio de mafias criminales que lucran de ellas, además de provenir, en su mayoría, de situaciones de graves carencias previas. Por otra parte, como puntualizó Andrea Gómez en su ponencia, las víctimas de la trata y el tráfico, si bien son víctimas de distintos tipos de delitos, tienen en común la extrema vulnerabilidad y riesgo a que se ven sometidos. Esta se concreta en las condiciones arriesgadas de transporte que deben asumir la mayoría de los traficados, así como en la indefensión con que son depositados en el país destino, favoreciendo que sean potenciales víctimas de redes de tratantes y que permitan ser objeto de innumerables abusos. Asimismo, esta misma condición de permanente indefensión, les lleva a naturalizar su realidad, “asumiendo” que dadas sus circunstancias, es normal que sean transportados en condiciones arriesgadas, maltratados y explotados.

Si bien el Estado cuenta con distintos organismos destinados a proteger a la población vulnerada, como el SENAME o la Unidad de Víctimas y Testigos del Ministerio Público, se constató en el Seminario la carencia de una infraestructura y una política específica que permita ofrecer a las víctimas de trata y tráfico la asistencia adecuada.

3.2. Propuestas

Las ponencias de Euclisia Ferreira y Denisse Araya dieron cuenta de la necesidad de enfrentar el tema de la protección y atención a víctimas de una manera integral, empezando porque la víctima sea reconocida como tal y no inmediatamente repatriada. Se propuso, entonces:

- El tráfico ilícito y la trata de personas, debe ser enfrentada como un fenómeno criminal, **centrando las sanciones en el crimen organizado, las redes y tratantes y no en las víctimas**.
- **Se debe abordar la protección, atención y reparación de la víctima en todas las fases del proceso:** denuncia e investigación, detección del tratante, rescate, acción legal contra victimarios.
- **El consentimiento no debería ser tenido en cuenta mientras exista explotación, coacción, engaño.**
- La víctima debe ser provista de
 - seguridad física,
 - protección de identidad;
 - información sobre los distintos procesos (en su propio idioma);
 - permiso temporal de estadía con “periodo de reflexión”. La víctima no puede ser instrumentalizada, como por ejemplo, en algunos países que expiden permiso temporal únicamente cuando las víctimas están dispuestas a colaborar en las investigaciones y procesamiento de los tratantes, olvidándose del terror que tienen producto de las vejaciones,

maltrato y violencia a la que han estado expuestas. Por estos motivos, y tal como propone la ley holandesa, la víctima requiere de un “período de reflexión” con permiso temporal de estadía. Además, el testimonio de la víctima a cambio de recibir un permiso de residencia, puede ser utilizado por la defensa de los tratantes para desacreditar a la víctima. La protección no puede ser sinónimo de represión a los derechos de las víctimas;

- seguimiento para asegurarse que el proceso de denuncia no se convierte en una nueva vulneración a los derechos humanos.
- Se debe crear la infraestructura necesaria para atender estas necesidades y proteger los derechos humanos de las víctimas:
 - creando programas especializados y centros de acogida, atención y reparación integral, brindándoles asistencia judicial, psicológica y salud en las distintas fases;
 - ofreciendo asesoría en el propio idioma de la víctima;
 - disminuyendo el riesgo de victimización secundaria;
 - estableciendo rutas de atención claras y eficaces para las víctimas y restituyendo sus derechos: educación, salud, apoyo psicológico, asesoría judicial, capacitación, oportunidades de empleo (Francisco Estrada);
 - es muy importante que el proceso de reparación sea realizado en red, con profesionales comprometidos y técnicamente preparados para las distintas tareas.

Las ponencias de los representantes del Ministerio de Justicia (Francisco Estrada), Unidad de Víctimas y Testigos (Eduardo Bolados) y SENAME (Loreto Martínez) demuestran que hay una infraestructura en el país que debería ser adaptada a la especificidad de los casos de trata y tráfico de personas. Existen:

