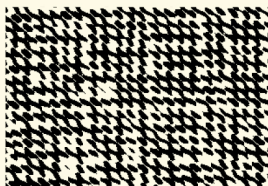
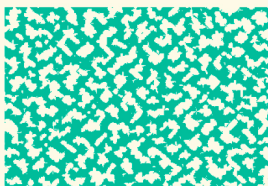
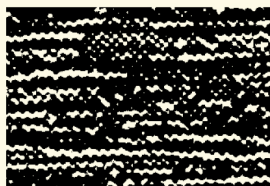
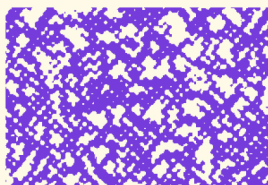
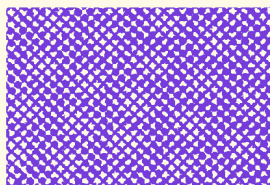


# INFORME ANUAL SOBRE DERECHOS HUMANOS EN CHILE 2024



**Judith Schönsteiner (ed.)**  
**Claudio Fuentes Maureira (ed.)**  
**Senead Barrera Trabol (ed.)**





# TRABAJO FORZADO Y TRATA DE PERSONAS

Marcia Guerra Capanema<sup>1</sup>  
Carolina Rudnick Vizcarra<sup>2</sup>

## SÍNTESIS

En los últimos años, el Estado chileno ha asumido una serie de compromisos internacionales que lo posicionan a la vanguardia de la lucha contra el trabajo forzoso y las formas de esclavitud contemporánea. En 2019, Chile asumió el compromiso de ser País Pionero de la Alianza Mundial 8.7 contra el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la trata de personas y la esclavitud moderna.

Paradójicamente, la figura de trabajo forzoso no se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico chileno, excepto bajo el tipo penal de trata con fines de trabajo forzoso, establecido en el art. 411 quater del Código Penal. Esto ha significado, en los hechos y en la política pública, la convergencia de las políticas de trabajo forzoso y de trata de personas, y la utilización de esta última para el combate de ambos delitos.

Este capítulo tiene por objetivo analizar, a partir de los estándares internacionales en la materia y los compromisos asumidos unilateralmente por el Estado de Chile, el nivel de cumplimiento de sus obligaciones internacionales de diligencia debida frente al deber de erradicación del trabajo forzoso y la trata de personas con fines laborales en el sector de la agricultura. Así también, visibilizar la ausencia de un marco jurídico y de políticas públicas adecuadas que inciden en la falta de actuación estatal

---

<sup>1</sup> Abogada, Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), máster en sociología Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Directora ejecutiva Fundación Libera contra la Trata de Personas y la Esclavitud en Todas sus Formas.

<sup>2</sup> Abogada, Universidad de Concepción, máster en política criminal de la LSE, profesora USACH. Presidente de Fundación Libera contra la Trata de Personas y la Esclavitud en Todas sus Formas. Agradecemos la colaboración en la investigación de este capítulo a los estudiantes de derecho de la UDP Antonio Castillo y Christopher Villa.

eficaz para abordar el fenómeno, incluyendo la discriminación estructural, el combate a la impunidad y el remedio a las víctimas.

*PALABRAS CLAVES: Trabajo forzado, trata de personas, esclavitud moderna, explotación laboral, derechos laborales, prevención, debida diligencia.*

## **INTRODUCCIÓN**

La tarde del 29 de diciembre de 2021, un violento accidente automovilístico en la Ruta 66, más conocida como “carretera de la fruta”, conmocionó a la comunidad. Un camión se estrelló de frente con un furgón que transportaba trabajadores agrícolas, dejando un saldo de nueve muertos. Las víctimas eran personas temporeras de nacionalidad boliviana que trabajaban en la temporada de cosecha en la región de O’Higgins. De acuerdo a los antecedentes difundidos por los medios de comunicación, la identificación de los fallecidos resultó dificultosa, ya que ninguno portaba cédula de identidad; estos documentos resultarían encontrados, luego, amontonados en la guantera del vehículo accidentado.<sup>3</sup>

De acuerdo a los relatos de los familiares y autoridades locales difundidos por la prensa, los ciudadanos bolivianos habían ingresado irregularmente a Chile, motivados por la oferta de trabajo de un contratista agrícola de la región, para trabajar como temporeros. Las y los trabajadores habrían sido engañados en cuanto a las condiciones de vida y de trabajo. No tenían contrato y eran transportados a distintos campos. A través de las videollamadas con las que se comunicaban, los familiares describieron que vivían entre doce y hasta quince personas compartiendo un cuarto, con colchones dispuestos en el suelo, a pesar de haberseles ofrecido una habitación a cada uno. Los familiares imploraban a las autoridades de Chile y de Bolivia investigar con exhaustividad lo ocurrido. En los primeros días de enero de 2022, el gobernador de O’Higgins interpuso una querrela criminal contra quienes resultaren responsables por el delito de trata de personas con fines de trabajo forzado.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Biobiochile.cl: “Gobernador de O’Higgins por accidente en Peumo: ‘Nos querellamos por trata de personas’”, 6 de enero de 2022. <https://www.biobiochile.cl/biobiotv/programas/podria-ser-peor/2022/01/06/gobernador-de-ohiggins-por-accidente-de-peumo-nos-querellamos-por-trata-de-personas.shtml>.

<sup>4</sup> Radio Cooperativa: “Gobierno Regional se querrela tras muerte de temporeros en Peumo”, 4 de enero de 2022. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-ohiggins/gobierno-regional-se-querrela-tras-muerte-de-temporeros-en-peumo/2022-01-04/181813.html>.

Ocho meses después, el 24 de agosto de 2022, la Fiscalía Local de San Vicente de Tagua Tagua cerró el caso y decidió no perseverar, en atención a “que realizada la investigación correspondiente, no se pudo determinar la existencia del delito de trata de personas o de algún otro ilícito relacionado.”<sup>5</sup>

Esta decisión del Ministerio Público se suma al alto número de causas terminadas por decisión de no perseverar en los últimos años. Esta situación contrasta con una serie de compromisos internacionales que ha asumido Chile en igual periodo, y que lo posicionan en la vanguardia de la lucha contra el trabajo forzoso y las formas de esclavitud contemporánea: en 2019, asumió el compromiso de ser País Pionero de la Alianza Mundial 8.7 de la OIT contra el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la trata de personas y la esclavitud moderna y, en julio de 2023, asumió la presidencia de dicha coalición internacional.

Paradójicamente, la figura de trabajo forzoso no se encuentra consagrada en el ordenamiento jurídico chileno, excepto bajo el tipo penal de trata con fines de trabajo forzado, establecido en el art. 411 quater del Código Penal. Esto ha significado, en los hechos y en la política pública, la convergencia del trabajo forzoso y la trata de personas, y la utilización de esta última figura para el combate de ambos delitos.

Como ya lo anticipamos en la Síntesis, este capítulo tiene por objetivo analizar, a partir de los estándares internacionales en la materia y los compromisos asumidos unilateralmente por el Estado de Chile, el grado de cumplimiento de sus obligaciones internacionales de diligencia debida frente a su obligación de erradicar el trabajo forzoso y la trata de personas con fines laborales en el sector de la agricultura. Además, pretende dejar en evidencia la falta de un marco jurídico y de políticas públicas adecuadas, aspectos que impiden una actuación estatal eficaz para abordar la problemática, combatir la impunidad y remediar a las víctimas.

La primera sección contextualiza el fenómeno de la trata y el trabajo forzado en el sector agrícola y su invisibilización en el país. La segunda sección desarrolla los estándares internacionales en materia de prevención, investigación, sanción y protección a víctimas de trata y trabajo forzoso, y ciertos estándares específicos para grupos especialmente vulnerables que tienen relevancia en el contexto del fenómeno criminal en Chile. En la tercera sección se analiza el cumplimiento de dichas obligaciones, enfocándonos de manera ilustrativa en la trata y el trabajo forzado en el sector económico de la agricultura, relevando cuatro nudos críticos: la performatividad de la política pública en Chile; la falta de acción frente

---

<sup>5</sup> Oficio del fiscal de Tagua Tagua al cónsul de Bolivia en Chile.

a las denuncias y el bajo rendimiento del sistema de justicia, incluyendo la existencia de discriminación estructural; el enfoque restrictivo de la criminalidad organizada para abordar el delito, que se agrava frente a los estereotipos de la víctima ideal y la criminalización de la migración irregular; y la ausencia de medidas que incorporen incentivos de lucha contra el trabajo forzado en el sistema de compras públicas, en la promoción de exportación (ProChile) y en las empresas de propiedad del Estado.

## **1. DATOS: LA INVISIBILIZACIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRABAJO FORZOSO EN EL SECTOR AGRÍCOLA**

La cobertura periodística del caso de la carretera de la fruta, mencionado con antelación, expuso al menos tres casos más detectados en la región y que, a juicio de la Policía de Investigaciones (PDI), eran situaciones “en realidad muy vulnerables para toda la gente, que vive hacinamiento, de salud, que están completamente a expensas de lo que digan estos contratistas”.<sup>6</sup> La PDI de Rancagua informó la realización de dos procedimientos: una intervención el 5 de enero de 2022, en la ruta H-716, de la comuna de Malloa junto a la Inspección del Trabajo, donde se controló una agrícola que operaba con dos empresas contratistas que mantenían a más de 100 trabajadores extranjeros, y respecto de los cuales “86 fueron denunciados por ingreso clandestino al país, y en su mayoría, ciudadanos de nacionalidad boliviana”;<sup>7</sup> y una segunda inspección en la comuna de Quinta de Tilcoco, en la región de O’Higgins, donde un contratista mantenía alrededor de ciento diez personas viviendo en casas y a las cuales transportaba a distintos fundos por un pago diario y jornadas extensas.<sup>8</sup> El tercer caso expuesto fue aportado por los vecinos de San Vicente de Tagua Tagua, quienes denunciaron a un contratista que mantenía un campamento de trabajadores bolivianos y sus familias en condiciones inhumanas, sin agua ni servicios sanitarios, quienes venían a trabajar por los tres meses de cosecha –diciembre, enero y febrero–, para luego retornar a su país.<sup>9</sup>

Ninguno de estos casos expuestos públicamente figura en la estadística de la PDI respecto de denuncias, formalizaciones, sentencias condenatorias

<sup>6</sup> Entrevista a subprefecta Carolina Carvajal, jefa del Depto. de Migraciones de la PDI Rancagua: Chilevisión.cl: “Indagan trata de temporeros bolivianos tras fatal accidente en la carretera de la fruta”, 16 de enero de 2022. <https://www.chilevision.cl/noticias/reportajes/a-fondo/indagan-trata-de-temporeros-bolivianos-tras-fatal-accidente-en-la>.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Entrevistas a Carolina Cid, presidenta de la Junta de Vecinos Villa La Alborada, y a José Morales, vecino de San Vicente: Chilevisión.cl: “Indagan trata de temporeros bolivianos tras fatal accidente en la carretera de la fruta”, 10 de enero de 2022. <https://www.chilevision.cl/noticias/reportajes/a-fondo/indagan-trata-de-temporeros-bolivianos-tras-fatal-accidente-en-la>.

y/o términos de investigaciones de delitos de trata con fines de trabajo forzado, durante el periodo 2021-2023, en la región de O'Higgins. De acuerdo a las cifras entregadas por transparencia, en 2021, la PDI registra un total de 5 denuncias a nivel nacional, pero ninguna corresponde a la región de O'Higgins; en 2022 registra un total de 17 denuncias a nivel nacional, y 6 denuncias en 2023; nuevamente, ninguna corresponde a la mencionada región.<sup>10</sup>

Estos casos tampoco forman parte de la estadística de la Dirección del Trabajo. De acuerdo a las cifras aportadas por transparencia, en 2021 se registró una sola denuncia por tráfico ilícito de migrantes y/o trata de personas en la región de O'Higgins, ante la Inspección Provincial Colchagua (San Fernando), pero no se realizó una fiscalización asociada a dicha denuncia. En 2022, O'Higgins registró tres denuncias ante la Inspección provincial de Rancagua y sus respectivas fiscalizaciones asociadas, pero ninguna de ellas en el ámbito de la agricultura, y todas en el periodo de septiembre y octubre de 2022, que no coincide con las fechas de los hechos registrados en la prensa. Por último, recién en enero de 2023 la región de O'Higgins registró una denuncia ante la Inspección provincial de Rengo y su fiscalización asociada, en el sector agrícola.<sup>11</sup>

En cuanto a las cifras del Ministerio Público, la cantidad de causas ingresadas por trata de personas con fines de trabajo forzado en la región de O'Higgins en idéntico periodo, dan cuenta de un solo ingreso en 2021, tres ingresos en 2022, y cuatro ingresos en 2023.<sup>12</sup> Durante dicho periodo, la región no registró condenas ni absoluciones, pero sí 10 términos de investigación: 4 por agrupación a otro caso, una decisión de no perseverar, 4 archivos provisionales, y un término por otras causales. Los casos noticiosos comentados con anterioridad permiten inferir que deberíamos encontrar al menos el doble de investigaciones en este ámbito. La región de O'Higgins registra solo una formalización por el delito de trata de personas con fines de trabajo forzado en los trece años de vigencia de la Ley 20.507,<sup>13</sup> que introdujo al Código Penal chileno el delito de trata de personas con fines de explotación. Esta única formalización corresponde al bullado caso del año 2011, que involucró al empresario Francisco Javier Errázuriz en

---

<sup>10</sup> Policía de Investigaciones de Chile, Carta S/N en respuesta a solicitud de acceso a la información AD010T0024664, 12 de junio de 2024.

<sup>11</sup> Oficio S/N de 10 de junio de 2024 de la Dirección del Trabajo, en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117.

<sup>12</sup> Carta DEN / LT N° 372/2024 de 6 de junio de 2024 del Ministerio Público, en respuesta a solicitud de acceso a la información Folio SIAU N° 21627.

<sup>13</sup> Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Datos Estadísticos 2011-2022.

la trata y tráfico de más de cincuenta trabajadores paraguayos que fueron explotados laboralmente en los fundos del ex candidato presidencial.<sup>14</sup> El empresario fue finalmente sobreesido temporalmente por demencia y los copartícipes fueron absueltos.<sup>15</sup> En Paraguay, todos los involucrados en el reclutamiento fueron condenados.<sup>16</sup>

Si bien el rubro agrícola no es el único sector económico con riesgo de trata de personas y trabajo forzoso, es muy ilustrativo para dar cuenta de los elementos característicos de este fenómeno criminal, pues ha sido extensamente documentado como uno de los sectores de mayor riesgo por reportes de organismos internacionales<sup>17</sup> y organizaciones de la sociedad civil<sup>18</sup> e incluso por el propio Gobierno de Chile.<sup>19</sup>

Las últimas estimaciones mundiales de la OIT publicadas en 2022<sup>20</sup> calculan en 50 millones la cantidad de personas sometidas a lo que se ha denominado “esclavitud moderna”;<sup>21</sup> de estas, 27,6 millones de personas

---

<sup>14</sup> Emol.com: “Contacto’ muestra condiciones laborales en fundos de Errázuriz”, 6 de julio de 2011. <https://www.emol.com/noticias/economia/2011/07/06/490995/contacto-muestra-condiciones-laborales-en-fundos-de-errazuriz.html>;

CNN Chile: “Francisco Javier Errázuriz será formalizado este lunes”, 24 de octubre de 2011. <https://www.youtube.com/watch?v=NpFfsTeouhE>.

<sup>15</sup> Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santa Cruz, RIT 31-2015, Ministerio Público con Guerra y otro, 8 de junio de 2015. El fallo fue objeto de críticas por parte del Ministerio Público. Tania Gajardo, “La trata de personas ¿crimen de lesa humanidad? A propósito del caso ‘Paraguayos’”, *Revista Jurídica del Ministerio Público*, N° 64, 2015.

<sup>16</sup> Ministeriopublico.gov.py: “Sentencia de 2 años de cárcel para acusado por trata de personas con fines de explotación laboral”, 26 de diciembre de 2016. <https://www.ministeriopublico.gov.py/nota/sentencia-de-2-anos-de-carcel-para-acusado-por-trata-de-personas-con-fines-de-explotacion-laboral-3459>.

<sup>17</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Reporte Global sobre Trata de personas 2022*, p. 37. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Walk Free y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Estimaciones Globales de la Esclavitud Moderna: Trabajo Forzoso y Matrimonio Forzado*, 2022, p. 32. La masividad y penetración del fenómeno de reclutamiento engañoso o abusivo de trabajadores migrantes, indígenas o rurales para labores agrícolas en condiciones de explotación, incluso ha motivado recientemente la adopción de un informe especial en la materia por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, ante el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2022.

<sup>18</sup> Catherine McAndrew et. al, “Debt, Migration, and Exploitation: The Seasonal Worker Visa and the Degradation of Working Conditions in UK Horticulture”, *IWW Environmental Unionism Caucus*, 2023; Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos, *Lo desolador de la industria de los berries: Derechos laborales en las cadenas de suministro de México*, 2023; Oxfam, *Esenciales, pero invisibles y explotadas: una revisión bibliográfica de las experiencias de las personas trabajadoras migrantes en el sector agrícola europeo*, 2024.

<sup>19</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Política Nacional contra el Crimen Organizado, 2022, p. 32.

<sup>20</sup> OIT, Walk Free y OIM, op. cit., p. 2.

<sup>21</sup> “La esclavitud moderna cubre un conjunto de conceptos legales específicos que incluyen trabajo forzoso, conceptos vinculados al trabajo forzoso (es decir, servidumbre por deudas, esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud y trata de personas) y matrimonio forzado. Para hacer mensurable este conjunto de conceptos legales complejos, las estimaciones globales se centran en dos formas

se encuentran en situación de trabajo forzoso,<sup>22</sup> categoría que recoge un conjunto de conceptos legales específicos que incluyen el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas, la esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud y la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral. La mayor parte del trabajo forzoso se concentra en la economía privada: 86% por ciento de los casos de trabajo forzoso son impuestos por agentes privados; de ellos, el 63% en la economía privada en sectores distintos de la explotación sexual comercial y el 23% en la explotación sexual comercial forzosa.<sup>23</sup> El trabajo forzoso afecta prácticamente a todos los sectores de la economía privada. Los cinco sectores que concentran la mayor parte del total de trabajo forzoso de adultos (87%) son los servicios, la industria manufacturera, la construcción, la agricultura (excluida la pesca) y el trabajo doméstico.<sup>24</sup>

Aunque el término esclavitud moderna no se encuentra definido en la ley, se utiliza como un concepto general que esencialmente refiere a situaciones de explotación que una persona no puede rechazar o abandonar debido a amenazas, violencia, coacción, engaño y/o abuso de poder o vulnerabilidad. Tanto el trabajo forzoso como la trata de personas puede manifestarse en las modalidades de explotación sexual o laboral. El presente capítulo se centra exclusivamente en la modalidad de explotación laboral, entendida como aquella que ocurre en la economía privada en sectores distintos de la explotación sexual comercial, y que es recogida por las legislaciones nacionales en los tipos penales de la trata de personas con fines de trabajo forzado y el trabajo forzoso.

### **1.1. Antecedentes de la existencia de trata y trabajo forzoso en la agricultura en Chile**

La investigación empírica en Chile acerca de las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas ha revelado altos niveles de precariedad laboral que se han mantenido en el tiempo.<sup>25</sup> Lo que en las ciencias sociales se

---

clave de la esclavitud moderna: el trabajo forzoso y el matrimonio forzado”, OIT, *Walk Free y OIM*, op. cit., p. 13.

<sup>22</sup> OIT, *Walk Free y OIM*, op. cit., p. 22.

<sup>23</sup> El trabajo forzoso impuesto por el Estado representa el 14% restante de las personas en situación de trabajo forzoso. OIT, *Walk Free y OIM*, op. cit., p. 50.

<sup>24</sup> OIT, *Walk Free y OIM*, op. cit., pp. 30-32, 35. Otros sectores representan una proporción menor, pero siguen siendo cientos de miles de personas las sometidas a trabajo forzoso. Entre ellos figuran los trabajadores adultos que se ven obligados a excavar en busca de minerales o a realizar otros trabajos de minería y canteras, los pescadores sometidos a trabajo forzoso a bordo de buques pesqueros, las personas obligadas a mendigar en la calle y las personas coaccionadas a realizar actividades ilícitas: OIT, *Walk Free y OIM*, op. cit., p. 32.

<sup>25</sup> Pamela Caro, Margarit Daisy y María Elvira Cárdenas, “Indicadores de precariedad laboral en temporeros/as agrícolas: una mirada actualizada bajo el enfoque de género y migración”, *Revista*

identifica como precariedad laboral, desde la perspectiva jurídica podría encajar en la categoría de trabajo forzoso o trata con fines de explotación laboral. Aunque no todos los casos de precariedad laboral califican como trabajo forzoso, los estudios sobre las condiciones de los trabajadores agrícolas, especialmente migrantes, muestran una presencia persistente de indicadores de este delito. Esto sugiere que el trabajo forzoso ha sido históricamente recurrente en el sector agrícola, exacerbado en las últimas décadas por la implementación del modelo agroexportador en un contexto de globalización de las economías mundiales, y que ha conllevado a una ampliación del empleo de carácter temporal, a un proceso de salarización femenina y a la instalación de mecanismos de flexibilización, subcontratación e intermediación laboral que han conducido a una mayor vulnerabilidad, precarización y desprotección de los/as trabajadores/as asalariados/as, con un alto impacto en las condiciones de vida de hombres y mujeres que trabajan en este sector de la economía.<sup>26</sup>

La condición de temporero/a es estructuralmente vulnerable: las investigaciones han planteado que oscila entre la regularidad (de formas y ciclos) y la irregularidad (por la inestable duración de la relación laboral), entre la inclusión y la exclusión social.<sup>27</sup> El Informe sobre Desarrollo Humano 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Chile Rural señaló que el empleo de temporero/a no se elige, sino que se encuentra como única opción, no se trabaja por competencias, sino por disposición en tanto trabajo no calificado y de menor categoría social. Es la opción de los sin opción.<sup>28</sup> Los estudios indican que los trabajadores agrícolas estacionales carecen de protección,<sup>29</sup> tienen escasas o nulas prestaciones de seguridad social y salud laboral<sup>30</sup> y reciben bajos salarios.<sup>31</sup> Las poblaciones migratorias internas del sur del país y los migrantes de países vecinos dispuestos a trabajar por salarios más

---

*de Geografía Espacios*, 12(22), 2021. La Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas ANAMURI, en el periodo 2009-2019, ha realizado nueve *Tribunales Éticos*, espacios de denuncia y visibilización de la violación de los derechos humanos y laborales cometido en contra de las mujeres asalariadas agrícolas, temporeras de la agroexportación.

