

“Enfoque de Derechos, Género e Interculturalidad en Políticas Públicas sobre Trata de Personas”

Exposición para Mesa Interinstitucional para la Trata de Personas

Mailén Parodi Ambel

La prevalencia de la trata de personas ha motivado a la comunidad internacional a adoptar un amplio marco jurídico compuesto por tratados y otros instrumentos internacionales, que junto con proscribir claramente la trata de personas, establecen la responsabilidad de los Estados en orden a promover y proteger los derechos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción y la obligación de implementar medidas para eliminar la trata de personas y la explotación que esta conlleva, como asimismo la prevención, protección, asistencia y reparación a las víctimas.

Hace parte, asimismo, de este marco jurídico internacional, particularmente de las obligaciones asumidas por los Estados, la conceptualización de la trata de personas como una manifestación de la violencia contra las mujeres que expresa las relaciones de poder entre hombres y mujeres.

Primeramente, y no me voy a referir extensamente a la conceptualización del delito de trata de personas, tenemos que tener en cuenta que, entre los elementos más frecuentes, y sin corresponder a una descripción exhaustiva de la dinámica de la trata, es posible identificar:

- (1) El ofrecimiento engañoso de un trabajo a la base de la captación o reclutamiento, falsedad en cuanto al tipo de actividad a realizar, así como respecto de las condiciones de este “trabajo”, la remuneración ofrecida o las condiciones de vida que la persona supuestamente tendrá, ofertas engañosas de estudios, capacitación laboral o incluso, falsas promesas de matrimonio;
- (2) La cancelación de pasajes y de los costos del viaje que posibilitan y favorecen el traslado para luego tornarse en la deuda que amarra, permite el chantaje y que obstaculiza o impide escapar;
- (3) La retención de documentos oficiales bajo la excusa de la firma de un contrato o realización de trámites migratorios, que luego obstaculizar o derechamente impedir la libertad de desplazamiento, pues generalmente

conlleva amenazas – directas o veladas – de denuncia ante la policía o autoridades locales;

- (4) El cobro de “multas” que cotidianamente incrementan la deuda pese a los pagos realizados; constantes amenazas de develar la situación en que la víctima se encuentra, hacerle daño a ella o a su familia o denunciarla a las autoridades; control de sus movimientos, desplazamientos y acciones diarias de manera de minar su confianza personal e impedir su libertad personal y comunicarse con su familia y seres queridos.

Ciertamente, si se trata de personas que se comunican en otro idioma, el control que los tratantes pueden ejercer sobre sus víctimas es muchísimo mayor.

La trata de personas tiene género, no es neutral. La discriminación estructural de género está a la base de la mayor vulnerabilidad de las mujeres y las niñas en la trata de personas y la explotación que conlleva, principalmente la explotación sexual, pero también – aunque en menor medida – trabajos forzados y otras formas de esclavitud, como el matrimonio servil.

La pobreza y la falta de oportunidades educativas y laborales que en mayor medida afecta a mujeres y niñas, igualmente refuerza su vulnerabilidad. Asimismo, el abuso sexual que marca las historias de vida de millones de niñas, adolescentes y mujeres, y la violencia de pareja, constituye un factor de riesgo y vulnerabilidad a la trata de personas.

La importancia de analizar las causas de la trata de personas dice relación con las políticas de prevención que corresponde a los Estados implementar y que hace parte de las obligaciones internacionales asumidas. Las políticas de prevención orientadas a enfrentar las causas de la trata no pueden ser neutrales. Para ser eficaces necesariamente deben hacerse cargo de la desigualdad de género que determina mayores riesgos para mujeres y niñas.

La demanda es un factor clave y principal de la causa de la trata de personas. Fundamental para que exista la trata de personas es la demanda de los “bienes” y “servicios” que seres humanos en condiciones de explotación o esclavitud proveen. “Servicios sexuales” de variada índole (bailes, prostitución y pornografía, entre otros) y manos de obra barata en sectores tan amplios como la agricultura, minería, pesca, industria textil, manufactura, hotelería, comercio, etc.

A la raíz de la trata de personas se encuentran los prostituidores de mujeres y niñas, consumidores de pornografía, empresarios de variados rubros que con tal de

incrementar sus ganancias llegan hasta someter a personas a condiciones de esclavitud y toda una cadena de suministros, e incluso consumidores finales que se benefician (nos beneficiamos) de los bajos precios de algunos productos.