- Centros de atención a víctimas de delitos violentos, pertenecientes a la Corporación de Asistencia Judicial, realizan atención judicial, representación judicial y asistencia psicológica a víctimas de delitos violentos.
- Unidad de atención a víctimas y testigos, dependientes del Ministerio Público, que cuenta con una metodología específica para la protección de los mismos, y quienes deberían incorporar a ella las particularidades de las víctimas de trata y tráfico.
- Proyectos especializados del SENAME para niños/as víctimas de explotación sexual. Si bien estos centros pueden en alguna ocasión atender a niños/as víctimas de la trata, la limitante es que se centran solo en la trata con fines de explotación sexual y que atiende solamente a niños/as. Se necesitan, por tanto, centros especializados.
- “Chilenos desaparecidos” (www.chilenosdesaparecidos.org), implementada a partir del convenio de Save the Children Suecia con el Ministerio del Interior, es un instrumento que facilita la detección por parte de la comunidad de posibles casos de trata y permite el reencuentro con sus familiares de personas que han sido traficadas y tienen identidades falsas.

Se precisa, en consecuencia, de una institucionalidad específica. Para ello hay que destinar recursos y un diseño coherente que reúna los aportes de todos los actores involucrados en este complejo proceso que implica: prevención de situaciones de trata y tráfico, detección de las mismas, persecución de los verdaderos criminales, sanción de los mismos y atención, reparación y protección de las víctimas

4. Investigación y visibilización de la problemática en Chile

4.1. Dificultades

Un elemento recurrente en la gran mayoría de las ponencias, recogido en lo expuesto anteriormente, es el escaso reconocimiento que la temática de la trata y el tráfico recibe por parte de la sociedad chilena. Queda claro que la sensibilización es fundamental para que el problema sea considerado y con ello visibilizado. Una propuesta reiterada en las diferentes ponencias del Seminario, fue la de sensibilizar a la comunidad desde distintas instancias, tanto ministerios, como policías y sociedad civil. Las campañas que se realicen deben considerar la perspectiva de género (fundamentalmente en el caso de la trata) así como elementos desmitificadores de las conductas de las víctimas, particularmente cuando la trata se relaciona con explotación sexual y a menudo las implicancias sociales de esta asociación, llevan a la víctima o a sus familiares a no denunciar (Patsilí Toledo).

Para que las campañas informativas sean eficientes, es de gran importancia contar con mayores recursos para la investigación, también desde distintos ámbitos: investigación policial e investigación social, cuantitativa y cualitativa. Las diferentes ponencias del Seminario dieron cuenta de esta necesidad. Se constató, además, que los pocos casos que se conocen y se expusieron son tremendamente ilustrativos de las formas como operan estas redes y por tanto, son fundamentales a la hora de tener una comprensión cabal del fenómeno para enfrentarlo (Subprefecto Sol Castillo, Subprefecto Juan Rivera Salas, Coronel Verónica Palacios, Reginaldo Flores, Hermana Fresia Martínez, Patricia Loredó).

En el tema del tráfico ilícito, resulta especialmente ilustrativa la información que se socializó acerca de algunas modalidades en que éste se produce. Reginaldo Flores, por ejemplo, mencionó el ingreso con sello falso que se produce en la I Región, paso fronterizo Chacalluta y afecta, principalmente, a ciudadanos de nacionalidad peruana. Un ciudadano de la misma nacionalidad les persuade de que la mejor forma de ingresar a Chile es obteniendo un salvoconducto del Convenio de Tránsito Arica - Tacna. Además del salvoconducto, el traficante estampa en el pasaporte del inmigrante un timbre de Policía Internacional falsificado, documento que es escondido por la persona víctima de tráfico. Una vez dentro del país, el ciudadano extranjero que ingresó con su sello falso, busca regularizar su situación migratoria presentando este documento falsificado ante el Ministerio del interior. En este proceso, el documento debe ser revisado por Policía Internacional que descubre la situación de falsificación.

La hermana Fresia Martínez, que trabaja directamente con migrantes, corroboró que efectivamente, desde su experiencia práctica, esta es la forma en que ingresa un número significativo de personas. Patricia Loredó, menciona también los pasos clandestinos, con todo el riesgo que esto implica.

La hermana Fresia Martínez, por otra parte, ilustra con ejemplos la facilidad con que de la situación de traficado, el migrante puede dejarse involucrar en situaciones de explotación y eventualmente de trata. Centrándose en el caso de las trabajadoras domésticas, da cuenta de la cantidad de abusos de poder, maltrato físico y psicológico, amedrentamientos, intimidación, a que se ven sometidas muchas migrantes. Es importante reflexionar sobre la tendencia que ya se comentaba, de dichas migrantes, a naturalizar estos abusos y conductas.