<sup>26</sup> Angélica Willson, Pamela Caro, *Temporeras de la agroexportación en Chile: tensiones y desafíos asociados a la relación entre vida laboral y familiar*, Cepal, 2010, p. 10.

<sup>27</sup> Cepal, *Empleo y condiciones laborales de las mujeres agrícolas de temporada*, vol. 1, 2012, p. 149.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Willson y Caro, op. cit., pp. 20-24.

<sup>30</sup> Pamela Caro, "Magnitud y características de la participación laboral en el empleo temporal agrícola en Chile", *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, Volumen XII, núm. 2, 2012, pp. 51-83.

<sup>31</sup> Willson y Caro, op. cit., p. 10.

bajos ha llevado a una disminución de la nivelación salarial en los últimos años.<sup>32</sup>

En efecto, el ingreso masivo de migrantes, principalmente de Perú, Bolivia y Haití, provocó un cambio en el patrón de empleo agrícola, caracterizado por la “precarización de la migración”.<sup>33</sup> Este fenómeno implica una degradación de las condiciones laborales y de vida, con una vulnerabilidad mayor para los migrantes en comparación con los trabajadores locales. Las empresas han aprovechado vacíos legales para contratar a esta mano de obra, lo que ha sido descrito como una recomodificación de la fuerza de trabajo, llegando a asemejarse a formas de explotación como la “esclavitud asalariada” o la “ciudadanía laboral de segunda clase”.<sup>34</sup> Esta situación se ha normalizado a través de un sistema de control basado en el miedo a la deportación y la pérdida del empleo, lo que lleva a los migrantes a adoptar actitudes sumisas y obedientes.<sup>35</sup>

A partir de 2010, los medios de comunicación reportaron varios casos de graves abusos contra trabajadores migrantes en las regiones agrícolas del país, que revelaron cómo las empresas pedían expresamente a los contratistas que contrataran a trabajadores migrantes, y de preferencia, en situación migratoria irregular.<sup>36</sup> Un estudio de la Fundación Casa de la Paz de 2018, periodo de alta migración haitiana y venezolana, identificó frecuentes abusos laborales contra los trabajadores migrantes, como el pago incompleto de los salarios, horas extras impagas, despido injustificado, empleo sin contrato o informal, no pago de las prestaciones sociales y no respetar los horarios de descanso o vacaciones.<sup>37</sup> Los trabajadores migrantes toleraban estos abusos para conservar su contrato de trabajo y así acceder al permiso de trabajo y residencia, conocido como visado de residente temporal sujeto a contrato.<sup>38</sup> El sistema de inmigración de Chile, que

<sup>32</sup> Willson y Caro, op. cit., p. 12.

<sup>33</sup> Pamela Caro, María Elvira Cárdenas, “Entramados de la precariedad del trabajo (productivo y reproductivo) de mujeres migrantes en la fruticultura del valle central de Chile”, *Rumbos TS*, núm. 28, 2022, p. 205.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 183.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Ciperchile.cl: “Presión de los empresarios agrícolas para abrir fronteras a los trabajadores extranjeros”, 05 de julio de 2011. <https://www.ciperchile.cl/2011/07/05/las-presiones-de-los-empresarios-agricolas-por-abrir-las-fronteras-a-trabajadores-extranjeros/>.

<sup>37</sup> Fundación Casa de la Paz, *Desafíos para la inclusión de migrantes en Antofagasta. Un diagnóstico de percepción*, 2018. El estudio también identificó que los trabajadores migrantes generalmente enfrentaban discriminación y abuso por parte de los empleadores; dificultades institucionales derivadas de la normativa migratoria existente; desinformación sobre reglamentos y procedimientos, tanto de los empleadores como de los propios migrantes; desinformación sobre sus derechos, cómo ejercerlos y falta de acceso a asistencia jurídica por parte de los migrantes; y discriminación y exclusión en el lugar de trabajo.

<sup>38</sup> Esta visa fue eliminada por la ley de migración.

vinculaba la condición de visado al empleo, ofrecía una oportunidad para que empleadores inescrupulosos y abusivos disuadieran a los trabajadores migrantes a no denunciar los abusos en el lugar de trabajo.<sup>39</sup> Cuando la alternativa es la pérdida de estatus migratorio y deportación, los trabajadores migrantes son presionados para mantener el empleo “a cualquier costo”.<sup>40</sup>

Los estudios confirman que estos factores estaban presentes en la contratación y empleo de migrantes en la industria agrícola de Chile.<sup>41</sup> Los migrantes haitianos en nuestro país enfrentaron problemas de discriminación racial,<sup>42</sup> barreras idiomáticas y dificultades para conseguir empleo.<sup>43</sup> En el caso de los venezolanos, la Organización Internacional para las Migraciones ha informado del trato abusivo y riesgo de trata de venezolanos en todo el territorio latinoamericano.<sup>44</sup> Estos abusos se perpetúan en parte porque los migrantes temen perder su estatus legal en Chile, ya que su residencia depende del contrato de trabajo.<sup>45</sup> Este vínculo entre empleo y estatus migratorio ha sido utilizado por empleadores para disuadir a los migrantes de denunciar las malas condiciones laborales.

Desde una mirada histórica a los estudios del trabajo asalariado agrícola en el país, las investigaciones confirman la continuidad e incluso empeoramiento de las condiciones objetivas de realización del trabajo agrícola, contexto donde ha disminuido la fiscalización, así como ha mermado la capacidad organizativa y de negociación del conglomerado de trabajadores/as.<sup>46</sup> La figura de los contratistas ha adquirido preponderancia como canal de consolidación no solo de la precariedad laboral, sino que de la precariedad global de la vida de las personas migrantes.<sup>47</sup>

<sup>39</sup> Este visado constituyó un arma de doble filo, ya que el extranjero que entra como turista debe obtener un contrato de trabajo para poder acceder a la visa temporal, lo que es control del empleador, dando oportunidad para la explotación del trabajador. María Florencia Jensen, “Inmigrantes en Chile: la exclusión vista desde la política migratoria chilena, en Eduardo Bologna (org.) *Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas e inmigración*, Serie de Investigaciones N° 7, ALAP, 2013, pp. 105-130.

<sup>40</sup> Fundación Casa de la Paz, op. cit., p. 26.

<sup>41</sup> Stefano Micheletti y otros, “Inserción laboral de migrantes en los territorios agrarios de Chile: el caso de la región del Maule”, *Revista Cultura, Hombre y Sociedad*, vol. 29, núm. 1, 2019.

<sup>42</sup> *Inmigración y discriminación en Chile*, CENEM, Universidad de Talca, 2018, p. 20; *Haitianos en Chile: Integración laboral, social y cultural*, CENEM, Universidad de Talca, 2018; *Discriminación laboral de los migrantes en Chile*, CENEM, Universidad de Talca, 2023.

<sup>43</sup> RadioUCHile.cl: “Pobreza, racismo e idioma: la triple discriminación contra los haitianos en Chile”, 14 de mayo de 2018. <https://radio.uchile.cl/2018/05/14/idioma-pobreza-y-raza-el-drama-de-ser-haitiano-en-chile/>.

<sup>44</sup> OIM, *Situación e impacto de la trata de personas en contextos humanitarios en América del Sur: Informe de la OIM*, 03 de agosto de 2020.

<sup>45</sup> Caro y Cárdenas, op. cit., p. 183.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 205.

<sup>47</sup> Pamela Caro, Catalina de la Cruz, *Contratistas e intermediación laboral en la agricultura de exportación*, Santiago, Centro de Estudios para el desarrollo de la Mujer, CEDEM, 2005;

Si bien los estudios no siempre utilizan el término “trabajo forzoso”, las dinámicas descritas –la vulnerabilidad estructural, las condiciones de trabajo deficientes y la dependencia migratoria– coinciden con las características de este delito. Estas prácticas de explotación han sido documentadas también por la relatora especial de Trata de Personas, lo que subraya la importancia de una respuesta eficaz del Estado frente a estos ilícitos, particularmente en el sector agrícola, donde la sociedad civil ha denunciado sistemáticamente su ocurrencia (ver apartado 3.3.3).

## **1.2. Distinción entre el delito de trata de personas y el trabajo forzoso**

La distinción entre la trata de personas con fines de trabajo forzado, y el trabajo forzoso no ha estado exenta de debate, particularmente por las dificultades en arribar a una taxonomía que permita identificar, organizar y clasificar diferentes fenómenos de manera ordenada y comprensible. Sin embargo, se puede afirmar que, en líneas generales, la trata de personas se asocia en la actualidad a la noción de trata de esclavos, es decir, actos de transporte y comercio de seres humanos para su explotación.<sup>48</sup> En tal sentido, la definición internacional describe en términos técnicos los actos preparatorios de la explotación, estructurados en etapas progresivas de captación, traslado y recepción o acogida de personas para su explotación futura, pero que no requiere que esta se materialice, sino solo que exista la finalidad de explotación de parte del victimario. Por consiguiente, la trata de personas ha sido conceptualizada por la jurisprudencia nacional como “un ciclo de captación y distribución ilícita de personas”.<sup>49</sup> El trabajo forzoso, por el contrario, refiere a la explotación consumada y su definición legal está construida a partir de la experiencia de la víctima, no del victimario, centrándose en la realización de un trabajo sin consentimiento libre e informado y la existencia de coacción para realizar dicho trabajo o servicio.<sup>50</sup>

---

Pamela Caro y María Elvira Cárdenas, “Entramados de la precariedad del trabajo (productivo y reproductivo) de mujeres migrantes en la fruticultura del valle central de Chile”, *Rumbos TS*, vol. 17, núm. 28, 2022, p. 205.

<sup>48</sup> Art. 1 párrafo 2. Convención sobre la Esclavitud.

<sup>49</sup> Tercer Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago, RIT 94-2021, Ministerio Público contra Jirawat Nantalakha, 10 de mayo de 2022, considerando 12.

<sup>50</sup> La definición de trabajo forzoso tiene el mérito de establecer el criterio de abuso en una relación que es desigual por naturaleza y que está caracterizada por las propias particularidades de las relaciones abusivas, esto es, la subordinación y la dependencia. La imposición de trabajo forzoso como conducta típica corresponde a la explotación del trabajo o servicios de la víctima en el sentido que le es propio: su explotación económica, entendiéndose por tal, la apropiación del valor del trabajo con finalidad productiva perjudicando ilícitamente los derechos socio-laborales de las víctimas. Así lo ha entendido la jurisprudencia chilena, que define la explotación como “la utilización de una

En países como Chile, que no tiene tipificado el trabajo forzoso como delito autónomo, la trata de personas con fines de trabajo forzado ha sido la figura jurídica que ha permitido sancionar la explotación laboral efectivamente acaecida. Y en efecto, de acuerdo a la historia de la Ley 20.507 que tipificó la conducta, fue la explotación laboral de trabajadores, y en particular migrantes, uno de aquellos fenómenos que se pretendía prevenir y sancionar.<sup>51</sup> Por otro lado, la distinción es más aparente que real: prácticamente todos los casos de trata con fines de trabajo forzado en Chile se detectan en etapa de explotación, confluyendo ambas figuras.<sup>52</sup>

La íntima relación entre los dos conceptos y la similar naturaleza de las situaciones concretas a las que hacen referencia, ha conducido a la convergencia de las políticas públicas que abordan esas figuras delictivas, tanto a nivel internacional como nacional, bajo la idea general de lucha contra la explotación de seres humanos. Tanto la OIT en Chile<sup>53</sup> como el Gobierno<sup>54</sup> y el Ministerio Público<sup>55</sup> han reconocido que el delito de trata de personas con fines de trabajo forzado –del art. 411 quater del Código Penal– constituye la figura que permite perseguir y sancionar el trabajo forzoso.

Sin embargo, de acuerdo a la abogada del Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante, INDH) de Maule, Paz Díaz, el sistema de justicia mantiene sesgos respecto del delito de trata con fines de trabajo forzado, tendiendo a interpretar los hechos como incumplimientos laborales por sobre el reconocimiento de situaciones concretas de afectación de derechos, descartando a priori la existencia del delito, especialmente en las primeras recepciones.<sup>56</sup> El sistema estaría entendiendo que la característica fundamental de la trata laboral es la presencia de alguna forma de “esclavitud”, donde se configure un control radical de la libertad física de la víctima, exigencia exacerbada por dos factores concurrentes: el restrictivo foco en el crimen organizado y el estereotipo de la víctima ideal.

---

persona en provecho propio (económico)”. Cuarto Tribunal Oral en lo Penal de Santiago, RIT 264-2020, Ministerio Público contra Castro Mayta y otro, 1º de abril de 2021, considerando 5.

<sup>51</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley 20.507.

<sup>52</sup> Carolina Rudnick, “Trata de personas. El caso chileno ante la justicia”, en Ximena Gauché, Manuel Barría (coords.), *Claves interdisciplinarias sobre Justicia y Género*, Thomson Reuters, 2023, p. 261.

<sup>53</sup> Intervención del especialista de la OIT Humberto Villasmil, en discusión en sala, Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, segundo trámite constitucional, 29 de septiembre de 2020. Biblioteca del Congreso Nacional, Historia del Decreto Supremo 48 de 2021.

<sup>54</sup> Intervención de Subsecretario Fernando Arab en discusión en sala, Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores, segundo trámite constitucional, 29 de septiembre de 2020. Biblioteca del Congreso Nacional, Historia del Decreto Supremo 48 de 2021.

<sup>55</sup> OIT y Ministerio Público, *La prevención y eliminación del trabajo forzoso: normas internacionales y nacionales*, Santiago de Chile, 2020.

<sup>56</sup> Entrevista realizada el 10 de julio de 2024.

### **1.3. Las consecuencias del enfoque de Palermo en la criminalidad organizada**

El tipo penal chileno de trata de personas (art. 411 quater del Código Penal) no incorporó exigencias de transnacionalidad en el traslado y tampoco la participación de grupos criminales. Por lo tanto, cubre tanto la trata internacional (cuyo traslado implica el cruce de fronteras) como la trata interna (que se produce al interior de un país sin cruce de fronteras). Los casos de trata de personas con fines de trabajo forzado donde la explotación efectivamente acaece no se diferencian mayormente de una situación de trabajo forzoso de acuerdo a la definición jurídica internacional.<sup>57</sup>

Sin embargo, el enfoque de Palermo en la criminalidad organizada ha permeado la interpretación del delito y la respuesta del país ante la trata de personas, ya que aborda el problema desde una perspectiva de seguridad y orden público, en línea con el enfoque de Palermo sobre combate al crimen organizado transnacional y el control fronterizo. En 2011, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante, MISP) inició la política pública en materia de trata reactivando la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (en adelante, MITP) creada en 2008, “desde una perspectiva de estudio, análisis y discusión de asuntos relacionados con la seguridad y el orden público”.<sup>58</sup> Este enfoque se ha mantenido y reforzado en el tiempo. A partir de 2021, se abordó la trata en el marco de la lucha contra la criminalidad organizada,<sup>59</sup> cuestión que culmina con la reciente adopción de la Política Nacional contra el Crimen Organizado (en adelante, PNCO) presentada por el Gobierno el 20 de diciembre de 2022, y que incluye a la trata de personas como uno de los mercados ilícitos priorizados.<sup>60</sup> El encuadre de la trata a través de un lente criminal, que pone la atención en el tratante individual en lugar de los factores de vulnerabilidad estructural, “cae en la trampa de crear una ‘visión de túnel sobre un enfoque de justicia penal’, ignorando los problemas sistémicos

<sup>57</sup> Por cierto, el delito de trata adecuadamente identificado evita la experiencia de explotación para sus víctimas y hay situaciones de trabajo forzoso que, de acuerdo a la doctrina internacional no son reconducibles a la trata de personas, como pudiera ser el heredar la condición de esclavo.

<sup>58</sup> Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Balance de Gestión Integral 2011, p. 6. Véase Decreto exento 2821 de 2008 del MISP.

<sup>59</sup> Decreto exento 1817 de 2021 del MISP que reemplazó al Decreto exento 2821. De acuerdo al decreto, la actualización de la MITP obedece a la necesidad de complementar de mejor forma la misión del Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y control del Crimen organizado, creado por Decreto Supremo 1.341 de 2018 del MISP. Como consecuencia, la subcomisión de persecución y control pasó a tener un carácter eminentemente operativo, en la que solo pueden participar instituciones del Estado competentes en el proceso de persecución penal, sin perjuicio de poder invitar, cuando estime necesario, a otros miembros en la Mesa a sesiones específicas, lo que no se ha hecho aún.

<sup>60</sup> Gobierno de Chile, PNCO, Política Nacional contra el Crimen Organizado, diciembre 2022, p. 18.

(incluidas las reflexiones sobre las estructuras económicas) y allanando el camino para que los formuladores de políticas enmarquen la trata ‘como un problema con implicaciones para la seguridad nacional’, representando la trata únicamente como un problema internacional”.<sup>61</sup>

Este ha sido el caso de Chile, reforzado por el hecho de que la legislación migratoria bajo la cual operó la Ley 20.507 durante muchos años, el DL 1.094, se caracterizó por un enfoque de seguridad nacional que tendía a ver a los extranjeros como amenazas potenciales y brindaba amplios márgenes de discreción a los agentes de control migratorio para prohibir el ingreso en la frontera, realizar detenciones que luego han sido declaradas ilegales por los tribunales superiores de justicia, o aplicar selectiva y discrecionalmente mecanismos sancionatorios, en particular las expulsiones.<sup>62</sup> Desde 2011, esta dinámica de securitización se intensificó con la implementación del Plan Frontera Norte 2011-2014,<sup>63</sup> que fue reformulado y ampliado durante 2018, buscando reforzar el control fronterizo, “con el objetivo de sellar las fronteras y anticiparse a los riesgos”.<sup>64</sup>

El encuadre de la trata bajo el paradigma del crimen organizado ha tenido consecuencias en la detección del delito y la identificación de las víctimas, ya que tiende a desestimar la existencia del delito en contextos más domésticos y menos sofisticados y contribuye a invisibilizar la posibilidad de víctimas nacionales. La reciente reconfiguración administrativa de la Fiscalía Nacional con la llegada del nuevo fiscal nacional en enero de 2023, refuerza el peligro de este enfoque restrictivo, toda vez que eliminó la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado (en adelante, ULDECCO) –que abordaba la trata laboral–, y creó la Unidad de Crimen Organizado y Drogas, que actualmente abarca tanto la trata sexual como la trata laboral. A pesar de que los representantes del Ministerio Público plantearon que no existía riesgo de invisibilización de la trata no vinculada al crimen organizado tradicional, sí reconocieron que el enfoque abordaba la persecución del

---

<sup>61</sup> Instituto Británico de Derecho Internacional y Comparado (BIICL), *Determinantes de los esfuerzos contra la trata*, 2022, p. 19.

<sup>62</sup> Roberto Dufraix, Romina Ramos y Daniel Quinteros, “‘Ordenar la casa’: Securitización y producción de irregularidad en el norte de Chile”, *Sociologías (Porto Alegre)*, 22, núm. 55, 2020, p. 175.

<sup>63</sup> El Plan Frontera Norte destinó más de USD 60 millones para combatir el narcotráfico en las tres regiones del extremo norte del país: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Viviana García Pinzón, “Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte”, *Estudios Internacionales (U. Chile)*, vol. 47, núm. 181, 2016, pp. 69-93.

<sup>64</sup> Dufraix, Ramos y Quinteros, op. cit., p. 172.

negocio ilícito más que la conducta en relaciones laborales.<sup>65</sup> Este aspecto fue relevado por la sociedad civil como un elemento que impide la detección de víctimas: de acuerdo a Erica Svriz, representante de la ONG Red Alto a la Trata y al Tráfico (RATT Chile),<sup>66</sup> la legislación tiene un enfoque punitivista, no enfocándose en el bienestar de la víctima, sino desde la represión del delito y la persecución de las redes criminales. La estadística acerca de la detección de la trata con fines de trabajo forzoso, que se desarrolla en el apartado 3.4.2, parece confirmar dicho sesgo.