Igualmente los Estados que no cuentan con leyes laborales y migratorias que permitan garantizar el trabajo decente y evitar la explotación de extranjeros.

Como he señalado, la trata de personas es una expresión de la violencia contra la mujer, basada en la discriminación, derivada de las relaciones de poder entre hombres y mujeres y que refuerza patrones de género que ubican a las mujeres en un status de subordinación, especialmente cuando hablamos de trata sexual.

La explotación sexual se sostiene en la construcción cultural de la sexualidad de las mujeres y de los cuerpos de las mujeres como objetos para el placer, ejercicio de poder y beneficio de algunos varones. El poder y placer de los prostituidores que pagan por los cuerpos de las mujeres, el poder y control de quienes las explotan y se lucran con el sometimiento de ellas.

La direccionalidad de género de la trata se expresa en que la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas. Asimismo, la mayoría de quienes obtienen ganancias de la explotación sexual y trabajos forzados son varones. Esto no significa desconocer o minimizar que hombres y niños también pueden ser víctimas de trata, de hecho muchos lo son. Principalmente las víctimas de trata hombres son de trabajos forzados o esclavos, pero también pueden serlo de explotación sexual.

Asimismo es conocido que muchas mujeres son parte e incluso dirigen redes de trata y explotación (de acuerdo a los datos de personas enjuiciadas por delito de trata de personas, la proporción de mujeres partícipes sería más alta que la proporción de mujeres que participan de otros delitos), pero quienes en mayor medida lucran u obtienen las ganancias de esta rentable criminalidad son varones (son hombres quienes pagan por sexo en condiciones de explotación y son hombres quienes en mayor medida reciben estas ganancias).

Para comprender esta dinámica, debe considerarse que las relaciones de “confianza” que pueden generarse entre mujeres, facilitan a mujeres captar y posteriormente someter a explotación a las víctimas. Muchos tratantes saben esto y por ello ubican a mujeres en determinadas posiciones dentro de la estructura criminal. Asimismo, mujeres que han sido víctimas de trata o explotación, una vez que escapan, conocen el modus operandi y pueden explotar a otras mujeres.

Pero también cabría preguntarse si la notoria participación de mujeres entre las personas condenadas por trata responde a que efectivamente hacen parte de las redes y estructuras criminales en posiciones de importancia o más bien a que son en mayor medida identificadas por las policías y el sistema judicial porque participan de organizaciones o redes menos sofisticadas y por ende más susceptibles de ser detectadas y objeto de persecución criminal.

La trata de personas – como hemos comentado – se sostiene en la discriminación de género y las desigualdades sociales, económicas y políticas. Debido a las menores oportunidades educativas, laborales y la feminización de la pobreza, las mujeres y las niñas son las más vulnerables a la explotación y su riesgo de caer en redes de trata de personas son mayores. Además, crisis políticas y sociales que afectan a gran parte de los países en el mundo impactan en mayor medida en las mujeres pobres y jefas de hogar, impulsando la migración y ello incrementa los riesgos frente a la trata.

Igualmente, la violencia que en las familias y comunidades sufren las mujeres y las niñas (de parte de sus parejas, padres y familiares) torna a las mujeres y niñas más vulnerables puesto que la violencia las empuja a escapar de la vida que llevan en búsqueda de nuevas oportunidades. La inmensa mayoría son mujeres y niñas vulnerables, puesto que la violencia las empuja a escapar de la vida que llevan en búsqueda de nuevas oportunidades. La mayoría de mujeres y niñas víctimas de trata tiene un largo historial de violencia (no solo de familias y comunidades, también de parte de las instituciones públicas) y la experiencia de explotación y cosificación propia de la trata contribuye a mantenerlas en riesgo, reforzando la posibilidad de sufrir nuevas violencias.

La trata de personas refuerza y reproduce la subordinación de las mujeres y las niñas en tanto se sustenta en la cosificación y mercantilización de los cuerpos y de la sexualidad de las mujeres como objeto de consumo. En la jerarquía sexual propia de las sociedades patriarcales, el poder, el control y el dinero son atributos simbólicos (pero también materiales y concretos) de los varones. Hombres que tienen poder y el dinero para comprar mujeres. Como he señalado, la demanda es una de las causas principales de la trata de personas y esta es ejercida mayoritariamente por varones, a quienes la sociedad les asigna el poder y el dinero y a quienes la sociedad permite el ejercicio de la violencia y la explotación.