En cuanto a las formas en que se da la trata en Chile, la información es insuficiente. Los escasos estudios y/o investigaciones⁶ y la dificultad para conseguir recursos que los financien, impide obtener conocimientos sobre la situación, magnitud y consecuencias que acarrea este flagelo en el país, esto dificulta ahondar en la problemática para hacerle frente, favoreciendo la actividad de traficantes, tratantes y sus redes.

La subprefecto Sol Castillo demuestra en su ponencia que nos encontramos, en el caso de la trata, ante un fenómeno que consta de tres fases muy específicas –la captación, transporte y explotación. Cada una de ellas está organizada por personas diferentes, por lo que los procedimientos a emplear también deberían serlo. Con ello se corrobora el esquema del que dan cuenta diversos estudios internacionales y que fue claramente expuesto por Fernando García-Robles. La Coronel Verónica Palacios da cuenta de cómo los anuncios publicitarios son un medio de captación, con ofertas falsas de empleo. Esto hace pensar que, dado que los avisos publicitarios son el recurso de captación más utilizado, debiera existir una mayor regulación

⁶ ONG Raíces, en el marco de la Campaña I. Alto al tráfico de Niños/as (2001), efectuó un **Sondeo**: “Diagnóstico Descriptivo de Comercio y Tráfico Sexual Infanto-juvenil”, que permitió: 1) Constatar que la trata con fines de ESCIA existe en el país: 17 casos en 4 meses; 2) Ampliar conocimientos sobre: factores de vulnerabilidad; características y tipos de trata; formas de reclutamiento, entre otras.

La Fundación Instituto de la Mujer y la Corporación La Morada, realizaron un estudio sobre tráfico de mujeres en el país: “**Informe Final Proyecto Tráfico de Mujeres**”, 2004.

sobre los anuncios de ofertas de trabajo y otros. Por ejemplo, si un aviso puesto en un diario tuviera como respaldo información comprobada sobre domicilio y teléfono, sería una pista importante para que las policías investigaran (María José Riquelme, Embajada Británica). En la práctica de la investigación se puede detectar las aristas y recovecos de un fenómeno altamente complejo. Por ejemplo, la trata puede involucrar distintos destinos para una sola víctima, o estar mezclado con otros delitos. Asimismo, expuso las medidas de presión que se utilizan para garantizar la obediencia de las víctimas, como la retención de documentos de viaje, vigilancia constante, cambio de localidad y compañeros, hacerles pensar que es peligroso pedir ayuda, amenaza de violencia física o sexual, entre otros. (Subprefecto Sol Castillo). Sin duda la Dirección del Trabajo tiene un importante rol fiscalizador que desempeñar en este aspecto.

4.2. Propuestas

Frente a las carencias detectadas y la riqueza que las investigaciones aportan a la forma de entender y abordar la problemática de la trata y el tráfico, se hace necesario destinar esfuerzos y recursos a implementar investigaciones⁷ que favorezcan la obtención de información acerca de causales, factores asociados, magnitud, características, modos de operar, rutas, daño provocado a las víctimas, entre otras variables. Éstas deben entregar fundamentos que sustenten:

- La elaboración de registros adecuados de casos que cuantifiquen la problemática;
- Antecedentes desagregados respecto de las víctimas de tráfico ilícito y trata, según: edad, género, origen étnico y otras características pertinentes;
- Identificación de rutas de tráfico: elaborar mapeos de las rutas de trata y/o migración ilegal.
- Precisión y operacionalización de las coordinaciones multilaterales y bilaterales entre los diversos organismos que directa o indirectamente se relacionan con la problemática (migratorios, protección a la infancia, policías, entre otros).

Este tipo de información es de gran relevancia para sensibilizar a la ciudadanía en su justa medida, sin desestimarla ni alarmar desde el sensacionalismo. Para ello se sugirió:

- Diseñar campañas de sensibilización con cobertura nacional;
- Implementar líneas telefónicas gratuitas de consulta;
- Entregar información acerca del tráfico ilícito y la trata de personas a través de técnicas innovadoras en aeropuertos, terminales de transporte terrestre, zonas fronterizas y puertos;
- Sensibilizar a los medios de comunicación para que informen con un enfoque sensibilizador, educativo, respetando los derechos de los niños/as y desempeñen un rol preventivo;
- Promover la formación y el intercambio de experiencias mediante foros nacionales y regionales que involucren a personal de migraciones, sistema judicial, diplomático, operadores de fronteras, policías y ONG's.