#### **1.4. La criminalización de la migración irregular y el estereotipo de la víctima ideal**

Durante la instalación de la política pública contra la trata, el país experimentó dos fenómenos concurrentes: la consolidación de Chile como país de destino de migración regional,<sup>67</sup> exacerbando las posibilidades de flujos mixtos de migrantes traficados y tratados;<sup>68</sup> y la implementación de una política de inmigración que restringió severamente el acceso a la regularidad, aumentando con ello el ingreso clandestino<sup>69</sup> y la vulnerabilidad de la población migrante a la trata, especialmente de personas venezolanas.<sup>70</sup>

De acuerdo a las investigaciones en Chile, la implementación de políticas restrictivas a la movilidad humana no solo ha producido irregularidad; también constituye un terreno fértil para la criminalización de ciertos flujos y para la proliferación –y normalización– de la explotación de la mano de obra migrante.<sup>71</sup> Como expresa Dufraix, la irregularidad migratoria constituye “un factor decisivo a la hora de ofrecer condiciones de trabajo que violan todas las normas nacionales e internacionales. De esta manera, la frontera, y los dispositivos de control que desde ella se despliegan, tienden a incapacitar jurídicamente al cuerpo de migrantes, convirtiéndolos en sujetos útiles y funcionales a la dinámica del mercado

<sup>65</sup> Jefe de la Unidad de Crimen Organizado y Drogas, Ignacio Castillo y a la subdirectora de Crimen Organizado, Tania Gajardo; entrevista realizada el 11 de julio de 2024.

<sup>66</sup> Entrevista realizada el 12 de julio de 2024.

<sup>67</sup> Alejandro Canales, “La inmigración contemporánea en Chile. Entre la diferenciación étnico-nacional y la desigualdad de clases”, *Papeles de Población*, vol. 25, núm. 100, 2019.

<sup>68</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Trata en Argentina, Chile y Uruguay”, OIM, 2008, p. 176.

<sup>69</sup> Dufraix, Ramos y Quinteros, op. cit., p. 175.

<sup>70</sup> *Informe Anual 2018: Situación de los Derechos Humanos en Chile*, Santiago, INDH, 2018, p. 57; Departamento de Estado de Estados Unidos, Reporte sobre Trata de Personas 2020, p. 152 y Reporte sobre Trata de Personas 2021, p. 174.

<sup>71</sup> Dufraix, Ramos y Quinteros, op. cit., p. 191; José Brandariz, Roberto Dufraix, Daniel Quinteros, “La expulsión judicial en el sistema penal chileno: ¿Hacia un modelo de Crimmigration?” *Política criminal*, vol. 13, núm. 26, 2018, p. 752.

laboral no regulado y, con ello, en una fuerza de trabajo especialmente vulnerables a las prácticas de explotación”.<sup>72</sup>

En este sentido, la investigación reciente en Chile ha puesto de manifiesto cómo las víctimas de trata son juzgadas bajo el estereotipo de “víctima ideal”, que determina si son merecedoras de compasión o no.<sup>73</sup> El estatus migratorio irregular es justamente uno de los ámbitos de discriminación sobre el cual recaen diversos tipos de prejuicios, asociados en general al comportamiento que se espera de quien no tienen derecho a residir en el país.<sup>74</sup> Estos prejuicios afectan no solo el reconocimiento de las víctimas, sino que, adicionalmente elevan los estándares de prueba acerca de la explotación misma.<sup>75</sup>

La abogada del INDH de Maule, Paz Díaz, confirma este sesgo, señalando que el sistema de justicia tiende a interpretar y procesar los hechos constitutivos de trata como infracciones laborales, exigiendo altos umbrales de prueba donde se configure control radical de la libertad física de la víctima para reconocer situaciones concretas de afectación de derechos.<sup>76</sup> Este sesgo se exagera cuando la víctima es migrante irregular, donde se asume conocimiento y consentimiento por parte de la persona a las condiciones que sufre. Esta percepción fue confirmada por organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo a Erica Svriz, existe una expectativa irreal de que las víctimas se comporten de manera inmediata como la “víctima ideal” que el Estado espera –personas sumisas y calladas–, y si no cumplen con este estereotipo se dificulta el reconocimiento de su condición.<sup>77</sup>

## **2. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRABAJO FORZADO Y TRATA DE PERSONAS**

Los tratados de derechos humanos de la posguerra consagraron como un derecho humano el no ser sometido a esclavitud, servidumbre, trata de esclavos y a no ser constreñido a ejecutar trabajo forzoso,<sup>78</sup> además de reconocer y garantizar el derecho a un trabajo libremente escogido o aceptado, al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias;<sup>79</sup> a la

<sup>72</sup> Dufraix, Ramos y Quinteros, op. cit., p. 191.

<sup>73</sup> La noción de “víctima ideal” constituye un estatus social que permite hacer una diferencia entre víctimas que merecen compasión y aquellas respecto de las cuales se tiene indiferencia cuando no abiertamente desprecio. Roberto Dufraix y Romina Ramos, “La ‘víctima ideal’ del delito de trata de personas en el sistema penal chileno”, *Política Criminal*, vol. 17, núm. 34, 2022, pp. 795-818.

<sup>74</sup> Dufraix y Ramos, op. cit., p. 803.

<sup>75</sup> Rudnick, op. cit., pp. 274-281.

<sup>76</sup> Entrevista realizada el 10 de julio de 2024.

<sup>77</sup> Entrevista realizada el 12 de julio de 2024.

<sup>78</sup> PIDCP, Art. 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; CADH, Art. 6, Art. 8.

<sup>79</sup> PIDESC, Art. 6 y 7; Protocolo de San Salvador, Art. 6 y 7.

libertad sindical y la negociación colectiva.<sup>80</sup> La prohibición de la esclavitud y sus prácticas análogas es reconocida como una norma imperativa del derecho internacional (*jus cogens*), y que conlleva obligaciones *erga omnes*.<sup>81</sup>

La esclavitud contemporánea es una cuestión compleja que puede examinarse desde varias perspectivas diferentes, entre ellas, la de los derechos humanos, la lucha contra la delincuencia, la justicia penal, las migraciones, la explotación sexual y el trabajo. Esta complejidad se refleja en la amplia gama de tratados pertinentes que, tomados en conjunto, comprenden el marco jurídico internacional en torno a la explotación humana. En la actualidad, los instrumentos internacionales que fijan el sentido y alcance de las figuras de trabajo forzoso y trata de personas corresponden al Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso de la OIT y su Protocolo de 2014,<sup>82</sup> y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, más conocidos como Protocolo y Convenio de Palermo, respectivamente.<sup>83</sup> De manera adicional, la Corte IDH ejerció por primera vez su jurisdicción contenciosa respecto del Artículo 6 inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde versus Brasil*, que considera la práctica de trabajo forzoso y servidumbre por deudas en la Hacienda Brasil Verde, ubicada en el Estado de Pará.

## **2.1. Obligaciones estatales en relación con el trabajo forzado y la trata de personas**

En términos generales, el Protocolo de Palermo se aplica a la prevención, investigación y sanción del delito de trata de personas, y establece obligaciones en materia de penalización (Art. 5); asistencia, protección y repatriación de víctimas de trata de personas (Art. 6, 7 y 8 y Art. 25 de la Convención de Palermo); prevención de la trata (Art. 9); intercambio de información y capacitación (Art. 10); control fronterizo (Art. 11) y seguridad, control y validez de documentos de viaje o de identidad (Art. 12 y 13).<sup>84</sup> El Convenio N° 29 de la OIT establece la obligación de

<sup>80</sup> PIDCP, Art. 22; PIDESC, Art. 8 ; Protocolo de San Salvador, Art. 8.

<sup>81</sup> Corte IDH, *Trabajadores de Hacienda Brasil Verde contra Brasil*, 20 de octubre de 2016, párr. 249.

<sup>82</sup> Ratificados por Chile mediante Decreto Promulgatorio N° 48 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>83</sup> Ratificado por Chile mediante Decreto Promulgatorio N° 342 de 2004 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>84</sup> En general, las disposiciones del Protocolo que establecen requisitos procesales y salvaguardias básicas son obligatorias, mientras que los requisitos para proporcionar asistencia y apoyo a las víctimas incorporan algún elemento de discreción. Las diversas obligaciones se aplican por igual

suprimir el empleo de trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas (Art. 1), define internacionalmente el término (Art. 2), y establece el deber de su criminalización (Art. 25). El Protocolo de la OIT del 2014, que complementa el Convenio N° 29, establece como obligación central el deber de adoptar medidas eficaces para prevenir y eliminar la utilización de trabajo forzoso, proporcionar a las víctimas protección y acceso a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, como la indemnización, y sancionar a los autores (Art. 1.1). Asimismo, establece medidas de prevención (Art. 2), medidas de protección (Arts. 3 y 4.2), acceso a acciones jurídicas y de reparación (Art. 4.1), medidas relativas a la trata de personas (Art 1.3), normas de aplicación y consulta (Art. 1.2 y 6) y cooperación internacional (Art. 5).

La Corte IDH en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde versus Brasil*, reiteró el criterio de que no es suficiente con que los Estados se abstengan de violar derechos, sino que también es obligatorio que tomen medidas positivas.<sup>85</sup> Al respecto, la Corte estableció que: “Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes y terceros particulares atenten contra él. La observancia del artículo 6, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no solo presupone que ninguna persona sea sometida a esclavitud, servidumbre, trata o trabajo forzoso, sino que “además requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para poner fin a dichas prácticas y prevenir que el derecho a no ser sometido a esas condiciones sea violado, conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción.”<sup>86</sup>

De acuerdo a la Corte IDH, la obligación de garantizar el derecho reconocido en el art. 6 de la CADH implica el deber del Estado de prevenir e investigar posibles situaciones de esclavitud, servidumbre, trata de personas y trabajo forzoso. Específicamente, la Corte menciona las siguientes obligaciones: i) iniciar de oficio e inmediatamente una investigación efectiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables, cuando existe denuncia o razón fundada para creer que personas sujetas a su jurisdicción se encuentren sometidas a uno de los

---

a cualquier Estado Parte en el que se encuentren las víctimas, ya sea un país de origen, tránsito o destino. La naturaleza de las obligaciones sociales refleja preocupaciones sobre los costos y las dificultades para brindar asistencia social a todas las víctimas, particularmente en los países en desarrollo. OIT, *Trata de personas y explotación del trabajo forzoso. Guías para su legislación y cumplimiento*, 2005, p. 13.

<sup>85</sup> Corte IDH, *Trabajadores de la Hacienda Brasil verde versus Brasil*, párr. 316.

<sup>86</sup> *Ibíd.*, párr. 317.

supuestos previstos en el artículo 6.1 y 6.2 de la Convención; ii) eliminar toda legislación que legalice o tolere la esclavitud y la servidumbre; iii) tipificar penalmente dichas figuras, con sanciones severas; iv) realizar inspecciones u otras medidas de detección de dichas prácticas, y v) adoptar medidas de protección y asistencia a las víctimas<sup>87</sup>. A continuación se describirán en detalle los estándares internacionales respecto del abordaje de la trata y el trabajo forzado y el desarrollo jurisprudencial de la Corte IDH en el *caso Hacienda Brasil Verde*.

### **2.1.1. Obligaciones de penalización y legislación interna**

El Protocolo de Palermo dispone que los Estados deben adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar el delito de trata en su legislación interna de acuerdo a la definición internacional (Art. 3 y Art. 5º número 1); como también la tipificación como delito de la tentativa (Art. 5º número 2 letra a), la participación como cómplice (Art. 5º número 2 letra b), y la organización o asociación criminal para su comisión (Art. 5º número 2 letra c). Por su parte, el Convenio N° 29 establece la obligación de criminalizar el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio (Art. 25). El Protocolo de 2014 reafirma la definición de trabajo forzoso u obligatorio contenida en el Convenio N° 29 y comprende a la trata de personas con fines de trabajo forzado dentro de la definición, imponiendo el deber de incluir actividades específicas para luchar contra aquella (Art. 1 párrafo 3) respecto de cada una de las medidas que el instrumento establece. Asimismo, exige que los Estados desplieguen esfuerzos para asegurar que la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento, incluida la legislación laboral si procede, se apliquen a todos los trabajadores y sectores de la economía (artículo 2, c, i)).

Respecto de la legislación interna, la Corte IDH reafirma el deber de eliminar aquella legislación que legalice o tolere la esclavitud y la servidumbre, así como la obligación de tipificar dichos delitos para castigar a los responsables.<sup>88</sup>

### **2.1.2. Obligaciones de prevención**

El artículo 9, párrafo 1 del Protocolo de Palermo obliga a los Estados a establecer políticas, programas y medidas de carácter amplio para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a las víctimas de la revictimización. El artículo 9, párrafo 2 obliga a los Estados partes a esforzarse por realizar

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*, párr. 319.

<sup>88</sup> *Ibíd.*

investigaciones, campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas para prevenir y combatir la trata de personas. De acuerdo con el artículo 9, párrafos 4 y 5, los Estados deben adoptar medidas o fortalecer las ya existentes –incluso a través de la cooperación bilateral o multilateral– para aliviar los factores que hacen a las personas vulnerables a la trata y desalentar la demanda que fomenta todas las formas de explotación conducentes a esta, adoptando medidas positivas para abordar las causas subyacentes, esto es, la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas.<sup>89</sup>

De acuerdo al artículo 9, párrafo 3, las medidas establecidas sobre la base del artículo 9 deben incluir la cooperación con organizaciones no gubernamentales, organizaciones relevantes y otros componentes de la sociedad civil.

El Protocolo 2014 de la OIT impone la obligación a los Estados de adoptar medidas eficaces para prevenir la utilización del trabajo forzoso (Art. 1, párrafo 1) y les exige que elaboren una política nacional y un plan de acción para ello (artículo 1, párrafo 2). La política y el plan de acción nacionales deben elaborarse en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores (artículo 1, párrafo 2). Más en general, las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones del Protocolo y del Convenio N° 29 deberán ser determinadas por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas (artículo 6). Por último, la política y el plan de acción nacionales deben conllevar la adopción de

---

<sup>89</sup> De acuerdo a la Ley Modelo contra la Trata de Personas de la UNODC, ejemplos de medidas para abordar el lado de la demanda son medidas para ampliar la conciencia, la atención y la investigación sobre todas las formas de explotación y trabajo forzoso, y los factores que sustentan su demanda; aumentar la conciencia pública sobre productos y servicios que son producidos mediante explotación y trabajo forzoso; regular, registrar y licenciar agencias privadas de reclutamiento; sensibilizar a los empleadores para que no involucren a víctimas de trata o trabajo forzoso en su cadena de suministro, ya sea a través de la subcontratación o directamente en su producción; hacer cumplir las normas laborales a través de inspecciones laborales y otros medios relevantes; apoyar la organización de los trabajadores; aumentar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes; y/o penalizar el uso de servicios de víctimas de trata o trabajo forzoso. La ley modelo expresamente señala que “varios ministerios, incluidos aquellos responsables del trabajo, y las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden desempeñar un papel importante de apoyo para abordar el lado de la demanda”, UNODC, *Ley Modelo contra la Trata de Personas*, 2009, p. 67. De acuerdo a los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante, ACNUDH) adoptado por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas el año 2022, el abordaje de la demanda es uno de las dimensiones centrales del deber de prevención (Principio 4 y directrices conexas), junto con el tratamiento de los factores que aumentan la vulnerabilidad a la trata (Principio 5 y directrices conexas), y la definición y erradicación de la participación del sector público y la corrupción correspondiente (Principio 6 y directrices conexas).

medidas sistemáticas por parte de las autoridades competentes y, si procede, en coordinación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con otros grupos interesados (artículo 1, párrafo 2).

El artículo 2 del Protocolo 2014 establece una estrategia general para la prevención del trabajo forzoso, destacando las medidas que los Estados deben adoptar en varios ámbitos concretos. En primer lugar, deben educar e informar al público en general y, en particular, a quienes se considere vulnerables al trabajo forzoso, a fin de evitar que sean víctimas (artículo 2, a)). En el Preámbulo del Protocolo se señala que determinados sectores de la economía son en especial vulnerables y que ciertos grupos de trabajadores corren un mayor riesgo de ser víctimas, como es el caso de los migrantes. En segundo lugar, los Estados deben educar e informar a los empleadores, a fin de evitar que resulten involucrados en prácticas de trabajo forzoso u obligatorio (artículo 2, b)). El Protocolo establece que las medidas para prevenir el trabajo forzoso deben comprender la protección de las personas contra posibles prácticas abusivas y fraudulentas durante el proceso de contratación y colocación, con énfasis en los trabajadores migrantes (artículo 2, d)). Asimismo, el Protocolo exige que los Estados emprendan acciones para abordar las causas que generan y los factores que aumentan el riesgo de trabajo forzoso u obligatorio (artículo 2, f)).

El Protocolo de 2014 impone a los Estados el deber de adoptar medidas de apoyo a los sectores público y privado, para que actúen con la debida diligencia a fin de prevenir el trabajo forzoso u obligatorio y de responder a los riesgos que conlleva (artículo 2, e)). En este punto, la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias) –de 2014 (N° 203)– establece que los Estados deberían orientar y apoyar a los empleadores y a las empresas a fin de que adopten medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de trabajo forzoso u obligatorio y para informar sobre la manera en que abordan esos riesgos, en sus operaciones, productos o servicios prestados, con los cuales pueden estar directamente relacionados. (párrafo 4, j)).<sup>90</sup> En el caso de *Hacienda Verde versus Brasil*, la Corte IDH reiteró la obligación del Estado de adoptar medidas para desalentar la demanda que alimenta la explotación del trabajo, teniendo presente el elevado número de víctimas y el cambio de perspectiva ante esos fenómenos, dada su ocurrencia en los últimos eslabones de las cadenas de suministro de una economía globalizada.<sup>91</sup> Esa obligación estatal está

---

<sup>90</sup> La recomendación núm. 203 utiliza el lenguaje de los Principios Rectores de Naciones Unidas en Derechos Humanos y Empresas.

<sup>91</sup> Corte IDH, *Trabajadores de la Hacienda Brasil verde versus Brasil*, párr. 318.

directamente vinculada con los Principios Rectores de Naciones Unidas en Derechos Humanos y Empresas.<sup>92</sup>

La Corte IDH ha establecido que el deber de prevenir situaciones de esclavitud, servidumbre, trata de personas y trabajo forzoso forma parte de la obligación de garantizar el derecho reconocido en el art. 6 de la CADH.<sup>93</sup> El deber de prevención incluye “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos”.<sup>94</sup> La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y, a la vez, fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva.<sup>95</sup> Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinados grupos de personas pueden ser víctimas de trata o de esclavitud;<sup>96</sup> una obligación reforzada en atención al carácter de norma imperativa, en el derecho internacional, que ostenta la prohibición de la esclavitud y considerando la gravedad e intensidad de la violación de derechos por esa práctica.

De acuerdo a la Corte IDH, el deber de prevención, en el marco de la obligación convencional de garantía, se encuentra condicionado al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.<sup>97</sup> Para establecer la responsabilidad del Estado es preciso determinar si “en el momento de los hechos, las autoridades estatales sabían o deberían haber sabido de la existencia de una situación que suponga un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o un grupo de individuos, y no se adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de su autoridad para prevenir o evitar ese riesgo”.<sup>98</sup>

### **2.1.3. Obligaciones de capacitación y fortalecimiento institucional**

El Protocolo de Palermo (en su artículo 10, párrafo 2) obliga a los Estados partes a proporcionar o fortalecer la capacitación en la prevención de la trata a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de inmigración –y otros funcionarios pertinentes, incluidos los funcionarios laborales– así como fomentar la cooperación con organizaciones no gubernamentales en esta materia. La capacitación debe centrarse en los métodos aplicados

<sup>92</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 318, nota 452.

<sup>93</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 319.

<sup>94</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 322.

<sup>95</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 320.

<sup>96</sup> *Ibíd.*

<sup>97</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 323.

<sup>98</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 324.

para prevenir dicha trata, enjuiciar a los tratantes y proteger los derechos de las víctimas, incluida la protección de las víctimas frente a los tratantes, y tener en cuenta la necesidad de considerar los derechos humanos y las cuestiones relativas al niño y a la mujer (Art. 10 párrafo 2 segunda parte).

El Protocolo 2014 de la OIT exige a los Estados que realicen esfuerzos con miras a fortalecer los servicios de inspección del trabajo y otros servicios responsables de la aplicación de la legislación relativa a la prevención del trabajo forzoso u obligatorio y el control de su cumplimiento (artículo 2, c), ii)).

#### **2.1.4. Obligaciones de detección**

El Protocolo impone a los Estados –en su art. 11– el deber de reforzar, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas. Dicho artículo en su párrafo 2 establece el deber de adoptar medidas legislativas u otras apropiadas para prevenir la utilización de medios de transporte comerciales para la comisión de la trata. La Corte IDH en el caso de *Hacienda Brasil Verde versus Brasil* señaló que los Estados tienen la obligación de realizar inspecciones u otras medidas de detección de situaciones de esclavitud, servidumbre, trata de personas y trabajo forzoso.<sup>99</sup>

#### **2.1.5. Obligaciones de investigación, persecución y sanción**

Los tratados internacionales pertinentes no exigen en forma específica a los Estados que investiguen y enjuicien los casos de trata de personas. Combatir la trata, no obstante, es uno de los propósitos fundamentales del Protocolo de Palermo (Art. 2 a)). Además, la investigación y el procesamiento de los delitos establecidos en el Protocolo sobre la trata de personas están expresamente incluidos en el ámbito de su aplicación (Art. 4).

La Corte IDH en el fallo de *Hacienda Brasil Verde*, al analizar el derecho a las garantías judiciales y a la protección judicial, contenidos respectivamente en los artículos 8 y 25 de la CADH, tiene en cuenta el carácter erga omnes de la prohibición de la esclavitud y sus formas análogas. Por ello considera que si los Estados tienen conocimiento de un acto constitutivo de esclavitud, servidumbre o trata de personas, deben iniciar la investigación *ex officio*.<sup>100</sup> A su vez, la Corte resalta que la investigación debe emprenderse con urgencia cuando sea posible rescatar a la persona en cuestión.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 319.

<sup>100</sup> Corte IDH, *Trabajadores de la Hacienda Brasil verde*, op. cit., párr. 362.