Respecto a las principales obligaciones asumidas por el Estado de Chile en materia de trata de personas:

El Estado de Chile hace parte de la comunidad internacional que repudia la trata de personas y los tratados internacionales que abordan esta grave violación a los derechos humanos integran el ordenamiento nacional. Por mandato constitucional, estos tratados internacionales, especialmente los derechos que en estos instrumentos se reconocen, hacen parte de las obligaciones de “promover y respetar” los derechos humanos que corresponde a todos y cada uno de los órganos del Estado.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer del año 1979 en artículo 5 letra A, y 6 recogen la protección en orden a la obligación de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias, entre otros.

Lo mismo por su lado en la Convención de Derechos del Niño, en el artículo 19.1 al indicar: *“Los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación”*. También el artículo 32.1 y el 34 de la Convención recogen una protección en esta línea.

También la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer del año 1994, en el artículo primero señala: *“Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia con la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*.

Luego, en el artículo segundo, también se consagra una protección que considero amerita ser mencionada:

“Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: letra b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura,

trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y,

Letra c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra”.

Por otro lado, el Protocolo de Palermo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, “Protocolo de Palermo” adoptado en el año 2000 y ratificado por Chile en el 2004, constituye el principal tratado internacional que específicamente aborda la trata de personas.

Mediante este tratado, los Estados asumen compromisos en materia de:

- (I) Prevención de la trata de personas, de combate de la misma,
- (II) Protección y ayuda a las víctimas, prestar especial atención a las mujeres, niñas y niños,
- (III) Promover para ello la cooperación entre Estados.

Destaca en el nombre del tratado como en el articulado, la comprensión de la mayor vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres y niñas frente a la trata de personas.

En relación a la legislación nacional, podemos ver 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.*

Como se ha señalado, Chile hace parte de la comunidad internacional que repudia la trata de personas como un atentado a la dignidad humana. Además de suscribir el conjunto de instrumentos internacionales en la materia, cuenta con una legislación penal específica. En abril de 2011 – como es sabido – se dictó la ley que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal, luego de seis años de debate parlamentario, que castiga con severas penas la trata de personas, tanto de carácter interno como de carácter internacional.

Define la ley que trata de personas consiste en: *la captación, traslado, acogida o recepción de personas 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; para que sean objeto de alguna forma de explotación sexual, incluyendo la pornografía, trabajos o servicios forzados, servidumbre o esclavitud o práctica análogas a esta, o extracción de órganos.

Podemos advertir que la mencionada legislación tiene normativa relativa a la protección de las víctimas, también en cuanto a reparación especializada si las víctimas son menores de edad, en materia de persecución penal y sobre residencia temporal.

Sin embargo, corresponde a una legislación centrada fundamentalmente en la persecución penal de la trata de personas que no contempla recursos presupuestarios para enfrentar este problema ni atender, asistir, proteger y reparar a las víctimas.

Desde ningún punto de vista la ley 20.507 se hace cargo de la mayor vulnerabilidad de las mujeres, niñas y niños frente a la trata de personas ni de las necesidades especiales que las víctimas necesitan en la respuesta estatal.

La legislación chilena sobre trata de personas omite por completo considerar medidas para la prevención de esta grave violación a los derechos humanos y manifestación de la violencia contra las mujeres.

Tampoco prevé la asistencia integral de las víctimas. En ninguna medida la ley 20.507 contempla la necesidad de reparar a las víctimas.

Otra de las problemáticas que presenta la respuesta estatal a la trata de personas es la inexistencia de representación jurídica a las víctimas en los procesos penales. El Ministerio Público lleva adelante la persecución penal, las investigaciones y eventualmente juicios, pero no representa a las víctimas. En gran parte de los casos de trata de personas que intervienen y presentan querellas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Derechos Humanos, pero estas instituciones públicas tampoco representan a las víctimas, que no cuentan con un ente estatal que vele por sus derechos.

Además, como es sabido, la victimización que importa la trata de personas y la explotación sexual o laboral provoca en quienes la han padecido graves daños derivados de la vulneración de sus derechos, como el derecho a la integridad sexual, física y psíquica, a la seguridad personal, al derecho a la salud física y psíquica, libertad personal y de desplazamiento así como a la libertad sexual y autonomía

corporal y la libertad de trabajo. Las secuelas de la trata acompañan a las víctimas por largo tiempo, muchas veces meses o años después de que logran escapar o son rescatadas. Sin embargo, este daño no es reparado.