⁷ En este sentido sería interesante considerar la investigación propuesta por el Instituto Interamericano del Niño (Organismo especializado de la OEA), en el encuentro de países miembros del MERCOSUR, Bolivia y Chile, realizado en Montevideo-Uruguay, en marzo 2004. Ésta contiene el diseño de la investigación y el instrumento para ser aplicado en cada país, sin embargo se requiere destinar recursos para efectuar las indagaciones de manera eficaz.

CONCLUSIONES

El Seminario **“Tráfico ilícito y trata de personas: la necesidad de legislar en Chile”** fue una instancia en que se abordó la temática de la trata y el tráfico de manera integral, profunda y situada en la realidad chilena. El aporte de las distintas miradas y experiencias profesionales de los exponentes contribuyó a obtener una panorámica de cómo esta temática está siendo abordada en el país, así como también en el levantamiento de propuestas para hacerle frente.

Por una parte, el aporte de los especialistas internacionales, Fernando García Robles, Ana Salvadó y Euclisia Ferreira, demuestra que el tráfico ilícito y la trata de personas son problemáticas que están siendo abordadas a nivel internacional con creciente rigurosidad. Tanto la reciente reunión convocada por la OEA en Islas Margaritas, Venezuela (marzo 2006), como las acciones emprendidas por la OIT en la Triple Frontera de Brasil, Paraguay y Argentina, o los mapeos realizados recientemente en Centro América y México por Save the Children Suecia, dan cuenta de un trabajo que pretende abordar las distintas aristas del problema y, sobre todo, de una labor coordinada entre gobiernos, organismos internacionales, instituciones policiales y sociedad civil, que resulta indispensable para enfrentar esta problemática.

Igualmente, se puede concluir a partir de los aportes de los distintos exponentes del Seminario, que una legislación adecuada debe estar a la base de cualquier política preventiva y reactiva en este sentido. Ambas, la legislación y la acción política, deberían estar fundamentadas en los siguientes principios:

- **Una adecuada conceptualización de los fenómenos del tráfico de migrantes y la trata de personas, que correspondan a los aspectos considerados en el Protocolo de Palermo.** La tipificación de ambos delitos, con sus correspondientes especificidades, es fundamental para contar con un marco legislativo amplio que ampare la implementación de una red de protección de las víctimas y de persecución del crimen organizado. En este sentido, es de vital importancia que la legislación incluya la consideración de:
 - la trata interna;
 - los elementos coercitivos (Fuerza, intimidación), de fraude (engaño), de prevalimiento (abuso de poder, pagos o beneficios a quien ejerce autoridad sobre víctima, situación de vulnerabilidad de la víctima) que implica la trata;
 - una descripción amplia de las conductas sancionadas, es decir, toda la cadena de la trata desde el país de origen al de destino;
 - la definición amplia de los fines de la trata (más allá de la explotación sexual);
 - la despenalización de la víctima en el caso específico del tráfico frente a la penalización efectiva de la criminalidad organizada que lucra de ellos;
 - la situación particular de niños, niñas y adolescentes, teniendo en cuenta que la captación, transporte, acogida o recepción de personas menores de 18 años de edad con los fines de explotación es punible aún cuando no concorra fuerza, intimidación, engaño, abuso de poder o autoridad, o situación de vulnerabilidad.

- **La protección, atención y reparación de las víctimas.** En la mayoría de las ponencias y aportes de participantes el énfasis, a la hora de detectar debilidades y proponer medidas, estuvo puesto en la consideración de la situación de las víctimas. Existe consenso en la necesidad de considerar, tanto a las personas traficadas como tratadas, como víctimas, que no deben ser penalizadas. Un marco legal y político consecuente con estos principios debería:
 - ofrecer protección inmediata a las víctimas y en todas las fases del proceso;
 - iniciar el proceso de reparación lo antes posible;
 - generar las condiciones para que los procesos de denuncia y reparación se den privilegiando el respeto y el cuidado a las víctimas;
 - generar una infraestructura que permita la protección, atención, reparación y restitución de derechos de las víctimas de tráfico y trata;
 - considerar la necesidad de trabajar en red en la que se produzca una constante retroalimentación de información y colaboraciones varias entre las distintas instituciones involucradas en el proceso;