<sup>101</sup> Corte IDH, op. cit., párr. 364.

La norma de diligencia debida ha sido reconocida por la Asamblea General de Naciones Unidas y la Relatora Especial de trata en relación con la obligación de los Estados de investigar y enjuiciar los casos de trata de personas.

#### **2.1.6. Obligaciones de asistencia y protección a las víctimas**

Los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo consagran las medidas que deben considerarse respecto a las víctimas de trata. Esos artículos deben leerse e implementarse junto con los artículos 24 y 25 de la Convención de Palermo, donde se establecen disposiciones para víctimas y testigos aplicables a todos los casos cubiertos por la Convención. La trata es un delito cubierto por la Convención y las víctimas están protegidas por los artículos 6 al 8 del Protocolo y el artículo 25 de la Convención. En la medida en que las víctimas también sean testigos, estarían cubiertas por el artículo 24 de la Convención.

Los Estados deben adoptar medidas apropiadas de asistencia y protección a las víctimas de trata, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación (Art. 25 párr. 1 de la Convención). Asimismo, deben establecer procedimientos adecuados que permitan a las víctimas obtener indemnización y restitución. (Art. 25 párr. 2 de la Convención). Los Estados deben permitir que se presenten y examinen las opiniones y preocupaciones de las víctimas en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes (Art. 25 párr. 3 de la Convención).

En la medida que las víctimas de trata sean testigos que participen en actuaciones penales y que presten testimonio, los Estados deben protegerles de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación, así como a sus familiares y personas cercanas. Esto se puede expresar en su protección física, incluida su reubicación, y en permitir que se prohíba –en forma total o parcial– revelar información relativa a su identidad y paradero (Art. 24 párr. 2 letra a). Asimismo, deben establecer normas probatorias que permitan que sus testimonios se presten sin que se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo, aceptando que se entreguen por medio de tecnologías de comunicación como videoconferencias u otros medios adecuados. (Art. 24 párr. 2 letra b). Los Estados deben celebrar acuerdos con otros Estados para la reubicación de testigos en casos de trata (Art. 24 párr. 3).

El Protocolo reitera en su artículo 6º el deber de proteger la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, previendo, entre otras medidas, la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata (Art. 6 párr. 1). Asimismo, impone el deber de anticipar medidas,

legislativas o administrativas, para proporcionar a las víctimas información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes y proveer asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes, sin que ello menoscabe los derechos de la defensa (Art. 6 párr. 2).

De acuerdo al Protocolo de Palermo, los Estados deben considerar la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas. Esto, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, en particular mediante el suministro de alojamiento adecuado; de la entrega de asesoramiento e información, especialmente respecto a sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la trata de personas puedan comprender; asistencia médica, psicológica y material; y oportunidades de empleo, educación y capacitación (art. 6 párr. 3). Asimismo, el Protocolo impone la obligación de tener en cuenta, al aplicar las disposiciones relativas a asistencia y protección, la edad, el sexo y las necesidades especiales de las víctimas de la trata de personas, focalizándose en las necesidades específicas de los niños, incluidos el alojamiento, la educación y el cuidado adecuados (Art. 6 párr. 4). Los Estados deben esforzarse por resguardar la seguridad física de las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio (Art. 6 párr. 5), y velar por que su ordenamiento jurídico interno establezca medidas que brinden a las víctimas de la trata de personas la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos (Art. 6 párr. 6), reforzando la obligación contenida en el art. 25.2 de la Convención.

Los Estados deben considerar la posibilidad de adoptar medidas legislativas –u otras apropiadas– que permitan a las víctimas de la trata de personas permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, cuando proceda (Art. 7 número 1), y dar la debida consideración a factores humanitarios y personales para ello (art. 7 número 2).

El Protocolo de Palermo dispone que los Estados de origen de las víctimas o donde estas tuvieren derecho de residencia, deben facilitar y aceptar, sin demora indebida o injustificada, la repatriación de esa persona teniendo debidamente en cuenta su seguridad (Art. 8 número 1). Los Estados de destino o receptores velarán por que dicha repatriación se realice teniendo debidamente en cuenta la seguridad de esa persona, así como el condición de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho de que la persona es una víctima de la trata, y preferentemente de forma voluntaria (Art. 8 número 2). A fin de facilitar la repatriación de toda

víctima de la trata de personas que carezca de la debida documentación, el Estado Parte del que esa persona sea nacional o en el que tuviese derecho de residencia permanente en el momento de su entrada en el territorio del Estado Parte receptor convendrá en expedir, previa solicitud de este último Estado, los documentos de viaje o autorización de otro tipo que sean necesarios para que la persona pueda viajar a su territorio y reingresar en él. (Art. 8 número 4).

En materia de protección de víctimas de trabajo forzoso, el Protocolo 2014 de la OIT exige a los Estados que adopten medidas eficaces para identificar, liberar y proteger a todas las víctimas de este ilícito, y para permitir su recuperación y readaptación, así como para proporcionarles otras formas de asistencia y apoyo (artículo 3). Asimismo, el Protocolo contempla expresamente el principio de no punibilidad de las víctimas de trabajo forzado (artículo 4, párrafo 2), al establecer que los Estados deben adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su sistema jurídico, las medidas necesarias para velar por que las autoridades competentes puedan decidir no enjuiciar ni imponer sanciones a las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio por su participación en actividades ilícitas que se han visto obligadas a cometer como consecuencia directa de estar sometidas a trabajo forzoso u obligatorio.

Finalmente, el Protocolo de la OIT establece que los Estados deben velar porque todas las víctimas de trabajo forzoso u obligatorio, independientemente de su situación jurídica o de que se encuentren o no en el territorio nacional, tengan acceso efectivo a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces, tales como una indemnización (artículo 4, párrafo 1).

## **2.2. Obligaciones estatales en relación con grupos de especial preocupación**

### **2.2.1. Trata de personas y violencia contra la mujer**

La Convención para la eliminación de la discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW),<sup>102</sup> establece el deber de los Estados de tomar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (Art. 6). La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (en adelante, Convención de Belem do Pará)<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Ratificado por Chile. Decreto Promulgatorio N° 789 de 27 de octubre de 1989 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

<sup>103</sup> Ratificado por Chile. Decreto Promulgatorio N° 1640 de 23 de septiembre de 1998 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado (Art. 3), así como, también, el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres, en la lucha para eliminar la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica (Art. 7 y 8). El artículo 2 de la Convención de Belem do Para define la violencia contra la mujer y expresamente contempla la trata de personas como una manifestación de esta. La Corte IDH, en el *caso Campo Algodonero*, estableció que los Estados deben contar con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar eficazmente frente a las denuncias recibidas por violencia contra la mujer y adoptar medidas preventivas en aquellos casos donde es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctima de violencia.<sup>104</sup> En casos de violencia contra la mujer, los Estados no sólo deben cumplir con los compromisos de la CADH, sino que también tienen una obligación reforzada que surge de la Convención Belém do Pará.<sup>105</sup> La Corte IDH considera que una vez recibida la denuncia, el Estado tiene conocimiento de que existe un riesgo real e inmediato respecto de la víctima; es por ello que surge un deber de debida diligencia estricta, que implica la realización exhaustiva de actividades, la actuación pronta e inmediata de las autoridades estatales, y la realización de una investigación efectiva.<sup>106</sup>

### **2.2.2. Trata de personas, trabajo forzoso y personas migrantes**

La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 (en adelante, Convención sobre trabajadores migratorios),<sup>107</sup> impone a los Estados en su Art. 68 párrafo 1 el deber de colaborar con miras a impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los trabajadores migratorios en situación irregular. Entre las medidas que se adopten con ese objeto, se contarán: medidas adecuadas contra la difusión de información engañosa en lo concerniente a la emigración y la inmigración; medidas para detectar y eliminar los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares y para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que organicen o dirijan esos movimientos o presten asistencia a tal efecto; y medidas para imponer

<sup>104</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") contra México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 258.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") contra México*, 16 de noviembre de 2009, párr. 283.

<sup>107</sup> Ratificado por Chile. Decreto Promulgatorio N° 84 de 12 de abril de 2005 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular. Para los Estados de empleo, el Art. 68 párrafo 2 impone el deber de adoptar todas las medidas necesarias y efectivas para eliminar la contratación en su territorio de trabajadores migratorios en situación irregular, incluso, si procede, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de esas personas. Esas medidas no deben menoscabar los derechos de los trabajadores migratorios frente a sus empleadores en relación con su empleo.

### **3. MARCO JURÍDICO Y POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y EL TRABAJO FORZADO EN CHILE**

#### **3.1. Marco jurídico nacional**

El delito de trata de personas con fines de explotación fue introducido a la legislación nacional por la Ley 20.507,<sup>108</sup> que consagra el delito en el Artículo 411 quater del Código Penal, reproduciendo la definición del Protocolo de Palermo y las directrices de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, ONUDD). No solo castiga a quienes cometen, promueven, facilitan o financian la trata, sino que también criminaliza la conspiración para perpetrar delitos de trata de personas. Además, reproduce técnicas de investigación criminal típicas de la normativa sobre el tráfico de drogas, por ejemplo, la cooperación efectiva con las agencias de aplicación de la ley como circunstancia atenuante, las interceptaciones de comunicaciones y la intervención de agentes encubiertos. En términos de penas, la ley estipula penas de prisión de 5 a 10 años, multas que van de 50 a 100 UTM, y penas más severas para reincidentes. La trata de personas es un delito de acción penal pública, pero tanto el MISP como el INDH están habilitados para comparecer como querellantes institucionales.

El ordenamiento jurídico chileno no consagra el delito de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio (Art. 25 del Convenio N° 29), o alguna otra figura análoga. Solo se encuentra contemplado como una de las finalidades de explotación del delito de trata de personas. El año 2018 se presentaron dos mociones parlamentarias relacionadas con la temática de la trata con fines de trabajo forzado y el trabajo forzoso, pero no pasaron

---

<sup>108</sup> Ley 20.507 de 8 de abril de 2011 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.

del primer trámite constitucional y se encuentran archivadas.<sup>109</sup> Asimismo, a pesar de que el Convenio N° 29 y su Protocolo de 2014 exigen que el empleo de trabajo forzoso sea objeto de sanciones penales, la ratificación de ambos instrumentos en 2021 tampoco trajo aparejada la introducción de propuestas para su criminalización. Durante la actual administración no se ha presentado ningún proyecto de ley relativo a la tipificación del trabajo forzoso como delito.<sup>110</sup>

La Ley 21.595 de delitos económicos introdujo al ordenamiento jurídico dos nuevos delitos relativos a los derechos de los trabajadores: el art. 472 bis del Código Penal, que sanciona al que con abuso grave de una situación de necesidad, de la inexperiencia o de la incapacidad de discernimiento de otra persona, le pagare una remuneración manifiestamente desproporcionada e inferior al ingreso mínimo mensual previsto por la ley, y el delito de no pagar y/o no declarar cotizaciones previsionales o pagar cotizaciones inferiores al monto imponible real, sin consentimiento del trabajador o con abuso grave de su situación de necesidad, inexperiencia o incapacidad de discernimiento.<sup>111</sup> De acuerdo a la historia de la ley, el Art. 472 bis del Código Penal “pretendía introducir el delito de explotación laboral y habitacional, que complementaba el delito contenido en el artículo 411 quater sobre el delito de trata de personas, en el que se sanciona al sujeto que capta, traslada, acoge o recibe a personas con fines de explotación laboral, pero como contrasentido, no se sanciona a quien explota laboralmente a ese sujeto.”<sup>112</sup> A juicio de los representantes del Ministerio Público,<sup>113</sup> estas figuras incipientes en nuestra legislación de derecho penal laboral, permitirán capturar muchas situaciones que el sistema no procesa como trata de personas con fines de trabajo forzado debido al alto umbral de gravedad que se exige de la conducta, al estar asociada a las nociones de servidumbre, esclavitud y prácticas análogas. Sin embargo, si bien el abuso de vulnerabilidad de la trata y el trabajo forzado son reconducibles al abuso de vulnerabilidad que exige el art. 472 bis, este último delito no agota la conducta y no cubre todas las hipótesis del art. 2 del Convenio 29. Asimismo, la hipótesis del art. 472 bis es extremadamente restrictiva, pues

<sup>109</sup> Boletín N° 11.666-07 que modifica el Código Penal, para sancionar la explotación laboral de inmigrantes y Boletín N° 11.937-07, que reproduce íntegramente el Boletín N° 11.666-07.

<sup>110</sup> ORD. (UFI) N° 740 de 27 de mayo de 2024 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en respuesta de solicitud de acceso a la información AF001T0003180.

<sup>111</sup> Art. 19 inciso vigésimo cuarto del Decreto Ley 3.500 y el art. 13 bis de la Ley 17.322.

<sup>112</sup> Intervención de la académica Verónica Rosenblut, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, primer trámite constitucional. Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley.

<sup>113</sup> Jefe de la Unidad de Crimen Organizado y Drogas, Ignacio Castillo y a la subdirectora de Crimen Organizado, Tania Gajardo: Entrevista realizada el 11 de julio de 2024.

exige copulativamente la desproporcionalidad y ser inferior al mínimo previsto por la ley, lo que anticipa su falta de eficacia en la práctica.<sup>114</sup>

### **3.2. Institucionalidad y política pública en materia de trata de personas: la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (MITP)**

En julio de 2008, mediante Decreto Exento 2821 del MISP, se creó la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (en adelante, MITP), que se reunió de manera irregular a lo largo de los años siguientes, y no se activó hasta que se promulgó la nueva ley sobre trata. Desde entonces, la MITP coordina la política pública contra la trata en el país.

La MITP fue creada como una comisión asesora de carácter permanente, de composición interministerial e intersectorial, encargada de coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, represión y sanción de la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños (art. 1, Decreto 2821 de 2008). En la práctica, el trabajo de la MITP se ha concretado en la forma de planes de acción nacionales (en adelante, PAN), acordados por todos los miembros de la Mesa, tanto instituciones públicas como organizaciones de la sociedad civil.

El primer plan de acción se lanzó en diciembre de 2013, a través de la suscripción de un convenio intersectorial y comprendió cuatro ejes estratégicos: prevención y sensibilización, control y persecución del delito, protección y asistencia a víctimas y coordinación y cooperación interinstitucional; estructura que se ha mantenido inalterable en los planes de acción posteriores. En el marco de la aprobación del primer plan se creó el Protocolo Intersectorial de Atención de Víctimas de Trata de Personas (en adelante, el Protocolo de Víctimas), que coordina la Subsecretaría de Prevención del Delito (en adelante, SPD) en el marco de su Programa Nacional de Apoyo a Víctimas (en adelante, PAV), y se acordó un sistema de “Recopilación de datos estadísticos sobre el delito de trata de personas”, que recoge la estadística oficial de causas formalizadas y/o terminadas en el sistema de justicia penal, e incluye un análisis básico de la caracterización de las víctimas asistidas por el Protocolo de Víctimas.

Durante el primer plan de acción, que cubrió el periodo 2013-2015, se constituyeron mesas regionales de trata, replicando la organización de la

---

<sup>114</sup> La Ley de Delitos Económicos considera delito económico el delito del art. 472 bis del Código Penal, pero no así el delito de la trata. La sociedad civil alertó de esta situación. EstadoDiario.com: “La Trata de Personas y la Ley de Delitos Económicos: una vinculación urgente y necesaria”, 13 de abril de 2023. <https://respaldo.estadodiario.com/columnas/la-trata-de-personas-y-la-ley-de-delitos-economicos-una-vinculacion-urgente-y-necesaria/>.

mesa nacional estructurada en tres subcomisiones de trabajo: prevención, fiscalización, y atención a víctimas.

El segundo PAN estuvo en vigor entre 2015-2018; este período se caracterizó por los esfuerzos de la MITP y sus miembros para consolidar las instituciones y procedimientos creados. El objetivo del plan fue “generar e implementar acciones de carácter permanente para prevenir y combatir la trata de personas en Chile, y garantizar la protección y asistencia de las víctimas de la misma, prestando especial atención a las mujeres y los niños, y el respeto pleno de los derechos humanos”. En este periodo se emiten la mayoría de las guías de actuación para funcionarios públicos.

El tercer Plan de Acción 2019-2022 coincide con la derogación del Decreto Exento 2821 y su reemplazo por el Decreto Exento 1817 de 2021 y la promulgación de la Ley 21.325 sobre Migración y Extranjería, que estableció una visa de residencia temporal para víctimas de trata (Art. 71). A diferencia de los planes anteriores, el PAN 2019-2022 no tuvo una adopción formal, cuestión criticada por reportes internacionales.<sup>115</sup> El objetivo general del plan era “fomentar iniciativas institucionales e intersectoriales para la prevención del delito de trata de personas, la protección de sus víctimas y la persecución de las organizaciones criminales asociadas a la comisión de este delito”, y se estructuró nuevamente en los mismos cuatro ejes.

En general, las acciones de los PAN se concentran en asuntos de fácil ejecución, como la realización de seminarios, charlas y capacitación, y la producción o actualización de protocolos y guías. De acuerdo a Erica Svriz, se observa con preocupación que, a lo largo del tiempo, los planes de acción desarrollados desde el inicio de la MITP no han experimentado modificaciones significativas. No se han implementado evaluaciones que permitan determinar la efectividad de las acciones ni se ha fomentado un proceso reflexivo sobre el trabajo realizado. Además, se carece de un intercambio interinstitucional que facilite la identificación de lo que funciona y lo que no, limitante que se traduce en la repetición de los mismos planes de acción con mínimas variaciones, en detrimento de una atención integral a las víctimas.<sup>116</sup>

En efecto, si bien los planes de acción tienen metas e indicadores de cumplimiento, estos son de carácter meramente formal, que por lo general consisten en dejar evidencia de las actividades realizadas (suscripción de actas, registros de asistencia) y/o productos terminados. No hay metas relativas a la efectividad de la acción estatal y su eficacia en combatir el

<sup>115</sup> Departamento de Estado de Estados Unidos, *Reporte sobre Trata de Personas*, 2020.

<sup>116</sup> Entrevista realizada el 12 de julio de 2024.

delito y disminuir su impunidad –como podría ser, por ejemplo, lograr un aumento de denuncias, formalizaciones y/o condenas– y tampoco se aborda la oportunidad e idoneidad de la reparación de las víctimas. Los planes no tienen asignado presupuesto y dependen de las asignaciones que cada servicio haga en virtud de sus prioridades.<sup>117</sup> El 2018 fue el único año en que el presupuesto del sector público contó con una partida presupuestaria para el plan nacional de acción contra la trata, asignándosele la suma de \$102.600.000 pesos para financiar todo tipo de gastos asociados con acciones de prevención, asistencia y protección de víctimas de trata de personas.<sup>118</sup> Sin embargo, durante el año fiscal la partida fue reasignada al Plan Frontera Norte, dejando a la MITP sin recursos propios.<sup>119</sup>

La reciente Política Nacional contra el Crimen Organizado tampoco ha destinado recursos específicos a la MITP.<sup>120</sup> Los avances en materia de trata, y en particular con fines de trabajo forzado, han sido escasos. Los reportes de monitoreo del PNCO indican la realización de capacitación a Directemar y el proceso de elaboración del PAN 2023-2026.<sup>121</sup> Aunque constituya un avance, no resulta suficiente: faltan recursos, en particular, para robustecer los sistemas de registro y estadística, para la realización de campañas de prevención masivas; y el fortalecimiento de la asistencia a víctimas, tanto en formación especializada de los equipos reparatorios como para la ampliación de la oferta estatal de prestaciones, incluida la existencia de residencias para víctimas hombre.

### **3.2.1. Instrumentos de prevención y capacitación y el criterio de víctima ideal**

El Estado de Chile no ha implementado campañas nacionales de sensibilización e información, cuestión reconocida por la secretaria ejecutiva de la MITP como una deuda de la política pública.<sup>122</sup> Si bien las guías de detección, investigación penal y fiscalizaciones intersectoriales de trata elaboradas por la MITP y el manual de fiscalización de la DIRTRAB contienen los 11 indicadores de trabajo forzoso que ha sistematizado la OIT,<sup>123</sup> en muchos casos se reproducen estereotipos acerca de la trata que

<sup>117</sup> Entrevista a la secretaria ejecutiva de la MITP, Daniela Madsen, 11 de julio 2024.

<sup>118</sup> Gobierno de Chile, Presupuesto Nacional 2018, p. 117.

<sup>119</sup> Carolina Rudnick, “Estudio de País: Chile”, en Instituto Británico de Derecho Internacional y Comparado, *Determinantes de los esfuerzos contra la trata de personas*, 2022, pp. 67-68.

<sup>120</sup> División de Seguridad Pública, MISP, *Reporte de seguimiento técnico de los convenios de transferencia de recursos en el marco del PNCO Informe N° 02/2023*, 30 de junio de 2023.

<sup>121</sup> División de Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, *Estado de Avance Política Nacional contra el Crimen Organizado*, 24 de julio de 2023.

<sup>122</sup> Entrevista a la secretaria ejecutiva de la MITP, Daniela Madsen, 11 de julio 2024.

<sup>123</sup> Los 11 indicadores corresponden a: abuso de vulnerabilidad; engaño; restricción de movimiento; aislamiento; violencia física y sexual; intimidación y amenazas; retención de documentos de

dan cuenta del fenómeno de la víctima ideal en la identificación del delito y la detección de quienes lo sufren. “Ventanas con garrotes, persianas con candados u otros elementos que impiden la salida” o “inexistencia de teléfono fijo o celulares” son algunos de los indicadores de las guías, que refuerzan la noción de privación de libertad física, por sobre otras formas de coacción más sutiles y habituales.