El Estado de Chile no contempla en su respuesta pública a la trata de personas la reparación de las víctimas, pese a que se trata de una violación a los derechos humanos contemplados no solo en la legislación interna sino que en numerosos tratados internacionales. Organizaciones como Corporación Humanas han procurado paliar en parte esta grave falencia mediante una estrategia de representación jurídica que incorpora la presentación de una querrela penal y la demanda de indemnización de perjuicios. No obstante, la indemnización de perjuicios no reemplaza la obligación estatal de reparar a las víctimas y, además, presenta severas limitaciones para hacerse efectiva aun cuando los tribunales de justicia acojan tal demanda y condenen a la respectiva indemnización (si tratantes se encuentran privados de libertad o carecen de recursos económicos para pagar la indemnización decretada y de patrimonio para hacerlo exigible).

Reconociendo la importancia de políticas de persecución penal sobre la trata de personas, pues la impunidad de estos crímenes es inaceptable en un Estado democrático de derecho, esfuerzos mayores deben realizarse en ámbitos como la prevención y educación, particularmente la formación y capacitación al conjunto de actores estatales y funcionarios públicos, con énfasis en operadores de justicia y las policías, sobre la realidad de la trata de personas y la violencia contra las mujeres, las obligaciones internacionales que al Estado le corresponden y las respuestas adecuadas que este problema demanda en términos de atención, asistencia y protección a las víctimas.

Me gustaría hacer algunos comentarios a las obligaciones específicas de protección, asistencia y reparación de las víctimas de trata de personas.

Para el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los órganos del Estado de Chile en materia de trata de personas, resulta crucial la capacitación permanente y formación especializada de los y las funcionarios y funcionarias públicas y, particularmente, de los operadores y operadoras de justicia.

A lo largo de cada una de las etapas que podríamos denominar la ruta de las víctimas de trata de personas frente a las instituciones públicas, se advierte la relevancia de agentes policiales, investigadores e investigadoras, fiscales y fiscalas, abogados y abogadas, jueces y juezas.

Respecto a la denuncia y primeras diligencias

Desde el momento mismo de tomar conocimiento de una situación de trata de personas, resulta fundamental la actuación especializada y coordinada de policías y el Ministerio Público en la realización de la investigación y brindar protección inmediata a la o las víctimas.

Conocer acerca del fenómeno y características de las víctimas de este delito permite la realización adecuada de las diligencias de investigación y recabar pruebas de calidad desde el primer momento.

Igualmente brindar información atención adecuada a las víctimas, evitando su revictimización.

Identificación de las víctimas

La adecuada y oportuna identificación de las víctimas de trata de personas es crucial para garantizar su protección y acceso a servicios y prestaciones, como asimismo de ello dependen los resultados de la persecución criminal.

Lamentablemente, no es infrecuente que por falta de adecuada capacitación o sensibilización se estime que determinadas situaciones corresponden a migración irregular (con el respectivo tratamiento brindado a infractores de la ley migratoria) o incluso al delito de tráfico de migrantes, sin brindar a las víctimas la protección y asistencia que requieren. Igualmente, puede estimarse que una situación corresponde a explotación laboral desconociendo el carácter delictivo. Asimismo, en algunos casos se considera que corresponde a la promoción o facilitación de la entrada y salida del territorio nacional de personas para el ejercicio de la prostitución, o inclusive del mero ejercicio de la prostitución, quedando las víctimas privadas de la protección y asistencia que requieren.

Protección inmediata

La adecuada capacitación y preparación de funcionarios y funcionarias policiales, fiscales, fiscalas y juezas y jueces resulta determinante en la prontitud y pertinencia de la respuesta de protección que se define tras tomar conocimiento de un caso de trata de personas, como asimismo la adecuada coordinación de los organismos públicos que intervienen.

Entre los elementos básicos que debe tener la primera respuesta de protección, se encuentran:

- Evaluación de riesgo caso a caso por profesionales preparados para ello, en función de las necesidades particulares de cada víctima.
- Casas de acogida y asistencia a necesidades básicas de las víctimas rescatadas o que han escapado de sus tratantes (atención médica, atención psicológica, alimentación, vestuario, entre otras).
- La solicitud y determinación de la prisión preventiva como medida cautelar puede resultar un elemento crucial en la protección de las víctimas detectadas, y otras que se encuentran en riesgo de serlo. Asimismo, la celeridad de la investigación criminal que permita la recopilación de elementos probatorios suficientes para solicitar la prisión preventiva de los presuntos tratantes).