- considerar la importancia del testimonio de las víctimas para la persecución adecuada de los criminales, otorgando todas las medidas necesarias que aminoren la revictimización que puede significar la entrega de dicho testimonio.
- **La necesidad de trabajar en coordinación.** La trata de personas y el tráfico ilícito son crímenes altamente lucrativos y están controlados por poderosas mafias internacionales. Enfrentarlo, por tanto, requiere de una acción conjunta que permita aunar esfuerzos y reunir capacidades desde distintos actores de un país, así como a nivel internacional entre gobiernos, policías y organizaciones de la sociedad civil. En el Seminario, los aportes de los distintos exponentes dejaron claro que la multidimensionalidad del problema, tanto en el ámbito de los criminales como de las víctimas, exige ser abordada de esta forma. Es, por tanto, imprescindible:
 - la coordinación entre diversos organismos policiales en la prevención, detección y atención a las víctimas;
 - la cooperación internacional para el intercambio de experiencias y la implementación de medidas de trabajo conjunto;
 - la coordinación entre diversos organismos estatales (ministerios, servicios, policías) para enfrentar desde sus distintas especificidades esta problemática;
 - la cooperación constante entre estado y sociedad civil, así como la consideración del aporte de organismos internacionales en esta tarea, identificando sus necesidades y construyendo de forma mancomunada las propuestas.

En el Seminario surgió la iniciativa de establecer una red entre los participantes para socializar todo avance respecto a la temática y seguir elaborando propuestas conjuntas. El compartir los resultados del mismo por medio de esta sistematización es un primer paso en este sentido. Esta coordinación puede tener una expresión concreta también en el seguimiento de los avances en relación al Proyecto de Ley que nos convocó en el Seminario, así como en el apoyo, desde distintos sectores, de la tramitación efectiva y expedita del mismo. Por otra parte, el seguimiento y apoyo a la Comisión formada por la Subsecretaría del Interior para enfrentar el tema del tráfico ilícito y la trata, es una valiosa instancia que permitirá mantener el contacto y coordinación entre los participantes del Seminario.

- **La conciencia de la importancia del problema.** Finalmente, quedó en evidencia en el Seminario que es esencial crear conciencia en el país y a todos los niveles, de que Chile no está exento de esta problemática. De allí la importancia de que la población esté informada en detalle sobre las particularidades de este fenómeno, principalmente con la intención de prevenir. Por otra parte, es fundamental que distintas instancias involucradas en el proceso de detección y reparación de casos, tengan pleno conocimiento de las formas en que el fenómeno puede llegar a presentarse. Dado el carácter complejo, multifacético de estos fenómenos, así como el hecho de que, con frecuencia, son naturalizados por parte de las víctimas, es necesario contar con las herramientas necesarias para identificarlos. Para ello, es primordial avanzar en los siguientes aspectos:
 - la realización de investigaciones, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, desde el ámbito académico interdisciplinario, como desde el ámbito policial y periodístico. La consideración de la importancia de este punto y la consecuente inversión de recursos es muy necesaria para crear conciencia a nivel de país acerca de la existencia y la amenaza de estas problemáticas. Sin ello, es posible que durante mucho tiempo la opinión pública y diversos sectores estatales y no estatales sigan considerando que Chile es inmune a un flagelo que afecta al mundo entero y que precisamente opera a nivel internacional;
 - la elaboración de procedimientos estándar para las distintas instituciones – especialmente policías- que sirvan para una detección adecuada y tratamiento protector de las víctimas de estos delitos. Además de visibilizar un problema que a menudo no se enfrenta adecuadamente por no haber conciencia suficiente de su existencia, estas medidas permitirían una acción coordinada y eficaz que realmente significara un avance en la prevención;
 - la capacitación de personal de carabineros y policía de investigaciones para visibilizar y enfrentar correctamente casos sospechosos de trata y tráfico;
 - La realización, desde distintas instituciones, de campañas de sensibilización que permitan que la sociedad en su conjunto tome conciencia de la temática, así como disminuir, en los sectores más vulnerables, el riesgo de caer en las redes de traficantes y tratantes, evidenciando los peligros y vulneraciones que traen consigo, desnaturalizando así la dinámica que muchas veces adopta. Para esto es necesario

incluir la colaboración y el trabajo conjunto con los medios de comunicación, con el fin de evitar que esta temática sea abordada de una forma sensacionalista que solo genere alarma y provoque en la población un rechazo que impida su consecuente prevención.