La doble función de la PDI de control y registro de ingreso de personas extranjeras al territorio nacional, incluido el control del ingreso clandestino, por un lado, y la investigación de los delitos, por el otro, implica incentivos contradictorios, que tienden a favorecer el control de extranjeros por sobre la identificación de víctimas y la persecución del delito. El deber de la DIRTRAB de denunciar al MISP o a las entidades regionales, las infracciones por contratación de extranjeros que no estén debidamente autorizados o habilitados para trabajar o en situación migratoria irregular,<sup>124</sup> parece funcionar de la misma manera, priorizando el control migratorio por sobre la posible vulneración de derechos.

El material a disposición de grupos vulnerables es escaso. La DIRTRAB junto al Servicio Nacional de Migraciones y organismos internacionales confeccionaron una “Guía de bolsillo con datos para trámites y derechos laborales”, que contiene información para personas en situación migratoria regular o irregular. Si bien se tuvo acceso a una copia por solicitud de transparencia, no fue posible encontrar dicha guía a disposición del público, ni en el sitio web de la Dirección del Trabajo, ni tampoco en los sitios web de otros servicios o de las organizaciones internacionales que participaron.

### **3.2.2. Atención a víctimas**

De acuerdo a Ingrid Almendras, de ONG Raíces, el Estado está en deuda con la reparación a las víctimas. En los estudios de seguimiento de víctimas que decidieron quedarse en Chile, su organización pudo observar la falta de asistencia en ámbitos importantes como el laboral, habitacional, de salud y, principalmente, de salud mental. Según ella, los Centros de

---

identidad; retención de salarios; servidumbre por deudas; condiciones de vida y de trabajo abusivas; y horas extras excesivas. OIT (eds.), “Indicadores de Trabajo Forzado de la OIT”, Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso (SAP-FL), 2012. En general, el conjunto de once indicadores cubre los principales posibles elementos de una situación de trabajo forzado, y por lo tanto proporciona la base para evaluar si un trabajador individual es víctima de trabajo forzado o no. La ausencia de estos indicadores, sin embargo, no significa necesariamente que la situación no sea de trabajo forzado. UNODC, “Guía Legislativa para el Protocolo 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”, 2020, p. 35.

<sup>124</sup> Dirección del Trabajo, Ord. N° 5906/035, 26 de diciembre de 2019.

Atención a Víctimas no cuentan con *expertise* en el tema de reparación integral (para una definición, ver capítulo titulado “Violencia institucional hacia niños, niñas y adolescentes: una propuesta de reparación integral”, de este *Informe*). El Estado nunca ha realizado convenios para la reinserción laboral de víctimas de trata; necesidad que sólo ha sido cubierta a través de iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. La falta de medidas que proporcionen trabajos reales a estas personas lleva a posibles nuevas explotaciones, como se pudo observar en algunos casos.<sup>125</sup> Érica Svriz confirma dicha percepción. A pesar de que los planes mencionan el brindar una atención integral a la víctima, no se reconoce plenamente a la persona como sujeto de derechos y se produce una revictimización constante.<sup>126</sup>

En agosto de 2024, la MITP aprobó el cuarto plan de acción 2024-2026, que repite la estructura de los planes anteriores. El texto fue objeto de críticas por la sociedad civil que integra la Mesa, quien le representó al Estado la debilidad de las acciones comprometidas, en especial en protección a víctimas.<sup>127</sup>

### **3.3. Institucionalidad y políticas públicas en materia de trabajo forzoso**

#### **3.3.1. El impulso de la Alianza 8.7 de la OIT en la erradicación del trabajo forzoso**

En 2018, Chile recibió la invitación de la OIT para integrarse a la Alianza 8.7, una iniciativa mundial para poner fin al trabajo forzoso, las formas modernas de esclavitud, la trata de personas y el trabajo infantil, y vinculada al logro de la Meta 8.7 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.<sup>128</sup> La invitación fue a integrarse como el primer País Pionero de América Latina, esto es, países que “tienen o se han comprometido a adoptar planes de acción o políticas nacionales respecto a los temas priorizados en la Meta 8.7, hacer más mediante un compromiso político público y promover y cumplir las normas internacionales.”<sup>129</sup>

La incorporación de Chile a la Alianza 8.7 impulsó la convergencia de las políticas públicas de erradicación del trabajo infantil, temática abordada históricamente por el Ministerio de Trabajo (en adelante,

<sup>125</sup> Entrevista realizada el 12 de julio de 2024.

<sup>126</sup> Entrevista realizada el 12 de julio de 2024.

<sup>127</sup> Audiencia por lobby AB001AW1518198 de 21 de febrero de 2024.

<sup>128</sup> Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, *Balance de Gestión Integral Año 2018*, marzo 2019, p. 6.

<sup>129</sup> OIT: “Chile: primer país pionero de la Alianza 8.7 en la región”, 27 de marzo de 2019. <https://www.ilo.org/es/resource/news/chile-primer-pais-pionero-de-la-alianza-87-en-la-region>.

MINTRAB) desde 1996 y que gatilla el interés de la Alianza 8.7,<sup>130</sup> y de trata de personas, liderada por el MISP.<sup>131</sup> La confluencia de ambas políticas se inicia formalmente con el primer Taller Estratégico para la elaboración de una Hoja de Ruta 2019-2021, convocado por la OIT, que reunió a la Comisión Nacional Asesora Ministerial para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (en adelante CETI) del MINTRAB y a la MITP del MISP, junto a representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y agencias del sistema de Naciones Unidas en el país.<sup>132</sup>

La incorporación de la erradicación del trabajo forzado como objetivo estratégico del MINTRAB se produce en 2021, cuando Chile promulga el Protocolo de 2014 de la OIT y crea, mediante Decreto 31 de 2021 de MINTRAB, la Comisión Asesora Ministerial para la Eliminación del Trabajo Forzoso (en adelante, CAMTRAFOR),<sup>133</sup> órgano consultivo e instancia de coordinación público-privada, encargado de la elaboración de un plan de acción nacional en la materia. De acuerdo al Decreto 31, la Comisión Asesora está compuesta exclusivamente por organismos públicos,<sup>134</sup> sin perjuicio de poder invitar a participar a otros organismos públicos o privados, incluyendo a representantes de la sociedad civil, asociaciones gremiales y de trabajadores, así como centros de estudios, establecimientos de educación superior, personalidades de reconocida trayectoria en el ámbito académico, científico, político y social, expertos de organismos internacionales y/o exfuncionarios públicos, cuya intervención se considere relevante para cumplir los objetivos de la Comisión Asesora (Art. 6). Luego, en 2022, el MINTRAB crea un departamento específico

---

<sup>130</sup> La Política de erradicación del trabajo infantil fue uno de los tres productos estratégicos establecidos por el MINTRAB en el periodo 2019-2021. Balance de Gestión Integral Año 2019, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, p. 12. Balance de Gestión Integral Año 2020, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, p. 33; Balance de Gestión Integral Año 2021, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, p. 9.

<sup>131</sup> Interior.gob: “Chile país pionero de la Alianza 8.7: Compromiso contra la trata de personas y el trabajo infantil”, 1º de abril de 2019. <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/noticias/chile-pais-pionero-de-la-alianza-8-7-compromiso-contra-la-trata-de-personas-y-el-trabajo-infantil/>.

<sup>132</sup> Subsecretaría del Interior: “Gobierno reafirma compromisos para eliminar el trabajo infantil y la trata de personas”, 1º de abril de 2019. <https://subinterior-2018.interior.gob.cl/noticias/2019/04/01/gobierno-reafirma-compromisos-para-eliminar-el-trabajo-infantil-y-la-trata-de-personas/>.

<sup>133</sup> Decreto 31 de 2021 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que crea la Comisión Asesora Ministerial para la Implementación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso de 1930 (P29), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>134</sup> De acuerdo al art. 3 del Decreto 31, la comisión asesora es presidida por el subsecretario del Trabajo, o el funcionario que designe, y estará integrada por: Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Corporación de Asistencia Judicial Región Metropolitana, Dirección del Trabajo, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.

en la Subsecretaría del Trabajo (en adelante, SUBTRAB) al que le asigna la función de elaborar un plan de acción para la erradicación del trabajo forzoso y la coordinación de la CAMTRAFOR.<sup>135</sup>

### **3.3.2. La Comisión Asesora Ministerial para la Eliminación del Trabajo Forzoso (CAMTRAFOR)**

A pesar de la obligación de elaborar un informe anual sobre sus actividades, la Comisión ha emitido un único documento, consistente en la Memoria de la Comisión Asesora Ministerial para la Eliminación del Trabajo Forzoso en Chile 2021-2023,<sup>136</sup> que corresponde a “una recopilación del trabajo realizado en el marco de la implementación del Protocolo 29 y las acciones de la CAMTRAFOR. Contiene el recuento de las principales acciones entre 2021 y 2023, tales como las sesiones de la CAMTRAFOR y sus respectivas actas, la construcción de una nueva Hoja de Ruta de Chile como País Pionero de la Alianza 8.7, y un levantamiento de oferta pública correspondiente a prevención del trabajo forzoso en Chile.”<sup>137</sup>

De acuerdo a la Memoria 2021-2023, el trabajo de la CAMTRAFOR ha consistido principalmente en realizar reuniones y talleres con instituciones públicas y representantes del empresariado, sin convocar a trabajadores ni a la sociedad civil. A lo largo de las sesiones, no se han enfrentado efectivamente las dificultades y necesidades identificadas por las instituciones públicas, como “la falta de sensibilización sobre trabajo forzoso en Chile, la falta de información o datos y las creencias culturales y/o institucionales”,<sup>138</sup> y tampoco se han abordado las necesidades de cooperación técnica que manifestaron los integrantes en materia de “capacitaciones funcionarias, programas de sensibilización sobre derechos fundamentales, intercambio de experiencias y buenas prácticas entre países, asistencia técnica para la adecuación legislativa a estándares del Protocolo de 2014, fortalecimiento de sistema estadístico y de registro administrativa, asistencia técnica para la formulación de políticas públicas, mecanismos de cooperación transfronteriza, fortalecimiento de políticas para el desarrollo rural y coordinación interinstitucional”.<sup>139</sup> En cuanto al levantamiento de la oferta pública, la Memoria consigna una sistematización y resumen de las respuestas de las instituciones públicas a una consulta de la SUBTRAB sobre si habían implementado o previsto medidas en las siguientes áreas:

---

<sup>135</sup> Subsecretaría del Trabajo, Resolución Exenta N° 984, 5 de septiembre.

<sup>136</sup> Subsecretaría del Trabajo, Resolución Exenta N° 659/2024 en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, 12 de junio de 2024.

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> *Ibíd.*

<sup>139</sup> *Ibíd.*

mecanismos de inspección, sanciones, programas de empleo a víctimas y programas de rehabilitación a víctimas. Sin embargo, no hay detalle acerca de la naturaleza y características de dichas medidas.

En el periodo de tres años, la CAMTRAFOR ha sostenido cuatro sesiones. La primera tuvo lugar el 9 de septiembre de 2021, solo con sus integrantes estatales. En dicha oportunidad, se reconoció que las únicas cifras sobre trabajo forzoso provienen de la MITP, esto es, causas formalizadas por el delito de trata con fines de trabajo forzado,<sup>140</sup> y que en general existen pocas condenas y estas son de baja extensión.<sup>141</sup> Asimismo, se reportó que solo existe una condena por tribunal oral en lo penal, que la mayoría de las causas son por juicio abreviado y que los jueces en general abordan los casos como vulneración de derechos laborales en lugar de considerarlos ilícitos penales.<sup>142</sup>

Las tres siguientes sesiones tuvieron lugar en 2023, entre agosto y diciembre. De acuerdo a las actas, en ninguna de dichas sesiones fueron convocados sindicatos de trabajadores, academia o sociedad civil, excepto el caso de la presentación de una ONG norteamericana que fue invitada a dar a conocer su modelo de debida diligencia en trabajo forzado, durante una sesión extraordinaria llamada para tal efecto.

Los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil fueron convocadas por el Estado a una única actividad, que se realizó en 2022, consistente en el segundo taller estratégico para la elaboración de una Hoja de Ruta 2022-2025.<sup>143</sup> En esa oportunidad se invitó a CETI, CAMTRAFOR y MITP, junto con representantes del Gobierno, trabajadores, empleadores y sociedad civil para el levantamiento de información, identificación de nudos críticos, definición de productos y celebración de acuerdos. Ninguna de las organizaciones de la sociedad civil o representantes de sindicatos que asistieron a la construcción de la Hoja de Ruta fueron convocados a construir el plan de acción nacional para la erradicación del trabajo forzoso, cuya propuesta final fue presentada, de acuerdo a la Memoria, en la última sesión de la CAMTRAFOR en diciembre de 2023. El acta consigna que el documento “es de carácter reservado en tanto se encuentra en proceso

---

<sup>140</sup> Acta de la Primera sesión ordinaria de la CAMTRAFOR, 22 de agosto de 2023, Memoria Anual de la CAMTRAFOR, p. 9. Subsecretaría del Trabajo, Resolución Exenta N° 659/2024 en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, de 12 de junio de 2024.

<sup>141</sup> Acta de la Primera sesión ordinaria de la CAMTRAFOR, 22 de agosto de 2023, Memoria Anual 2021-2023 de la CAMTRAFOR, p. 11. Subsecretaría del Trabajo, Resolución Exenta N° 659/2024 en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, 12 de junio de 2024.

<sup>142</sup> *Ibíd.*

<sup>143</sup> MISP, MINTRAB, *Informe del Segundo Taller Estratégico: Sistematización y Hoja de Ruta 2022-2025*, 2023.

de validación final con las y los integrantes de la PANTRAFOR, y que una vez consultadas todas las instituciones participantes será presentado y difundido al público”.<sup>144</sup>

Consultado por transparencia acerca de las medidas adoptadas por el Estado de Chile en materia de prevención –que ordena el artículo 2 del Protocolo 2014 de la OIT–, durante el periodo 2021-2023, la Subsecretaría del Trabajo entregó por respuesta los datos estadísticos del levantamiento de información sobre medidas implementadas o previstas por las instituciones públicas del año 2019, pero no detalló la naturaleza y características de dichas medidas ni aportó ninguna otra información adicional. Tanto la jefa del Departamento de Derechos Fundamentales de SUBTRAB como el subsecretario del Trabajo fueron invitados a participar de esta investigación, pero no se obtuvo respuesta a la solicitud de entrevista. La Dirección del Trabajo se excusó de participar.

De acuerdo a Ingrid Almendras, de ONG Raíces, no ha existido un vínculo claro entre la CAMTRAFOR y la MITP. Durante el recorrido que el Capítulo Chileno del Observatorio Latinoamericano de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes hizo en mayo de 2024 por todos los ministerios y servicios que integran la MITP para solicitar su compromiso con el nuevo plan de acción, se observó que incluso algunos ministerios visitados desconocían que Chile presidía esta instancia en la agenda internacional, no sabiendo de que se trataba la Alianza 8.7. Esto se hizo evidente cuando acudieron a la Dirección del Trabajo, entidad que no estaba enterada del rol del país en esa materia.<sup>145</sup> De acuerdo a la abogada Paz Díaz, estos compromisos internacionales del Estado de Chile no están internalizados en los funcionarios y funcionarias que sí tienen contacto actual o potencial con víctimas y, además, falta especialización en la temática, tanto entre los encargados de la detección e investigación como en los integrantes de la Judicatura.<sup>146</sup>

Los datos confirman esta percepción. La estadística de detección, fiscalización laboral y persecución penal, que se describe en el apartado 3.4.4, es muy baja. Esto indica que los tres planes de acción implementados en los últimos diez años no han tenido un impacto efectivo en el combate del delito y la reparación de sus víctimas.

---

<sup>144</sup> Memoria Anual 2021-2023 de la CAMTRAFOR, p. 7. Subsecretaría del Trabajo, Resolución Exenta N° 659/2024 en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, 12 de junio de 2024.

<sup>145</sup> Entrevista realizada el 12 de julio de 2024.

<sup>146</sup> Entrevista realizada el 10 de julio de 2024.

### **3.3.3. Las denuncias de la sociedad civil al Estado de Chile**

Desde 2019,<sup>147</sup> la sociedad civil en Chile ha denunciado y alertado a las autoridades acerca de la extensión y gravedad de prácticas de trabajo forzado en los sectores de la economía privada identificados por la OIT, en especial en la agricultura. En 2020, la sociedad civil dio conocer a la SUBTRAB graves falencias en la actuación de la Dirección del Trabajo referente a sus sistemas de prevención, fiscalización y denuncia de casos de trata con fines de trabajo forzado y solicitó medidas urgentes ante el agravamiento de la situación por la pandemia.<sup>148</sup> De la revisión de reportes de fiscalización de la DIRTRAB en carpetas fiscales de trata, se pudo constatar que los inspectores laborales no calificaban adecuadamente el hallazgo de trabajadores migrantes en las condiciones descritas en los 11 indicadores de la OIT y no estaban denunciando los hechos al Ministerio Público.

En 2021, la sociedad civil entregó antecedentes acerca de casos de trata con fines de trabajo forzado que afectaban a personas migrantes en el sector de la agricultura y denunció el abuso de la subcontratación como una de las principales causas e impulsores del trabajo forzoso en este rubro. La subcontratación agrícola está regulada en el art. 92 bis del Código laboral, y dispone el deber de estas empresas de inscribirse en el registro especial que para tales efectos tiene la Dirección del Trabajo. Se denunció que los productores agrícolas descansaban en contratistas no registrados, que a su vez creaban cadenas complejas de subcontratistas que operaban como empresas pantalla y les permitían ocultar los abusos. Los productores agrícolas no solo fallaban en el ejercicio de sus deberes de supervisión y control sobre los trabajadores subcontratados, sino que expresamente promovían y facilitaban la contratación de migrantes irregulares desde Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela y Haití.<sup>149</sup> Asimismo, se denunció la inobservancia por parte de los inspectores de la Dirección del Trabajo de los procedimientos, instructivos y guías que existían para detectar y derivar casos de trata, cuya envergadura podía comprometer la responsabilidad internacional del Estado y la suerte de la incipiente política pública. En 2022,<sup>150</sup> la sociedad civil reiteró la entrega de los mismos antecedentes

---

<sup>147</sup> Audiencia por lobby AL001AW0693265 de 26 de julio de 2019.

<sup>148</sup> Audiencia por lobby AL001AW0881515 de 20 de octubre de 2020.

<sup>149</sup> CiperChile.cl: “Fiscalía investiga denuncia de trabajo forzado masivo de inmigrantes en cosecha de arándanos y mandarinas”, 28 de septiembre de 2021. <https://www.ciperchile.cl/2021/09/28/fiscalia-investiga-denuncia-de-trabajo-forzado-masivo-de-inmigrantes-en-cosecha-de-arandanos-y-mandarinas/>.

<sup>150</sup> Audiencia por lobby AL001AW1171970 de 9 de agosto de 2022; Audiencia por lobby AR001AW1171974 de 18 de agosto de 2022.

acerca de la existencia de trata y trabajo forzado en el sector agrícola en Chile y las dinámicas de reclutamiento por medio de la subcontratación de migrantes indocumentados a través de contratistas agrícolas. Estos antecedentes habían formado parte del reciente informe de la relatora especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, en el sector agrícola.<sup>151</sup> La sociedad civil denunció la falta de detección y fiscalización laboral, la necesidad de criminalizar la conducta y solicitó formalmente formar parte de la CAMTRAFOR.

En julio de 2023,<sup>152</sup> la sociedad civil denunció nuevamente la gravedad y extensión de la situación de trata y trabajo forzado en el sector agrícola y acompañaron los hallazgos con los antecedentes proporcionados por la “Encuesta sobre condiciones laborales de los trabajadores agrícolas temporada 2022-2023” realizada por la ONG Ruralidades Críticas. La encuesta daba cuenta de indicios de trabajo forzado de acuerdo a los indicadores de la OIT en las características del trabajo del sector agrícola en Chile, y en especial en el caso de trabajadores migrantes. Más del 50% de los trabajadores realizaba labores diarias por 10 horas o más, y la mayoría (58%), no contaba con un contrato de trabajo, con la consiguiente ausencia de seguridad social. Las respuestas describían sueldos bajos; condiciones de habitabilidad y de trabajo precarias y denigrantes, incluso poco acceso al agua; tratos humillantes, hostigamientos, maltrato, abusos, esquemas de pago fraudulentos, amenazas de despido en caso de reclamo por las condiciones laborales, y la utilización cada vez más frecuente de contratistas que reclutaban mano de obra migrante en condición irregular, a la que sometían a condiciones aún peores que las descritas. La sociedad civil denunció la utilización de la subcontratación como mecanismo para contratar abusivamente a extranjeros y la ausencia de supervisión de parte de las empresas mandantes, conducta contraria a su deber de debida diligencia y compliance, y exacerbada por la existencia de estereotipos que impedían la detección en las fiscalizaciones laborales. Se solicitó información sobre los avances del plan nacional y pasar a integrar la CAMTRAFOR, y se reiteró la necesidad de incorporar la imposición de trabajo forzado dentro de los delitos del Código Penal. Finalmente, se comunicó la realización de una audiencia pública ante la CIDH por la inobservancia de los deberes de debida diligencia en materia de prevención, investigación,

---

<sup>151</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, Siobhán Mullally, “Trata de personas en el sector agrícola: diligencia debida en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible” A/HRC/50/33, 25 de abril de 2022.