Si bien las medidas de protección no debieran estar condicionadas a la participación de las víctimas en el proceso judicial, resulta de la mayor importancia que a lo largo de la investigación criminal se evalúe periódicamente la situación de riesgo y necesidades de protección de las víctimas. Ello debe ser un elemento crucial al momento de determinar el egreso de una casa de acogida, por ejemplo.

Evitar revictimización

El trauma que afecta a la gran mayoría de víctimas de trata de personas presenta particularidades que no se generan en el resto de los delitos que una persona puede sufrir, lo que requiere extremar la atención de los operadores de justicia y otros actores que intervienen para evitar la revictimización. Por ejemplo, no someter a las víctimas a reiterados relatos de la experiencia, procurar las mejores condiciones para cuando ello sea necesario.

Debe considerarse asimismo que las víctimas de trata de personas suelen desconfiar de las autoridades, lo que requiere un abordaje especializado.

Puesto que se desconoce el nivel de daño que presentan las víctimas, previo a que estas deban prestar declaración, como posteriormente en cualquier diligencia o audiencia de que participen, debe preverse atención psicológica o psiquiátrica frente a una posible crisis o descompensación.

Estereotipos y prejuicios de operadores de justicia

Pese a los notables avances en el derecho internacional de los derechos humanos en la comprensión y definición de respuestas frente a la trata de personas, se observa que lamentablemente algunos operadores de justicia y funcionarios clave mantienen prejuicios y estereotipos que dificultan la detección y respuesta frente a ello. Por ejemplo, falta de credibilidad y estigma frente a víctimas que han ejercido prostitución, desconfianza frente a la posibilidad de haber sido engañadas, incredulidad frente a limitaciones a la libertad personal, desconocimiento de condiciones de vida que posibilitaron el aprovechamiento, la vulnerabilidad o el engaño, etc.

Por ejemplo, en un caso de trata de personas y trabajos forzados, durante la investigación el Fiscal no llegó a considerar que efectivamente correspondía a un caso de trata de personas, estimando que podría configurar una situación de migración irregular o tráfico de migrantes, pese a que en las declaraciones y querrela de la víctima se detallaban el engaño respecto al ofrecimiento de trabajo y remuneraciones, el aprovechamiento de la vulnerabilidad en que la víctima se encontraba, la retención de sus documentos de identificación, el engaño respecto de su situación migratoria transcurrido un tiempo de permanencia en el país, la inexistencia de pagos por las tareas realizadas ininterrumpidamente, las condiciones en que estas se desempeñaban, entre otros elementos. Debido a que era una mujer indígena, el Fiscal consideraba, por ejemplo, que posiblemente dormir en el suelo podía corresponder a una “costumbre” de la víctima, más no un elemento propio del delito que se señalaba que ella había sufrido (caso cerrado el 16 de enero de 2015 por facultad de no perseverar).

Regularización Migratoria

Es ampliamente conocida la importancia que revista para las víctimas de trata de personas extranjeras regularizar su situación migratoria en el país luego de su identificación como víctimas. La eliminación del cobro de permisos de residencia constituye un aporte fundamental por parte de la política pública de protección y asistencia a las víctimas.

Sin perjuicio de lo anterior, debe enfatizarse la relevancia de la atención y orientación especializada en la realización del conjunto de trámites que la obtención de permisos de residencia requiere.

En particular, debe relevarse la necesidad de criterios flexibles en la interpretación de los requisitos que la normativa vigente define, en atención al carácter de víctimas de delito y violaciones a sus derechos fundamentales, muy especialmente lo que dice relación con la acreditación de realización de actividades remuneradas formales y/o ingresos. La mantención de personas que han sido víctimas de trata en situación irregular, una vez que han expirado los permisos de residencia que la legislación contempla, tras la identificación de las víctimas, genera desprotección y riesgos de explotación, como asimismo, de nueva revictimización.

Finalmente, quiero enfatizar en que la trata de personas se sostiene en la discriminación de género y las desigualdades sociales, económicas y políticas. Entre las causas de la trata de personas, se identifican, entre otros, factores de carácter contextual tales como crisis políticas, sociales, económicas, que favorecen la migración desde uno países a otros que se perciben como más seguros y prósperos. La creciente feminización de la migración y de la gran cantidad de personas que en el mundo sufren desplazamiento forzado o buscan refugio, torna a las mujeres y las niñas una población de riesgo de caer en redes de tratantes y traficantes.