Si bien en Chile queda aún camino por recorrer para asumir, a través de una legislación y una política coherente, el enfrentamiento a las formas modernas de esclavitud que implican el tráfico y la trata, existen algunos avances que hay que tener en cuenta. Sobre la base de los aprendizajes que de estos avances se puedan extraer, es que se debe seguir construyendo.

En relación a la tipificación y conceptualización adecuada de los delitos de trata y tráfico, el *“Proyecto para Modificar, Fortalecer y Promover la Aprobación del Proyecto de Ley que Tipifica el Delito de Tráfico de Niños y de Personas Adultas y Establece Normas para su Prevención y más Efectiva Persecución Criminal”*, constituye una importante iniciativa. Este ha sido revisado por el Abogado Hernán Fernández y ampliado con nuevas indicaciones respecto a aquel presentado en enero del 2005, las cuales han considerado diversos aspectos sugeridos en el Seminario al que se refiere este documento.

Por otra parte, el Ministerio del Interior está trabajando en una nueva Política Migratoria en que se incorpora también estos delitos con su adecuada conceptualización y se también hace especial énfasis –como en el Proyecto de Ley recién citado- en la despenalización de la víctima.

Estas iniciativas legales se asumen sobre la base de que el Estado chileno se ha comprometido con la temática al ratificar diversas convenciones y protocolos Internacionales como por ejemplo:

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía: Signatario: 2 junio 2000 - Ratificación/Accesión (a): 6 febrero 2003
- La Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (Palermo, 2000), fue ratificado en el Congreso chileno con fecha 4 de diciembre de 2003.
El *“Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños”*, así como el *“Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”*, ambos complementarios a la Convención anterior, fueron suscritos por Chile el 8 de agosto de 2002, promulgados el 20 de diciembre 2003 y publicados en el diario oficial el 16 de febrero de 2005.
- Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (c182) OIT, 1999. Respuesta de Chile: Firma: 17 julio 2000. Ratificado
- MERCOSUR, los países miembros Brasil, Paraguay y Argentina, así como los asociados Bolivia y Chile, son signatarios del *“Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR”*. (1999)
- El Estado Chileno, en agosto de 1996, se comprometió a resguardar a nuestros niños/as y adolescentes, firmando el protocolo internacional en el Primer Congreso Mundial sobre ESCNNA y Tráfico, realizado en Estocolmo, Suecia, el cual ratificó en YOKOHAMA, 2001.

En términos de prevención y seguimiento, como se mencionara en la presentación, es destacable la inclusión de Chile en la Red latinoamericana de búsqueda de personas www.latinoamericanosdesaparecidos.org. Esta red se ha constituido en una base de datos latinoamericana con múltiple información que ayuda a encontrar, identificar y reunificar a latinoamericanos desaparecidos, principalmente migrantes y aquellos que pudieran estar expuestos a, o capturados en situaciones de tráfico ilícito o trata, con énfasis en mujeres y personas menores de edad. Esta página es coordinada por una Mesa interinstitucional en la que están presentes los siguientes ministerios, servicios y organizaciones: Ministerio del Interior (a través de la División de Seguridad Ciudadana y del Departamento de Extranjería y Migraciones), Ministerio de Justicia, Ministerio Público (Unidad de Atención a Víctimas y Testigos y U. Delitos Sexuales y Violentos), SENAME, Servicio de Encargo de Personas (SEP) de Carabineros, la Brigada de Ubicación de Personas (BRIUP) de la Policía de Investigaciones y ONG Raíces. Los responsables de ingresar la información son la SEP y la BRIUP, y el Ministerio Público es el encargado de gestionar las denuncias anónimas. Este sistema significa una importante herramienta de prevención.