<sup>152</sup> Audiencia por lobby AL001AW1171970 de 5 de julio de 2023; Audiencia por lobby AB099AW1360419 de 5 de julio de 2023.

sanción y protección de víctimas de trata contra los Estados de América Latina, incluido Chile. Ese mismo mes, Chile asumió la presidencia de la Alianza Mundial 8.7 de la OIT. De acuerdo al comunicado público, “Esta alianza constituye una plataforma para que sus miembros compartan información, prácticas prometedoras, lecciones aprendidas, colaboren y demuestren el progreso en las materias que ella aborda. Los socios incluyen gobiernos, organizaciones internacionales y regionales, organizaciones de trabajadores, miembros empresariales y de empleadores, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otras partes interesadas. [...] Teniendo presente este alto honor y responsabilidad, el Gobierno de Chile, por medio de su Cancillería y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, coordinarán los contenidos para una adecuada participación nacional”.<sup>153</sup> La representante de Chile ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, quien ocupa el cargo de presidenta de la Alianza Mundial 8.7 de la OIT, fue invitada a participar de esta investigación, pero no se obtuvo respuesta.

### **3.3.4. Trata de personas y trabajo forzoso en las operaciones de las empresas y sus cadenas de suministro**

La Relatora Especial de trata de personas, especialmente mujeres y niños, de Naciones Unidas ha recomendado que los Estados adopten leyes que exijan a las empresas la debida diligencia en materia de derechos humanos, para hacer frente a los riesgos de trata o explotación grave en sus operaciones y cadenas de suministro, y adopten una legislación que establezca incentivos donde se incluyan exigencias en las licitaciones de contratación pública.<sup>154</sup> Esto ha sido reafirmado por el Grupo de Trabajo sobre la trata de personas<sup>155</sup> y por resoluciones de la Conferencia de las Partes de la Convención y Protocolo de Palermo.<sup>156</sup>

Chile ha tenido dos planes de acción, en materia de derechos humanos y empresas, que han buscado integrar el estándar internacional

---

<sup>153</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores: “Chile asume la presidencia de la Alianza Mundial 8.7 contra el trabajo infantil, trabajo forzoso, trata de personas y esclavitud moderna”, 4 de agosto de 2023. <https://www.minrel.gob.cl/noticias-antteriores/chile-asume-la-presidencia-de-la-alianza-mundial-8-7-contra-el-trabajo>.

<sup>154</sup> Asamblea General, *Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, María Grazia Giammarinaro, “Trata de Personas, especialmente mujeres y niños”, A/74/189*, 18 de julio de 2019.

<sup>155</sup> Recomendaciones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Trata de Personas en sus nueve primeras reuniones. Primera reunión, 14 y 15 de abril de 2009, párrs. 10, 17, 37-40; p. 3; segunda reunión, 27 a 29 de enero de 2010, párrs. 19-22, p. 11.

<sup>156</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. *Resolución 11/05 de 2022 adoptada por la Conferencia de las Partes sobre su 11º período de sesiones*, celebrado en Viena del 17 al 21 de octubre de 2022.

de los Principios Rectores de Naciones Unidas en Derechos Humanos y Empresas (en adelante, PRNU) y las exigencias de debida diligencia a la realidad nacional. En el entendido de que las empresas pueden vulnerar derechos humanos de terceros, los PRNU establecen obligaciones de protección y respeto de los derechos humanos por parte del Estado y la empresas, respectivamente, y de proveer mecanismos de remediación. Esto es muy importante para la prevención de la trata y el trabajo forzado, que ocurre en los niveles más bajos (iniciales) de la cadena de suministro, y particularmente en sectores económicos intensivos en mano de obra no calificada, como el sector agrícola.<sup>157</sup> Si bien tanto el primer plan de acción en derechos humanos y empresas 2017-2019 como el segundo plan 2019-2022 contemplaron el ámbito de contrataciones públicas, la Directiva de Contratación Pública N° 31 de 2018 de la Dirección de Compras y Contratación Pública (en adelante, ChileCompra) que establece el Código de Ética y Buenas Prácticas para Proveedores del Estado en Compras Públicas,<sup>158</sup> no contempla dentro de sus recomendaciones el deber de tomar medidas para que la cadena de producción se encuentre libre de trabajo forzoso o trata de personas. En cuanto al Sistema de Empresas Públicas (en adelante, SEP), ámbito abordado también por ambos planes de acción para la implementación de los PRNU, este tampoco cuenta con políticas o medidas implementadas que aborden la trata con fines de trabajo forzado o el trabajo forzoso.<sup>159</sup> El denominado “Código SEP”, documento que establece los estándares que se espera de las empresas del SEP, contiene directrices sobre alineamiento a estándares internacionales, entre ellos, los convenios de la OIT y los PRNU, pero no hay mención expresa sobre trabajo forzoso o trata de personas. Igual cosa sucede con la Estrategia de Fomento y Promoción de la Inversión Extranjera en Chile que no contempla medidas específicas para prevenir el trabajo forzado y la trata de personas.<sup>160</sup> En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores, del cual depende la Dirección General de Promoción de Exportaciones ProChile, consultado por medidas desarrolladas en relación a la prevención del trabajo forzoso y la trata con fines de trabajo forzado en el comercio exterior del país, indicó solamente la incorporación de artículos en materia

---

<sup>157</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Walk Free* y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), op. cit., p. 28.

<sup>158</sup> Dirección de Compras y Contratación Pública, Resolución exenta 092-B, 2 de febrero de 2018.

<sup>159</sup> Dirección Ejecutiva del Sistema de Empresa Pública, Resolución exenta N° 108 en respuesta a solicitud de acceso a la información EP025T0000131, 12 de junio de 2024.

<sup>160</sup> Agencia de Promoción de la Inversión extranjera Invest Chile, Oficio ORD N° 143 en respuesta a solicitud de acceso a la información AH003T0000601, 14 de junio de 2024.

de trabajo forzoso u obligatorio en algunos capítulos laborales de los acuerdos económicos comerciales suscritos por el país.<sup>161</sup>

El segundo Plan de Acción Nacional sobre Derechos Humanos y Empresas 2022-2025 incorporó al Ministerio de Agricultura con el compromiso de “Promover prácticas para un entorno de trabajo seguro y sin riegos para los/as trabajadores/as del sector silvoagropecuario, enfatizando en los grupos de especial protección”.<sup>162</sup> Sin embargo, en el periodo 2021-2023, la Subsecretaría de Agricultura no incluyó el delito de trata de personas en sus planes anuales de capacitación y no cuenta con medidas ni programas para la detección e identificación de víctimas de trabajo forzoso.<sup>163</sup> En cuanto al MINTRAB, sus compromisos en el plan de acción 2022-2025 solo refieren a la erradicación del trabajo infantil, pero no se establecen responsabilidades en materia de trata de personas o trabajo forzoso.

El Consejo Laboral Superior, entidad de carácter tripartito y consultivo fue creado –por la Ley 20.940– para colaborar en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas públicas destinadas a fortalecer y promover el diálogo social y una cultura de relaciones laborales justas, modernas y colaborativas en el país (art. 4º). Dentro de sus funciones le corresponde la elaboración, análisis y discusión de propuestas y recomendaciones de política pública en lo referido a relaciones laborales y mercado del trabajo (art. 5º, número 1), sin embargo, no ha abordado nunca el trabajo forzoso. De la revisión de las actas del Consejo durante el periodo 2019-2023 y sus informes anuales, no hay mención alguna a la temática, ni tampoco antecedentes sobre la participación de Chile en la Alianza 8.7, la promulgación de leyes y decretos sobre la adopción del Convenio N° 29 y su Protocolo de 2014, o la CAMTRAFOR.

#### **3.4. La respuesta del sistema de justicia**

De acuerdo a la estadística oficial, durante el periodo 2011-2022 se han formalizado 63 causas por el delito de trata, que comprenden un total de 347 víctimas; estas causas corresponden a 41 casos por trata sexual y 22 casos por trata laboral. Del total de causas, 48 se encuentran finalizadas. Solo 27 casos han terminado con condenas: 16 causas por explotación sexual y 11 causas por trata laboral. El resto de los términos de las causas formalizadas

<sup>161</sup> Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Carta Folio N° 0565, en respuesta a solicitud de acceso a la información AC007T0000746, 11 de junio de 2024.

<sup>162</sup> Gobierno de Chile, Plan de Acción Nacional sobre Derechos Humanos y Empresas, 2022-2025, p. 63.

<sup>163</sup> Subsecretaría de Agricultura, Carta N° 269/2024 en respuesta a solicitud de acceso a la información AR001T0002966, 2 de julio de 2024.

han correspondido a 6 decisiones de no perseverar, 6 reformatalizaciones, 7 sentencias absolutorias y 3 causas por otros términos.<sup>164</sup>

Como se puede apreciar, la persecución penal del delito de trata laboral es muy baja, con un promedio de dos causas formalizadas por año y un alto número de términos anticipados. Esto pone en entredicho que se emprendan investigaciones serias, imparciales y efectivas, en el marco de las garantías del debido proceso y de la existencia real de los medios legales disponibles para las víctimas, y la garantía de participación durante el proceso de investigación que exige el estándar internacional.<sup>165</sup>

### **3.4.1. La respuesta de los jueces**

En términos generales, el sistema de justicia penal carece de perspectiva de género; los estereotipos de género y las opiniones interseccionales discriminatorias sobre las mujeres están muy arraigadas y son comunes entre los operadores legales.<sup>166</sup> En el caso particular, tiene el efecto de invisibilizar los factores de discriminación que corresponden justamente a las vulnerabilidades que explotan los tratantes: género, nacionalidad, condición migratoria, origen étnico, identidad sexual, condición socioeconómica y cultural. Los estándares de prueba de los medios de engaño, fuerza o coerción son extremadamente altos y las absoluciones se basan en el supuesto de que había opciones disponibles para las víctimas.<sup>167</sup>

Además, hay una marcada tendencia a condenar mediante penas alternativas y la resolución de la mayoría de los casos por la aplicación de procedimientos abreviados o “justicia de los acuerdos”, que ha sido objeto de crítica internacional por el potencial incumplimiento del deber de emprender investigaciones proactivas, serias, imparciales y efectivas y la aplicación de sanciones proporcionales, efectivas y disuasivas.<sup>168</sup> Las condenas han sido indulgentes: en casi todos los casos se ha impuesto una pena sustitutiva, siendo la trata con fines de explotación sexual el delito que más se resuelve de esta forma. En los juicios orales, la trata laboral suele terminar con una sentencia absolutoria. La preferencia por la justicia negociada ha impedido un desarrollo jurisprudencial más robusto que permita orientar adecuadamente la persecución penal. Si bien existen

<sup>164</sup> MITP, Datos Estadísticos 2011-2022.

<sup>165</sup> Corte IDH, *caso Cruz Sánchez y otros contra Perú*, 17 de abril de 2015, párrs. 351 y 352.

<sup>166</sup> Tania Gajardo, Karen Guzmán y Carolina Suazo, “Interpretación jurisprudencial de los principales tipos penales contenidos en la Ley 20.507”, *Revista Jurídica del Ministerio Público*, núm. 53, 2012, pp. 201, 217.

<sup>167</sup> Gajardo, Guzmán y Suazo, op. cit., pp. 206-208.

<sup>168</sup> Natalia Cárdenas y Andrea Sánchez, “Trata de Personas. Análisis Jurisprudencial”, Asociación de Abogadas Feministas, ABOFEM, 2020. Departamento de Estado de Estados Unidos, Reporte sobre Trata de Personas, ediciones 2017 al 2024.

pronunciamientos que acogen correctamente las características del iter crimen y la participación, la jurisprudencia exhibe errores de derecho importantes, con consecuencias que inciden en perpetuar la impunidad, por cuanto tienden a fundar absoluciones criticables. Se ha condenado por delitos que no existen en la legislación;<sup>169</sup> se han dictado sentencias condenatorias, posteriormente anuladas, por tentativa de trata al tener por acreditada solo la captación;<sup>170</sup> y se ha absuelto por no probarse el carácter de delito de lesa humanidad de la trata, exigiendo con ello requisitos del tipo que la ley no contempla e imponiendo umbrales de prueba excesivamente altos.<sup>171</sup>

En el caso de la trata laboral, la judicatura opera con imágenes estereotipadas de lo que entiende son las modalidades más severas de explotación laboral,<sup>172</sup> exigiendo –como parte de los elementos probatorios– situaciones de víctimas azotadas, engrilladas y secuestradas, “contribuyendo así tanto a la normalización de un sinnúmero de prácticas laborales explotadoras como a la reproducción de una imagen de víctima anulada”.<sup>173</sup> Esto implica una ceguera hacia las formas de esclavitud moderna, que ha presentado expresiones particularmente graves en casos de víctimas pertenecientes a la población haitiana en Chile.

#### **3.4.1.1. Discriminación estructural**

La primera sentencia condenatoria dictada en juicio oral en Chile, en abril de 2023, corresponde a un caso de trata con fines de trabajo forzado cuya víctimas eran haitianas, y que fueron sometidas a trabajos forzados en la recolección de tundra en Puerto Natales.<sup>174</sup> Estos hechos ocurrieron en el periodo 2017-2018, marcado por graves casos de abuso laboral contra ciudadanos haitianos en el sector agrícola de la región de Coquimbo y otras zonas, que nunca fueron registrados por la estadística oficial. La cobertura de prensa de ese periodo reporta la masiva ocurrencia de situaciones coincidentes con los 11 indicadores de trabajo forzoso de la OIT: no pago de remuneraciones, malas condiciones laborales y campamentos

<sup>169</sup> Juzgado de Garantía de Temuco, RIT 6569-2019, Ministerio Público contra Vásquez Riquelme, 9 de marzo de 2020.

<sup>170</sup> Primer Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago, RIT 85-2018, Ministerio Público c/ Fei-bing Zhu, 24 de agosto de 2018.

<sup>171</sup> Tania Gajardo, “La trata de personas ¿crimen de lesa humanidad? A propósito del caso ‘Paraguayos’”, *Revista Jurídica del Ministerio Público*, núm. 64, 2015, p. 183.

<sup>172</sup> Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de La Serena, RIT 21-2020, Ministerio Público c/ Linfeng Cheng y Aiyun Zhang, 8 de julio de 2020.

<sup>173</sup> Duffraix y Ramos, op. cit., p. 803.

<sup>174</sup> Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Punta Arenas, RIT O-8-2023, Ministerio Público c/ Cabrera Almendra, 20 de abril de 2023.

insalubres, engaño en la oferta laboral, retención de salarios, irregularidad migratoria; baños, duchas y lavaderos sin agua; deficientes condiciones de aseo y mantención, ventanas sin vidrios y solo cubiertas con plástico, camas sin frazadas ni almohadas, personas cocinando con leña en el suelo y una extrema acumulación de basura en los espacios comunes.<sup>175</sup>

La gravedad y masividad de los hechos motivó una sesión ante la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara en agosto de 2018 –en el contexto del estudio y votación que realizó el grupo parlamentario respecto del proyecto de Ley de Migración y Extranjería–, para abordar la realidad que enfrentaba la comunidad haitiana en la región de Coquimbo, calculada en unas 10 mil personas.<sup>176</sup> Los representantes de esa comunidad explicaron ante la comisión parlamentaria sobre el abuso laboral que sufrían, exacerbado por la barrera idiomática y la utilización de subcontratistas. Según señalaron, tanto las empresas como los contratistas violentaban sus derechos de diversas formas: por medio de la retención de salarios, no pago de imposiciones, falta de protección a la maternidad, uso de transporte peligroso, ausencia de cotizaciones, entre otras vulneraciones. En la misma sesión, la Dirección del Trabajo informó que las denuncias recibidas de trabajadores haitianos bordeaban las dos mil, solo en lo que iba del 2018, principalmente por exceso de jornada de trabajo, no pago de remuneraciones y escasas condiciones de seguridad.

La falta de identificación de indicios de trata y la normalización de las experiencias de los trabajadores haitianos quedaron reflejadas en la estadística oficial de la DIRTRAB de esos años. En efecto, durante el periodo 2016-2020, la DIRTRAB registra solo 9 denuncias de trata y/o tráfico de migrantes: tres en el año 2017, cinco en 2018 y una sola en 2019. Solo esta última denuncia correspondió al sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, en la región del Bio Bio. En los años 2016 y 2020 (hasta septiembre) no se registraron denuncias. En cuanto a fiscalizaciones sobre trata de personas, hubo registro de ocho procedimientos en los

---

<sup>175</sup> BiobioChile.cl: “Sin pagos ni días libres: 15 haitianos denuncian malos tratos en fundo de Pitrufuquén”, 7 de febrero de 2018. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2018/02/07/sin-pagos-ni-dias-libres-15-haitianos-denuncian-malos-tratos-en-fundo-de-pitrufuquen.shtml>; Cooperativa.cl: “Ovalle. Contratista agrícola es acusado de violar a temporera”, 23 de mayo de 2018. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-coquimbo/ovalle-contratista-agricola-es-acusado-de-violar-a-temporera/2018-05-23/113830.html>; La Región de Coquimbo.cl: “Remuneraciones, malas condiciones laborales y campamentos insalubres”, 11 de julio de 2018. <https://www.diariolaregion.cl/remuneraciones-malas-condiciones-laborales-campamentos-insalubres/>.

<sup>176</sup> Cámara.cl: “Comunidad haitiana de Coquimbo expuso en Comisión de Gobierno interior”, 22 de agosto de 2018. <https://www.camara.cl/cms/comunidad-haitiana-de-coquimbo-expuso-en-comision-de-gobierno-interior/>.

cinco años: una fiscalización en 2017, tres en 2018, y cuatro en 2019. Nuevamente, los años 2016 y 2020 no registran ninguna fiscalización. De acuerdo a DIRTRAB, en dicho periodo no hubo ningún requerimiento del Ministerio Público con el fin de activar procedimientos de fiscalización laboral para detección de trata.

### 3.4.2. Detección y denuncias

**Tabla 1: Denuncias por el delito de trata con fines de trabajo forzado por institución pública 2021-2023.**

| Institución        | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------|------|------|------|
| DIRECTEMAR         | 0    | 0    | 0    |
| Carabineros        | 2    | 2    | 1    |
| PDI                | 5    | 17   | 6    |
| DIRTRAB            | 5    | 31   | 63   |
| Ministerio Público | 30   | 35   | 27   |

Fuente: Elaboración propia a partir de información por Transparencia entregada por DIRECTEMAR, Carabineros, PDI, DIRTRAB y Ministerio Público.

### 3.4.3. Capacitación y fortalecimiento institucional

Directemar no registra capacitaciones durante los años 2021 y 2022. En 2023 documenta 25 instancias de sensibilización y/o capacitaciones, de las cuales 14 fueron virtuales, con duraciones de entre 1 hora 45 minutos y 8 horas.<sup>177</sup> Carabineros no contempla contenidos relativos al delito de trata con fines de trabajo forzoso en la formación de sus funcionarios policiales.<sup>178</sup> En cuanto a la PDI, no informa capacitaciones en materia de trata con fines de trabajo forzoso para el periodo 2021-2023.<sup>179</sup>

La Escuela Técnica de Formación de la DIRTRAB no considera inducción sobre detección y derivación de casos de trata para funcionarios nuevos.<sup>180</sup> Durante el periodo 2021-2023, la Escuela Técnica de Formación realizó un curso virtual de 8 horas sobre la temática de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, a la que fueron convocados 44 funcionarios y 27 aprobaron el curso. La Escuela Técnica no contempla

<sup>177</sup> Armada de Chile, O.T.A.I.P.A ORD. N° 12900/463 C.V.S. en respuesta a solicitud de acceso a la información AD007T0008122, 5 de junio de 2024.

<sup>178</sup> Carabineros de Chile, Oficio N° RSIP N° 72085 en respuesta a solicitud de acceso a la información AD009W0072085, 7 de junio de 2024.

<sup>179</sup> Policía de Investigaciones de Chile, Carta S/N en respuesta a solicitud de acceso a la información AD010T0024664, 12 de junio de 2024.

<sup>180</sup> Dirección del Trabajo, Oficio S/N en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, 10 de junio 2024.

inducción sobre detección y derivación de casos de trata para funcionarios nuevos.<sup>181</sup> Tampoco ha habido difusión, información y distribución de la Guía de Actuación para fiscalizaciones intersectoriales en materia de trata de personas. De acuerdo a la DIRTRAB, la guía se encuentra en estado de actualización dado que su última versión data del año 2017, a cargo de la MITP.<sup>182</sup>

El Ministerio Público, por su parte, durante el periodo 2021-2023, indica solo instancias de capacitación en 2023.<sup>183</sup>

#### **3.4.4. Fiscalizaciones laborales y persecución penal**

La Dirección del Trabajo cuenta con 481 inspectores/as a nivel nacional, de los cuales 409 funcionarios dedican la totalidad de su jornada de trabajo a labores de fiscalización; 40 dedican el 50% o más de su jornada a labores de fiscalización; y 32 dedican menos del 50% de su jornada a fiscalizar.<sup>184</sup>

Durante el periodo 2021-2023, la Dirección del Trabajo registra 99 denuncias por tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, categorías que no se encuentran desagregadas a pesar de ser diferentes delitos. La ausencia de una estadística desagregada impide conocer la real envergadura del delito y contribuye a la invisibilización de la trata. Según el tipo de solicitante, la gran mayoría de las denuncias fueron realizadas por trabajadores (91 denuncias,) de las cuales, 41 fueron de trabajadoras mujeres y 50 de trabajadores hombres, todos mayores de edad. Desglosado por año, en 2021 se recibieron 5 denuncias, 4 de estas por trabajadores; en 2022, 31 denuncias, 29 de estas por trabajadores; y el año 2023, 63 denuncias, de las cuales 58 fueron realizadas por trabajadores. La estadística demuestra que el Estado deja la prevención en manos de la víctima y espera que esta se auto reconozca, responsabilizándola de su propia identificación.

De acuerdo a la información entregada por transparencia, durante el periodo 2021-2023, no hubo requerimientos del Ministerio Público para activar procedimientos de fiscalización con el fin de detectar la existencia de indicios de tráfico y/o trata de personas por la Dirección del Trabajo y las inspecciones regionales.

Las denuncias del año 2021 correspondieron a las regiones de Coquimbo (comuna de Vicuña, enero de 2021), Metropolitana Oriente (comuna de Ñuñoa, junio de 2021), Metropolitana Poniente (comunidades

---

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> Ministerio Público, Carta DEN / LT N°484/2024 en respuesta a solicitud de acceso a la información SIAU N° 21960, 26 de julio de 2024.

<sup>184</sup> Dirección del Trabajo, Oficio S/N en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, 10 de junio de 2024.

Lo Prado y Santiago, ambas de octubre de 2021) y O`Higgins (comuna de San Fernando, diciembre de 2021). Solo en un caso se registró rama de actividad económica, correspondiente a “actividades de alojamiento y de servicios de comida”.

Los datos oficiales contrastan con la información de prensa del año 2021. Se realizó una revisión exhaustiva de reportes de medios nacionales y locales sobre migrantes, donde se encontraran –algunas o todas– de las siguientes condiciones en relación a la trata laboral: personas extranjeras trabajando en condición migratoria irregular, emplazados en zonas agrícolas, siendo trasladados o laborando sin autorización, con presencia de alguno de los 11 indicadores de trabajo forzoso de la OIT. La búsqueda da cuenta, por ejemplo, del descubrimiento de alrededor de 30 trabajadores extranjeros desarrollando labores agrícolas sin condiciones de salubridad, en galpones sin baño y sin habitaciones, en la localidad de Purranque, región de los Lagos, con salvoconductos expedidos por una empresa contratista que tenía a su servicio más de 200 extranjeros.<sup>185</sup> La Región del Maule también concentra noticias en esta línea: la muerte de cinco temporeros, tres de ellos de nacionalidad haitiana en un choque múltiple del minibus que los transportaba en San Clemente;<sup>186</sup> 12 trabajadores venezolanos y bolivianos indocumentados trabajando en faenas agrícolas en Romeral, Curicó;<sup>187</sup> 39 migrantes indocumentados siendo trasladados como trabajadores agrícolas de temporada en Linares, los cuales habían sido contactados por un ciudadano chileno, el conductor, quien realizaba las funciones de intermediario o subcontratista para el ingreso al país de los extranjeros.<sup>188</sup> La región de Coquimbo también fue escenario de la

---

<sup>185</sup> Biobio Chile: “No tenían condiciones básicas de salubridad: detectan a trabajadores viviendo en Galpón, de Purranque”, 27 de enero de 2021. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-lagos/2021/01/27/no-tenia-condiciones-basica-de-salubridad-detectan-a-extranjeros-viviendo-en-galpon-de-purranque.shtml> ; Biobio Chile: “Cursan sumario a empresa que tenía a 30 temporeros viviendo en un galpón sin baño ni habitaciones”, 28 de enero de 2021. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-lagos/2021/01/28/cursan-sumario-a-empresa-que-tenia-a-temporeros-viviendo-en-galpon.shtml>. La Fiscalía fue consultada por los medios sobre este caso en noviembre de 2021, entidad que señaló que no había denuncia penal sobre el caso, BioBio Chile: “Malas prácticas en temporada de cosecha: fiscalizan a empresas en Los Lagos por abuso a migrantes”, 16 de noviembre de 2021. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-lagos/2021/11/16/fiscalizan-a-empresas-de-los-lagos-por-malas-practicas-a-migrantes.shtml>.

<sup>186</sup> Cooperativa: “Violenta colisión múltiple dejó cinco muertos en San Clemente”, 12 de agosto de 2021. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-del-maule/violenta-colision-multiple-dejo-cinco-muertos-en-san-clemente/2021-08-12/095817.html>.

<sup>187</sup> VLN Radio: “PDI de Curicó fiscalizó minibus con doce inmigrantes indocumentados en Romeral”, 15 de septiembre de 2021. <https://www.vlnradio.cl/noticias/policial/2021/09/15/pdi-de-curico-fiscalizo-minibus-con-doce-inmigrantes-indocumentados-en-romeral/>.

<sup>188</sup> Cooperativa: “PDI detectó bus con 9 migrantes indocumentados en Linares”, 2 de octubre de 2021. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-del-maule/pdi-detecto-bus-con-39-migrantes->

trata: la prensa de la época reporta a trabajadores bolivianos en situación irregular en fundos en Vicuña<sup>189</sup> y Paihuano, incluyendo cuatro menores de edad venezolanos;<sup>190</sup> 30 a 60 temporeros agrícolas bolivianos fueron descubiertos en un campamento en Ovalle, luego de ser reclutados por una pareja boliviana bajo engaño y haber sido sometidos a la retención de sus salarios y de sus documentos personales, a hacinamiento y coerción;<sup>191</sup> durante la fiscalización de dos fundos en Montepatria, se detectó a 41 extranjeros irregulares.<sup>192</sup> Por último, podemos consignar el caso de los trabajadores bolivianos fallecidos en el accidente de la carretera de la fruta en Peumo, región de O'Higgins.

En 2022 se produjo un aumento de las denuncias, correspondientes a las regiones de Tarapacá (comuna de Alto Hospicio), Coquimbo (comuna de La Serena), Valparaíso (comunidades de San Felipe y Viña del Mar), Metropolitana Poniente (comunidades de Melipilla, Santiago, Lo Prado, Maipú, Quilicura y Curacaví), Metropolitana Oriente (comunidades de San Miguel, Providencia, San Bernardo, Vitacura, Puente Alto), O'Higgins (comuna de Rancagua), y Biobío (comuna de Concepción).

En cuanto a las ramas de actividad económica de los empleadores denunciados, los registros del año 2022, indican:

**Tabla 2: Denuncias por actividad económica 2022.**

| Rama de Actividad económica                                       | Número de denuncias |
|---|---------------------|
| Actividades de alojamiento y de servicio de comidas.              | 8                   |
| Actividades de atención a la salud humana y de asistencia social. | 2                   |
| Actividades de servicios administrativos y de apoyo.              | 1                   |
| Actividades no especificadas y otras.                             | 6                   |

[indocumentados-en-linares/2021-10-02/133007.html](http://indocumentados-en-linares/2021-10-02/133007.html).

<sup>189</sup> Diario El Día: "PDI fiscaliza a trabajadores migrantes en fundo agrícola de Vicuña", 22 de julio de 2021. <https://www.diarioeldia.cl/noticias/2021/07/22/81976-pdi-fiscaliza-a-trabajadores-migrantes-en-fundo-agricola-de-vicuna>.

<sup>190</sup> Radio Nuevo Mundo de Ovalle: "PDI fiscaliza a trabajadores migrantes en fundos agrícolas de Vicuña y Paihuano", 14 de septiembre de 2021. <https://www.radionuevomundodeovalle.cl/2021/09/14/pdi-fiscaliza-a-trabajadores-migrantes-en-fundos-agricolas-de-vicuna-y-paihuano/>.

<sup>191</sup> La Perla del Limarí: "Trata de personas revela precarias condiciones de trabajadores extranjeros agrícolas en Ovalle", 3 de diciembre de 2021. <https://www.laperladellimari.cl/2021/12/03/trata-de-personas-revela-precarias-condiciones-de-trabajadores-extranjeros-agricolas-en-ovalle/>

<sup>192</sup> Ovalle Hoy: "Fiscalización en predios agrícolas arroja alto número de extranjeros ingresados ilegalmente al país", 29 de mayo de 2021. <https://ovallehoy.cl/fiscalizacion-en-predios-agricolas-arroja-alto-numero-de-extranjeros-ingresados-ilegalmente-al-pais/>.

| <b>Rama de Actividad económica</b>  | <b>Número de denuncias</b> |
|---|----------------------------|
| Actividades profesionales, científicas y técnicas.  | 2                          |
| Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.   | 1                          |
| Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas. | 6                          |
| Construcción.   | 1                          |
| Industria manufacturera.  | 1                          |
| Otras actividades de servicios.   | 3                          |
| <b>TOTAL</b>  |                            |

Fuente: Elaboración propia a partir de información por Transparencia entregada por DIRTRAB.

Si bien es posible identificar en la tabla los sectores económicos destacados por la OIT como aquellos más riesgosos a la existencia de trata y trabajo forzoso, sorprende que sólo se haya recibido una denuncia en el ámbito de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca aquel año, correspondiente a Curacaví, Región Metropolitana, a pesar de la existencia de denuncias públicas acerca de las precarias condiciones laborales y de vida de trabajadores migrantes en otras regiones. En efecto, el 13 enero de 2022, los alcaldes de Graneros, Peumo, Las Cabras, Mostazal, Malloa y Requínoa entregaron una carta formal al presidente de la República, donde denunciaron la falta de fiscalización de un gran número de trabajadores migrantes indocumentados durante la temporada de recolección de la fruta, quienes sufrían explotación y bajos sueldos; menores de edad trabajando sin contrato, hacinamiento, carencias en el transporte y en las condiciones sanitarias.<sup>193</sup> Sin embargo, las tres denuncias recibidas en O'Higgins ese año correspondieron al sector de actividades de alojamiento. Otras regiones agrícolas, como Coquimbo y Valparaíso, consignan denuncias en sectores económicos distintos (actividades de alojamiento y de servicio de comidas, comercio y reparación de vehículos automotores y motocicletas).<sup>194</sup> La región del Maule no consigna ninguna denuncia.

Los datos oficiales nuevamente contrastan con la información de los medios de comunicación. El registro de prensa nacional y local de ese año bajo los criterios descritos, da cuenta de la denuncia de la PDI de 88

<sup>193</sup> Biobío Chile: "Alcaldes de O'Higgins denuncian falta de fiscalización por temporeros extranjeros indocumentados", 13 de enero de 2022. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-ohiggins/2022/01/13/alcaldes-de-ohiggins-denuncian-falta-de-fiscalizacion-por-temporeros-extranjeros-indocumentados.shtml>.

<sup>194</sup> Dirección del Trabajo, Oficio S/N en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, 10 de junio de 2024.

trabajadores indocumentados trabajando, por medio de dos contratistas chilenos, para una agrícola ubicada en Malloa, región de O'Higgins;<sup>195</sup> el descubrimiento de 52 trabajadores bolivianos en situación irregular siendo transportados para faenas de cosecha de berries en Mariquina, región de Los Ríos;<sup>196</sup> 45 trabajadores agrícolas migrantes viviendo hacinados en una casona en Yumbel, región del Biobío, contagiados por un brote de covid-19;<sup>197</sup> la detección de un predio de arándanos con 126 trabajadores extranjeros, 92 de ellos en situación irregular, 84 bolivianos y 8 haitianos, en la comuna de Coihueco, a partir de una denuncia a la autoridad sanitaria de Ñuble sobre condiciones laborales deficientes y presencia de trabajadores extranjeros irregulares. La cobertura periodística registra los hallazgos de la autoridad, en el caso recién mencionado, quienes dan cuenta de la ausencia de registros y toma de temperatura corporal, falta de agua potable, inexistencia de sistema de refrigeración, de control de vectores y de mesas y sillas lavables; carencia de espacios para cubrir necesidades básicas de higiene y aseo personal; hacinamiento en galpones sin condiciones higiénicas elementales, estaciones de trabajo del huerto sin agua potable para consumo humano ni módulos para necesidades de higiene y aseo personal, entre otras vulneraciones y precariedades detectadas.<sup>198</sup> En un predio de Osorno, región de Los Lagos, se descubrió a 15 migrantes irregulares en una especie de “campamento”, que no cumplía con las condiciones mínimas de higiene y seguridad. Es necesario destacar que las autoridades entrevistadas se enfocaron en las responsabilidades de empleadores y trabajadores por la contratación en situación migratoria irregular, pero nada señalan en cuanto a las obligaciones de prevención del trabajo forzado o la trata de personas. El director del IPS de la región de Los Lagos, citado en la noticia, indica que “la empresa tiene plazo hasta

---

<sup>195</sup> Santa Cruz FM: “PDI denunció a 88 personas tras fiscalización de extranjería en fundo agrícola de Malloa”, 6 de enero de 2022. <https://santacruzfm.cl/pdi-denuncio-a-88-personas-tras-fiscalizacion-de-extranjeria-en-fundo-agricola-de-malloa/>.

<sup>196</sup> Soy Valdivia: “Fiscalía inicia investigación por posible trata de personas tras hallazgo de 52 migrantes”, 8 de enero de 2022. <https://www.soychile.cl/Valdivia/Sociedad/2022/01/08/739630/fiscalia-hallazgo-de-personas-extranjeras.aspx>.

<sup>197</sup> Biobio Chile: “Brote de covid afecta a 45 trabajadores agrícolas migrantes que viven hacinados en casona de Yumbel”, 14 de enero de 2022. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2022/01/14/brote-de-covid-afecta-a-45-trabajadores-agricolas-migrantes-que-viven-hacinados-en-casona-de-yumbel.shtml>.

<sup>198</sup> Cooperativa: “Ñuble: Detectan a 92 migrantes en situación irregular trabajando como temporeros y en precarias condiciones”, 20 de enero de 2022. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-nuble/nuble-detectan-a-92-migrantes-en-situacion-irregular-trabajando-como/2022-01-20/171417.html>; *La Discusión*: “Investigan eventuales delitos de tráfico y trata de personas en Chillán”, 20 de enero de 2022. <https://www.ladiscusion.cl/investigan-eventuales-delitos-de-trafico-y-trata-de-personas-en-coihueco/>.

la próxima semana para aclarar esta situación”, sin dar indicios de que se pueda estar ante un caso de trata de migrantes. Esto se refuerza con la información de que la PDI denunciará los hechos ante el Servicio de Migraciones, pero no indica en ningún momento la derivación a la Fiscalía por un posible caso de trata de personas.<sup>199</sup> A continuación detallamos otro listado de irregularidades denunciadas por la prensa, pero que no figuran en las estadísticas de la Dirección del Trabajo en 2022: la denuncia de 96 migrantes irregulares, bolivianos y venezolanos, en Cachapoal, región de O’Higgins, que no contaban con la autorización para efectuar labores remuneradas y que se encontraban empleados por dos ciudadanos chilenos;<sup>200</sup> el descubrimiento de 38 extranjeros en situación migratoria irregular realizando labores agrícolas en Río Claro, región del Maule;<sup>201</sup> el hallazgo y denuncia por la PDI de más de 150 ciudadanos bolivianos en condición irregular en el país, realizando labores de recolección de fruta en la comuna de Angol, región de La Araucanía;<sup>202</sup> la detección de extranjeros en situación irregular buscando trabajo en las faenas agrícolas de Vicuña, región de Coquimbo;<sup>203</sup> la denuncia por remuneraciones impagas y finiquitos adeudados de temporeros en Puerto Octay, región de Los Lagos;<sup>204</sup> el descubrimiento de 63 migrantes en condición irregular

---

<sup>199</sup> Biobio Chile: “En condiciones mínimas de higiene tenía empresa agrícola a 15 migrantes irregulares en Osorno”, 24 de enero de 2022. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-lagos/2022/01/24/pdi-investiga-situacion-de-15-migrantes-irregulares-en-empresa-agricola-en-osorno.shtml>.

<sup>200</sup> Hora de Noticias: “96 personas fueron denunciadas en enero por infracción a la ley extranjería en Cachapoal, 4 de febrero de 2022. <https://horadenoticias.cl/policial/96-personas-fueron-denunciadas-en-enero-por-infraccion-a-la-ley-extranjeria-en-cachapoal>.

<sup>201</sup> Diario La Mañana: “PDI fiscalizó en Río Claro a 38 extranjeros en situación migratoria irregular”, 16 de febrero de 2022. <https://xn--diariolamaana-rkb.cl/2022/02/16/pdi-fiscalizo-en-rio-claro-a-38-extranjeros-en-situacion-migratoria-irregular/>.

<sup>202</sup> Cooperativa: “PDI detectó a más de 150 ciudadanos extranjeros ilegales que trabajan como temporeros en Angol”, 5 de marzo de 2022. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/pdi-detecto-a-mas-de-150-ciudadanos-extranjeros-ilegales-que-trabajan/2022-03-05/115049.html>. Las organizaciones de la sociedad civil alertaron acerca de la falta de identificación de posibles casos de trata: “En conversación con el medio local Malleco 7, Marisol Chávez, una de las voceras de la ONG, remarcó que “lo que se debiera estar denunciando e investigando son las prácticas de explotación y posibles casos de trata de personas que se encuentran operando en la zona”; Cooperativa: “ONG pide poner foco en empresas que contratan irregularmente a migrantes ante posible trata de personas”, 10 de marzo de 2022. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-la-araucania/ong-pide-poner-foco-en-empresas-que-contratan-irregularmente-a-migrantes/2022-03-10/085301.html>.

<sup>203</sup> BioBio Chile: “PDI sorprende a extranjeros irregulares buscando trabajo en faenas agrícolas de Vicuña”, 24 de marzo de 2022. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-ohiggins/2022/03/30/sorprenden-a-63-migrantes-que-estaban-trabajando-de-forma-ilegal-en-colchagua.shtml>.

<sup>204</sup> BioBio Chile: “Temporeros denuncian remuneraciones impagas y finiquitos adeudados por empresa en Puerto Octay”, 24 de marzo de 2022. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/>

trabajando en Placilla, región de O'Higgins;<sup>205</sup> la fiscalización en la comuna de Chimbarongo, que detectó 20 extranjeros indocumentados desarrollando labores agrícolas;<sup>206</sup> la detección de 29 extranjeros irregulares en fiscalización de pasajeros de vehículos de transporte agrícola en la comuna de Marchigüe, región de O'Higgins;<sup>207</sup> la denuncia de un dirigente vecinal de Romeral, región del Maule, contra un contratista por abuso laboral contra alrededor de 70 extranjeros, hombres y mujeres, que estarían viviendo en condiciones inhumanas y bajo amenazas por parte del empleador que los mantenía realizando faenas en el campo;<sup>208</sup> la denuncia y manifestación pacífica de trabajadores agrícolas de temporada bolivianos que denunciaron abusos de parte de contratistas, en Melipilla, consistentes en bajas remuneraciones, descuentos por imposiciones que no aparecen reflejadas en las respectivas cuentas de capitalización individual, precariedad de transporte y maltrato;<sup>209</sup> la detención de 22 migrantes en condición irregular trabajando de temporeros en diversos predios agrícolas

---

[region-de-los-lagos/2022/03/24/temporeros-denuncian-remuneraciones-impagas-y-finiquitos-adeudados-por-empresa-en-puerto-octay.shtml](https://region-de-los-lagos/2022/03/24/temporeros-denuncian-remuneraciones-impagas-y-finiquitos-adeudados-por-empresa-en-puerto-octay.shtml).

<sup>205</sup> BioBio Chile: "Sorprenden a 63 migrantes que estaban trabajando de forma ilegal en Colchagua", 30 de marzo de 2022. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-ohiggins/2022/03/30/sorprenden-a-63-migrantes-que-estaban-trabajando-de-forma-ilegal-en-colchagua.shtml>.

<sup>206</sup> BioBio Chile: "Sorprenden a 20 extranjeros trabajando clandestinamente como temporeros en Chimbarongo", 8 de abril de 2022. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-ohiggins/2022/04/08/sorprenden-a-24-extranjeros-trabajando-clandestinamente-como-temporeros-en-chimbarongo.shtml>.

<sup>207</sup> Hora de Noticias: "29 extranjeros en situación irregular fueron denunciados tras fiscalización de la PDI en Marchigüe", 27 de septiembre de 2022. <https://horadenoticias.cl/policial/29-extranjeros-en-situacion-irregular-fueron-denunciados-tras-fiscalizacion-de-la-pdi-en-marchigüe>.

<sup>208</sup> VLN Radio: "Dirigente vecinal de Romeral denuncia a contratista por abuso laboral contra migrantes", 19 de octubre de 2022. <https://www.vlnradio.cl/noticias/denuncias/2022/10/19/dirigente-vecinal-de-romeral-denuncia-a-contratista-por-abuso-laboral-contra-migrantes/>. De acuerdo al relato del denunciante, y tal como se consigna en la noticia textualmente, "Hay un contratista que trae gente de Bolivia, Ecuador, Colombia y otros lados. La gente está en muy malas condiciones viviendo acá, no tienen agua, les ponen una llave en el patio", sostuvo Aravena, agregando que el sujeto "se queda con plata de ellos y los devuelve a su país de origen. Algunos de ellos están sin documentos y tienen mucho miedo. Él no les pasa copias de los contratos, la visa temporal de trabajo también la mantiene él. Son como 70 personas que van rondando siempre y se van cambiando de una semana a otra", agregó el dirigente, señalando que tras notificar a Carabineros lograron conversar con el aludido quien "dio aspirinas, como se dice". A lo anterior, el denunciante sumó que el empleador adeudaría tres semanas de pago a los migrantes por labores en los campos. "De esas, quería pagarles dos y quedarse con una, les dijo que se fueran a Bolivia y que después les pagaría", aseguró. En cuanto a la forma en que los afectados están pernoctando en el sector, Aravena refirió que el denunciado "compró unas naves, que son como la carcasa de una casa y ahí los tiene alojando solo con colchones. Hay hombres y mujeres, todos revueltos, incluso ha habido casos de embarazos. Dos de ellas se acercaron a mí porque tenían sospechas, fueron al doctor y efectivamente estaban embarazadas, Él las echó después".