ONG RAÍCES

Para la adecuada atención y reparación de las víctimas se cuenta con una infraestructura básica en el país que, aunque aún no adecuada específicamente a las víctimas de trata y tráfico, son una base para seguir construyendo.

Carabineros y la Policía de Investigaciones están también asumiendo cada vez más la problemática. Carabineros cuenta con la Sección de Encargo de Personas (SEP) y el Departamento Nacional de Protección a la Familia (DIPROFAM). Policía de Investigaciones cuenta con la Brigada de Búsqueda de Personas (BRIUP) y la Jefatura Nacional de Delitos contra la Familia (JENAFAM). Estas unidades tienen un rol importante en la futura generación de los instrumentos necesarios para la efectiva prevención, persecución de criminales y protección de las víctimas. De hecho, la activa participación de ambas instituciones en instancias como el Seminario y otras actividades similares son una muestra de la preocupación de estas instituciones frente a esta temática.

En este sentido es importante resaltar el avance que puede significar, para la prevención del delito, el mapeo que Save the Children realizará con Carabineros y Policía de Investigaciones. La información ahí obtenida tiene carácter confidencial y será entregada por Save the Children Suecia al Ministerio del Interior, quien ha mostrado también su compromiso con esta tarea.

Finalmente, cabe destacar una vez más la importancia de la constitución de la Comisión contra la trata. Con esto, el gobierno, al igual que el gobierno anterior lo hizo con la firma del Convenio latinoamericanos desaparecidos, da muestras de un compromiso con una temática que es considerada de alta prioridad a nivel internacional.

Los resultados obtenidos en el Seminario ***Trafico ilícito y trata de personas, la necesidad de legislar en Chile***, refuerza y valoriza la implementación de acciones de trabajo conjunto, más aún en una temática incipiente, frente a la cual distintos actores tienen experiencias y miradas que aportar. La posibilidad de discutir iniciativas legales, o de otra índole, con distintos representantes de diversas instituciones y organizaciones del país, debería ser una práctica cotidiana y depende de nosotros/as instaurarla.

ANEXO N° 1

Evaluación de los y las Participantes

1. A su juicio ¿Cuáles han sido los aportes de este Seminario a la consideración de la problemática del tráfico ilícito y la trata de personas en Chile?

- Concientización del tema entre la sociedad civil. Instalación de este tema dentro de la preocupación de las distintas organizaciones sociales.
- Hay un reconocimiento del desconocimiento legal y es bueno aceptar y tomar decisiones inmediatas con fines de repuntar a las víctimas y del gobierno evitar que se reproduzca el problema que será más vulnerable por la globalización.
- Conocimiento de la real dimensión de este flagelo. Compartir donde hay agentes de otros países. Empezar a concretar redes pero detener, denunciar esta problemática. Apoyar desde la sociedad civil el proyecto de ley para que sea pronto sancionado.
- La verificación de que la participación de la sociedad civil en la formulación de la legislación frente al tema es indispensable. La importancia que los diferentes estamentos de la sociedad se encuentren para discutir y aportar en una problemática.
- Dar a conocer a la sociedad civil de la existencia de este problemática y de su tratamiento (o nulo tratamiento) en nuestra legislación. La Necesidad de unificar criterios en cuanto a su regulación, tipificación y aplicación de medidas para reprimirla y sancionarla.
- Muchas se comienzan a materializar, un a iniciativa de que importancia.
- Adelantos en lagunas legales, que al término del seminario quedaran abordadas integralmente.
- La diversidad de temas discutidos ha permitido una impresión bastante amplia del problema y el análisis de proposiciones integrales y concretas.
- El compartir ideas y conocer sobre temáticas de distintas organizaciones y servicios y de la sociedad civil siempre una instancia de encuentro permite generar acercamiento e ir reforzando redes para optimizar el trabajo.
- Establecimiento de redes, conocimientos actuales del tema.
- Que hay ánimo de legislar de manera más profunda.
- Ha servido para conocer en forma nueva, amplias e integrales, esta problemática porque muchos tenemos solo conocimiento de aspectos parciales.
- Clara diferenciación entre los término de tráfico y trata, necesidad de una red organizacional para tratar el tema. Necesidad de incluir la trata interna de personas.
- En primer lugar clarificar la diferencia de una de la otra, saber que la temática es muy importante y que lo que conlleva es a problemáticas muy profundas que hay que abordar y desde ahí trabajar.
- En primer lugar establecer claramente la diferencia entre las dos problemáticas de manera que las personas manejemos una información ordenada y desde ahí poder opinar. Ampliar el campo de la problemática a explotación laboral u otro y no enmarcarlo solamente dentro de ESCIA. Instaurar la problemática en diversas instituciones.
- El aporte principal es que debido a las reiteradas reuniones, seminarios el tema está agotado, todos los participantes están hablando el mismo idioma y que estamos de acuerdo en que hay que legislar al respecto como primera prioridad y lo antes posible.
- La Participación de todos los sectores comprometido en la solución de esta problemática. Que tanto ONG, como las instituciones del Estado e internacionales puedan entregar sus aportes me parece muy importante.
- Entre diversos actores identifican las aristas de un tema que requiere voluntad legislativa, coordinación y compromiso estatal.
- El sacar a flote distintos aspectos como la falta de políticas gubernamentales y civiles acerca de la temática así como la falta de investigación.
- Otorgar un conocimiento más unificado impacto del tema, plantear que ya si se está trabajando para tipificar este delito y aplicar las sanciones y protección adecuada para los imputados y las víctimas respectivamente.
- Utilizar este grave problema con la instancia pertinente y poder unificar criterios para que el proyecto de ley sea concretado lo antes posible.
- Primeramente generar instancias de discusión que permiten que los distintos actores sociales vislumbren el problema y sean agentes replicadores en sus comunidades. Además

de un enfoque no solo académico sino que desde la práctica lo que permitirá una legislación que aborde realmente el problema y brinde instancias concretas para su aprobación.

2. ¿Qué aspectos considera debieran ser corregidos o mejorados para posteriores encuentros en este sentido?

- Utilizar diversas estrategias en recolección de opiniones de los distintos representantes de la sociedad civil. Entregar documentos compactos del tener a trabajar en las organizaciones inscritas de ahí formar formas llegar al seminario con algún conocimiento previo.
- El almuerzo debería ser corto y más cercano al lugar. Y está bien, sería bueno aunar criterios para el logro de la legislación.
- Entrega de sugerencias en forma previa, esto permite aportar mucho más a los temas.
- Me pareció que el desarrollo y metodologías son las apropiadas. Faltó algún documento marco con antecedentes generales.
- Establecer para cada exponente una temática para su exposición, y así evitar que se repitan los temas tratar para cada exponente.
- Aspectos legales. Aspectos de capacitación a operadores.
- Participación jueces y fiscales.
- Creo que no hay aspectos a corregir mucho más, es necesario desarrollar esfuerzos para tomar otros más frecuentes. Sistematizar y determinar los resultados.
- Más tiempo para la discusión. Lo demás (expositores, temas, etc.) Muy bien.
- Reiteración de conceptos en exposiciones.
- Más participación del poder ejecutivo.
- Tal vez, pero no sé si es posible por el costo, tener leídos los documentos presentados para poder hacer mejores comentarios o sugerencias.
- Mejor distribución del tiempo a exponer de cada persona.
- El compromiso real de la gente por participar, no sólo confirmar para luego no asistir, más espacio para diálogo y compartir experiencias.
- Ampliar la cantidad de tiempo de los expositores.
- Reunir todos los antecedentes vertidos, ordenarlos en forma sincronizadas viendo los diferentes documentos en cuanto a reglamentos, leyes que hay que modificar abordar en que la ley sea efectiva y que facilite la investigación de estos delitos propiamente tal y que le de facultades a las policías protegiendo su accionar.
- Las mesas no debieran tener más de 3 ó 4 expositores para dar más tiempo a las preguntas de los participantes. Las intervenciones deben, además estar más coordinadas porque la mayoría se repitió en el tema de la legislación vigente en Chile.
- Considerar más de un día y sectorizar el público objetivo.
- Desarrollo de propuestas por medio de foros grupales interdisciplinarios.
- Quizás más tiempo en cada exposición ya que personalmente en la mesa 3 fueron exposiciones interesantes pero por falta de tiempo, rápidas lo cual produce incomunicad para el expositor y desconcentración para los oyentes.
- Para el próximo encuentro se delimiten tareas concretas y específicas.
- Comprometer a los intervinientes en medidas concretas para abordar el problema. 🌈