<sup>209</sup> Radio Prensas: "Trabajadores agrícolas de temporada bolivianos denuncian abusos de parte de contratistas", 14 de noviembre de 2022. <https://www.radioprensa.cl/trabajadores-agricolas-de-temporada-bolivianos-denuncian-abusos-de-parte-de-contratistas/>.

de Pelarco, región del Maule;<sup>210</sup> la detención de dos personas por tráfico de migrantes y trata de personas en Los Vilos, región de Coquimbo, quienes transportaban a más de 60 personas migrantes de manera clandestina en un bus con destino al norte del país, y a los cuales les habían cobrado cien mil pesos por ingresarlos a Chile.<sup>211</sup>

Ninguno de estos hechos resumidos con anterioridad e informados en detalle por la prensa, figuran en la estadística de la Dirección del Trabajo de 2022, lo cual permite inferir, a la luz de los datos relativos a capacitación y los sesgos discriminatorios sobre la población migrante irregular, que sus funcionarios desconocen el delito y normalizan su detección, la que interpretan y gestionan exclusivamente como un asunto de incumplimientos laborales.

En 2023 el número de denuncias aumentó y se registró a lo largo de todo el país. Las 63 denuncias por trata de personas y/o tráfico de migrantes correspondieron a las regiones de Arica y Parinacota (comuna de Arica); Tarapacá (comuna de Alto Hospicio); Antofagasta (comunidades de Antofagasta y El Loa-Calama); Atacama (comuna de Copiapó); Valparaíso (comunidades de Viña del Mar, Valparaíso, Quintero, la Ligua); Metropolitana Oriente (comunidades de Providencia, Vitacura, Ñuñoa, San Miguel, Buin, San Bernardo) y Metropolitana Poniente (Comunidades de Santiago, Quilicura, Lo Prado, Maipú); O'Higgins (comuna de Rengo); Maule (comunidades de Talca y Linares); Biobío (comuna de Los Ángeles y Coronel); Araucanía (comuna de Curacautín), Los Lagos (comuna de Puerto Varas); y Magallanes (comuna de Puerto Natales).

En cuanto a las ramas de actividad económica de los empleadores denunciados, los registros del año 2023 indican:

---

<sup>210</sup> BioBio Chile: "PDI detecta en Pelarco a 22 extranjeros que ingresaron de manera irregular al país", 20 de octubre de 2021. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-maule/2021/10/20/pdi-detecta-en-pelarco-a-22-extranjeros-que-ingresaron-de-manera-irregular-al-pais.shtml>.

<sup>211</sup> Madero.cl: "Dos personas fueron detenidas en Los Vilos por trata de personas", 25 de noviembre de 2022. <https://madero.cl/dos-personas-fueron-detenidas-en-los-vilos-por-trata-de-personas>. De acuerdo a la cobertura periodística del hecho (Diario El Día: "Pasajes a \$100 mil: bus trasladaba a 61 migrantes ilegales hacia la Región Metropolitana", 26 de noviembre de 2022. <https://www.diarioeldia.cl/noticias/2022/11/26/102719-pasajes-a-100-mil-bus-trasladaba-a-61-migrantes-ilegales-hacia-la-region-metropolitana>), "los pasajeros habrían pagado una suma de \$100 mil para el traslado de las personas en situación irregular, lo que configuraría el delito de tráfico de migrantes. Este ilícito suele reportarse en zonas donde se busca mano de obra con pagas bajas, en puestos que por lo general son llenados por migrantes en situación ilegal. Generalmente, una persona se traslada a la frontera, pidiéndoles un pago para llevarlos de manera clandestina a las faenas, un delito que junto a la trata de personas, por la mantención de estos trabajadores en malas condiciones y en general de hacinamiento, es relativamente 'inédito' en la zona. Al menos hasta hace un año, no había reportes de este fenómeno".

**Tabla 3: Denuncias por actividad económica 2023.**

| Rama de actividad económica   | Número de denuncias |
|---|---------------------|
| Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas.                                   | 1                   |
| Actividades de alojamiento y de servicio de comidas.  | 15                  |
| Actividades de servicios administrativos y de apoyo.  | 4                   |
| Actividades no especificadas y otras.   | 27                  |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas.  | 1                   |
| Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.   | 4                   |
| Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas.   | 5                   |
| Construcción.   | 1                   |
| Industria manufacturera.  | 2                   |
| Otras actividades de servicios.   | 2                   |
| Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación. | 1                   |

Fuente: Elaboración propia a partir de información por Transparencia entregada por DIRTRAB.

Si bien nuevamente están presentes los sectores identificados como riesgosos por la OIT, las cuatro denuncias referidas al sector agrícola, ganadero, silvoagropecuario y pesquero corresponden a las regiones de Arica y Parinacota (octubre de 2023), Maule (enero y abril de 2023) y O'Higgins (enero de 2023), y que si bien coinciden con registros de prensa, contrastan en cuanto al número y localidad.

En efecto, medios de comunicación nacionales y locales dan cuenta de diversas fiscalizaciones entre enero y febrero de 2023. En Pelarco y Huencuecho, región del Maule, se fiscalizaron medios de transporte de trabajadores agrícolas a sus residencias, constatando la presencia de extranjeros en situación irregular, vehículos de traslado incumpliendo la normativa, y condiciones de alojamiento inadecuados en los predios, con hacinamiento e insalubridad;<sup>212</sup> el descubrimiento de 37 trabajadores migrantes en condición irregular –ciudadanos bolivianos, colombianos,

<sup>212</sup> Diario La Mañana.cl: “Fiscalización detectó irregularidades en contratos, malas condiciones y vehículos sin permisos para trasladar trabajadores agrícolas”, 17 de enero de 2023. <https://xn--diariolamaana-rkb.cl/2023/01/17/fiscalizacion-detecto-irregularidades-en-contratos-malas-condiciones-y-vehiculos-sin-permisos-para-trasladar-trabajadores-agricolas/>. La nota consigna las declaraciones del alcalde de Petorca, quien indica: “Hay muchos migrantes en nuestra comuna, cerca de 300 bolivianos trabajando en diferentes partes y en condiciones inhumanas. Por eso es importante que quienes contraten, lo hagan de forma legal, para que ellos puedan trabajar dignamente”. También de la seremi del Trabajo y Previsión Social, quien señaló: “Nos hemos dado cuenta que efectivamente las condiciones que viven, se alimentan y duermen son infrahumanas. Por eso oficiaremos a la Seremi de Salud para que vengan a ser parte de nuevas fiscalizaciones”.

haitianos y venezolanos– que se hallaban alojando en un inmueble de Agua Buena, región de O’Higgins, para realizar labores agrícolas;<sup>213</sup> y la detección de 12 migrantes irregulares en el rodoviario de San Fernando, siendo recogidos y trasladados por un furgón, cuyo conductor indicó haber sido contratado para ello;<sup>214</sup> el descubrimiento de 57 trabajadores irregulares trabajando de temporeros en un predio agrícola de Victoria, región de la Araucanía, viviendo en precarias condiciones de salubridad e higiene, con hacinamiento y pernoctando en carpas, encontrándose entre ellos tres menores de edad;<sup>215</sup> la detección de 17 ciudadanos extranjeros, todos de nacionalidad boliviana, en Nancagua, región de O’Higgins, empleados por un ciudadano chileno;<sup>216</sup> la fiscalización de un fundo en la comuna de Chépica, región del Maule, donde trabajadores extranjeros irregulares, –bolivianos, colombianos y venezolanos– desempeñaban labores agrícolas bajo graves infracciones laborales, como faltas de medidas de seguridad, carencia de elementos de protección personal, inexistencia de registros de asistencia y contratos de trabajo, y que llevó incluso a la suspensión de la faena por los fiscalizadores de la Dirección del Trabajo.<sup>217</sup> Asimismo los medios dan cuenta sobre la denuncia de 13 extranjeros en situación migratoria irregular, bolivianos y venezolanos, en Nancagua, región de O’Higgins, quienes se encontraban en condiciones de hacinamiento por una ciudadana chilena, y que habían llegado a desempeñarse informalmente en labores agrícolas;<sup>218</sup> y el accidente de tránsito de un minibús en Lontué, región del Maule, que transportaba trabajadores agrícolas bolivianos y que era conducido por un ciudadano boliviano que no contaba con licencia

---

<sup>213</sup> Hora de Noticias.cl: “37 denunciados tras fiscalización migratoria en la comuna de San Fernando”, 19 de enero de 2023. <https://horadenoticias.cl/policial/37-denunciados-tras-fiscalizacion-migratoria-en-la-comuna-de-san-fernando>.

<sup>214</sup> Hora de Noticias.cl: “Fiscalización migratoria en San Fernando terminó con 12 de denunciados”, 20 de enero de 2023. <https://horadenoticias.cl/policial/fiscalizacion-migratoria-en-san-fernando-termino-con-12-de-denunciados>.

<sup>215</sup> Biobio Chile: “Descubren 57 extranjeros irregulares trabajando de temporeros en Victoria: vivían hacinados”, 20 de enero de 2023. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2023/01/20/descubren-57-extranjeros-irregulares-trabajando-de-temporeros-en-victoria-vivian-hacinados.shtml>.

<sup>216</sup> Hora de Noticias.cl: “17 extranjeros bolivianos fueron denunciados tras fiscalización de la PDI en Nancagua”, 27 de enero de 2023. <https://horadenoticias.cl/policial/17-extranjeros-bolivianos-fueron-denunciados-tras-fiscalizacion-de-la-pdi-en-nancagua>.

<sup>217</sup> Hora de Noticias.cl: “Seremi del Trabajo junto a PDI y Dirección del Trabajo fiscalizaron fundo agrícola en la comuna de Chépica”, 11 de febrero de 2023. <https://horadenoticias.cl/agricultura/seremi-del-trabajo-junto-a-pdi-y-direccion-del-trabajo-fiscalizaron-fundo-agricola-en-la-comuna-de-chepica>. La noticia da cuenta de que el predio agrícola opera principalmente a través de la subcontratación de hombres y mujeres de la misma comuna como de la región del Maule.

<sup>218</sup> Hora de Noticias.cl: “Una chilena y 13 extranjeros denunciados tras fiscalización de la PDI en Nancagua”, 15 de febrero de 2023. <https://horadenoticias.cl/policial/una-chilena-y-13-extranjeros-denunciados-tras-fiscalizacion-de-la-pdi-en-nancagua>.

para manejar, dejando seis personas heridas y una de gravedad.<sup>219</sup> Estos hechos no se ven reflejados en la estadística de la Dirección del Trabajo del año 2023.

El promedio de tiempo que transcurre entre la denuncia de un caso de trata de personas y/o tráfico de migrantes y la fiscalización correspondiente, es de 8 meses. De las 63 fiscalizaciones realizadas en el periodo 2021-2023 por la Dirección del Trabajo, 12 tardaron más de doce meses en ser ejecutadas desde la fecha de la denuncia; otras doce se demoraron entre 6 a 12 meses, 33 casos tardaron entre 1 mes y 6 meses; y solo 6 casos se ejecutaron antes de un mes. En al menos un caso se tardó aproximadamente 21 meses en fiscalizar.<sup>220</sup> Una fiscalización tardía puede ser perjudicial para una investigación por la posible pérdida de evidencia, modificación de la escena del delito, la posible fuga o alteración del testimonio de testigos, y en general, la facilidad que se da a los perpetradores de encubrir el delito. Una respuesta lenta también puede afectar negativamente a las víctimas, alargando su sufrimiento y socavando la confianza en el sistema de justicia y su disposición a colaborar.

En el periodo 2021-2023, el Ministerio Público formalizó dos casos por trata con fines de trabajo forzoso; un caso en 2021 y un segundo caso en 2022. No hubo formalizaciones por este delito en el año 2023.

En dicho periodo hubo dos condenas, una el año 2022 en la región de Valparaíso y otra el año 2023, en la región de Magallanes. Este última condena corresponde al caso señalado de un grupo de 8 haitianos sometidos a trabajado forzado en la recolección de tundra por un empresario local en Puerto Natales. Los hechos ocurrieron entre diciembre de 2017 y marzo de 2018. Sin embargo, la forma de término más habitual en los últimos tres años ha sido el archivo provisional.

**Tabla 4: Tipos de término de investigaciones penales 2021-2023.**

| Tipo de término            | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|----------------------------|------|------|------|-------|
| Agrupación a otro caso.    | 19   | 4    | 8    | 31    |
| Otras causales de término. | 0    | 0    | 1    | 1     |

<sup>219</sup> VLN Radio: “Seis heridos deja colisión de minibús con camión en cruce Lontué”, 7 de diciembre de 2023; <https://www.vlnradio.cl/noticias/policial/2023/12/07/seis-heridos-deja-colision-de-minibus-con-camion-en-cruce-lontue/>; VLN Radio: “Formalizan a conductor por accidente de tránsito con lesionados frente a Sagrada Familia”, 11 de diciembre de 2023. <https://www.vlnradio.cl/noticias/policial/2023/12/11/formalizan-a-conductor-por-accidente-de-transito-con-lesionados-frente-a-sagrada-familia/>.

<sup>220</sup> Dirección del Trabajo, Oficio S/N en respuesta a solicitud de acceso a la información AL003T0015117, 10 de junio de 2024.

| Tipo de término            | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|----------------------------|------|------|------|-------|
| Archivo provisional.       | 8    | 32   | 22   | 62    |
| Decisión de no perseverar. | 2    | 1    | 7    | 10    |
| Administrativo.            | 0    | 1    | 0    | 1     |
| Sobreseimiento definitivo. | 0    | 1    | 2    | 3     |

Fuente: Elaboración propia a partir de información por Transparencia entregada por Ministerio Público.<sup>221</sup>

Las cifras de persecución penal son muy bajas y se observa el riesgo de la consolidación de una cultura jurídica que va contra la legislación explícita. En efecto, frente a la pregunta acerca de los bajos números en la persecución penal del delito de trata con fines de trabajo forzado, un aspecto que relevaron funcionarios del sistema de justicia penal dice relación con el fenómeno de no existir en nuestra legislación lo que se ha denominado “derecho penal laboral” o “derecho penal de los trabajadores”. A juicio de los representantes del Ministerio Público,<sup>222</sup> en la escala entre incumplimientos laborales sancionables por la jurisdicción laboral y el crimen de trata con fines de trabajo forzado, la Judicatura no tendría un escalón intermedio que permitiera acoger lo que, a juicio de los abogados, es un delito de extrema gravedad, de la envergadura de la esclavitud y que exige un muy alto umbral de prueba incriminatoria. El juez Raúl Baldomino confirma esa percepción en el sentido de que a los jueces les cuesta distinguir entre la infracción laboral propia de la judicatura laboral y la trata con fines de explotación laboral, al no tener tipificado delitos laborales.<sup>223</sup>

Sin embargo, el trabajo forzado cuya ininteligibilidad se arguye, no fue confuso para los legisladores. Desde el inicio de la tramitación, los legisladores apuntaron al fenómeno de la explotación laboral de mano de obra migrante descrito por la OIT. Asimismo, a partir del análisis de las definiciones en los documentos de política pública, se observa claridad en la conceptualización del fenómeno y utilización de términos y fenomenología

<sup>221</sup> En un mismo caso puede presentarse más de un delito, víctima o imputado. En virtud de ello, a nivel de registro de los datos en el SAF, un caso está compuesto por una o más “relaciones”, las cuales corresponden al vínculo entre una víctima, un imputado y un delito. Ministerio Público, Carta DEN / LT N° 372/2024 en respuesta a solicitud de acceso a la información Folio SIAU N° 21627, 6 de junio de 2024.

<sup>222</sup> Jefe de la Unidad de Crimen Organizado y Drogas, Ignacio Castillo y subdirectora de Crimen Organizado, Tania Gajardo. Entrevista realizada el 11 de julio de 2024.

<sup>223</sup> Raúl Baldomino, Juez Titular de Tribunal Oral en lo Penal. Entrevista realizada el 10 de julio de 2024.

asentadas a nivel internacional. El propio Ministerio Público difundió en 2021, en conjunto con la OIT, el documento *La prevención y eliminación del trabajo forzoso: normas internacionales y nacionales*. El fiscal nacional de la época, Jorge Abbot, declaró: “este documento de trabajo constituye un aporte significativo en la difusión de las obligaciones contraídas por el Estado de Chile en la prevención y eliminación del trabajo forzoso, la sanción a los autores del trabajo forzoso como una de las finalidades de la trata de personas y en la creación de mecanismos concretos para el otorgamiento de la debida protección a las víctimas y, el acceso a acciones jurídicas y de reparación apropiadas y eficaces”.<sup>224</sup> El documento indica que el trabajo forzoso, “de acuerdo a lo estipulado en la normativa internacional, es aquel trabajo que se realiza de manera involuntaria y bajo amenaza de una pena cualquiera. Se refiere a situaciones en las cuales las personas están forzadas a trabajar mediante el uso de violencia o intimidación, o por medios más sutiles como una deuda manipulada, retención de documentos de identidad o amenazas de denuncia a las autoridades de inmigración”.<sup>225</sup> Los hechos relatados en el apartado 3.4.4 relativos al registro de prensa de situaciones de abuso laboral de migrantes irregulares, revisten indicios fuertes de todas estas características.

## CONCLUSIONES

De acuerdo a los antecedentes expuestos, es posible concluir que el Estado de Chile presenta serias brechas en el cumplimiento de los deberes de prevención, detección, investigación y sanción del delito de trata con fines de trabajo forzado, de la erradicación del trabajo forzoso, y de protección de sus víctimas. Es valorable la existencia de una política pública contra la trata –que aún sin contar con recursos ha logrado mantenerse vigente por más de 10 años, produciendo herramientas de denuncia, detección e investigación– y, por supuesto, destacable el hecho de contar con una nueva institucionalidad en materia de trabajo forzoso. No obstante, aún no se han abordado las deficiencias legislativas que están impidiendo o justificando la falta de investigación penal y sanción efectiva, y tampoco se ha enfrentado la prevención de una manera integral, a través de la implementación de

<sup>224</sup> Fiscaliadechile.cl: “OIT y Fiscalía de Chile lanzan publicación conjunta sobre prevención y eliminación del trabajo forzoso”, 29 de enero de 2021. El fiscal nacional dictó un instructivo de carácter general que regula la investigación de trata incluyendo la trata con fines de trabajo forzado. Ver Instructivo 841/2020, del 22 de diciembre de 2020, párrafo 11.2.1g. Sin embargo, este instructivo no remueve el problema de la falta de eficacia de la investigación identificado en este capítulo. [http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala\\_prensa/noticias\\_det.do?id=19188](http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/sala_prensa/noticias_det.do?id=19188).

<sup>225</sup> OIT y Ministerio Público, op. cit.

estrategias que desalienten la demanda de la trata, aborden las causas estructurales de la vulnerabilidad y protejan a las comunidades en mayor riesgo. Los avances en esta materia han sido eminentemente performativos. En los trece años de vigencia de la Ley 20.507, las estadísticas de detección, formalización y condena son muy bajas, especialmente a la luz de las estimaciones sobre la cantidad de personas en situación de esclavitud moderna en Chile, que, según el Índice Global de Esclavitud (GSI, por su sigla en inglés), asciende a 63.000 personas. La falta de investigación y la gran cantidad de términos anticipados vulnera el derecho de acceso a la justicia y el derecho a no ser sometido a esclavitud. A su vez, la resistencia a incorporar a la sociedad civil retrasa los avances, porque impide escuchar a las víctimas y promover, en la práctica, un intercambio de información que pueda fortalecer el conocimiento y comprensión del fenómeno delictivo y mejorar la efectividad de las medidas.

A esto se suma una formación y capacitación insuficientes, y políticas públicas que no han sido capaces de aumentar la persecución penal, combatir la discriminación, reducir la impunidad y remediar adecuadamente a las víctimas.

El Estado de Chile tiene conocimiento de la existencia de denuncias graves de trata y trabajo forzoso desde hace al menos cinco años. La falta de debida diligencia estatal en la investigación, sanción y prevención de los delitos puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado.

## **RECOMENDACIONES**

A partir de lo sostenido es posible efectuar –al Estado y sus organismos vinculados al tema– algunas recomendaciones relativas al deber de debida diligencia en materia de trata y trabajo forzado:

1. Intensificar los esfuerzos para prevenir, combatir y erradicar la trata de personas con fines de trabajo forzado, incluyendo de migrantes y nacionales.
2. Evaluar y modificar la legislación existente contra la trata y el trabajo forzado, con el propósito de evitar lagunas legales que perpetúen la impunidad.
3. Asignar recursos a las políticas contra la trata y el trabajo forzado y dotar a los funcionarios de las herramientas necesarias para detectar, investigar, sancionar y proteger a las víctimas.
4. Modificar las instrucciones internas de la Fiscalía de Chile y la Dirección del Trabajo con el objeto de detectar los delitos de trata con fines de trabajo forzado, promover una adecuada coordina-

ción entre instituciones, y aplicar las sanciones y efectos que las normas contemplan.

5. Comprometerse, a través de la MITP y la CAMTRAFOR, con una relevante campaña de prevención e información dirigidas a las poblaciones más vulnerables, y de agilización de los procedimientos para la identificación de las víctimas –y posibles víctimas–, y los respectivos canales de denuncia protegida.
6. Integrar a los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil en la construcción e implementación del plan de acción contra el trabajo forzado de la CAMTRAFOR.
7. Impulsar, desde la MITP, la colaboración entre la sociedad civil y los entes persecutores del delito.
8. Velar porque la PDI y la DIRTRAB mejoren sus procesos de fiscalización para poder identificar adecuadamente situaciones de trata con fines de trabajo forzado y coordinarse en forma apropiada, en especial, en contextos de subcontratación.
9. Incrementar los programas de formación general y especializada dirigidos a los servicios de inmigración, las fuerzas del orden, inspectores laborales, jueces, fiscales y funcionarios de primera acogida.
10. Proveer a las víctimas una reparación integral, asistencia médica, material y jurídica y ayuda para su reintegración social, incluida su reinserción laboral, así como protección contra la revictimización.