

Recomendaciones al Estado colombiano para el abordaje del delito de trata de personas.



LAWYERS WITHOUT BORDERS
AVOCATS SANS FRONTIERES
ABOGADOS SIN FRONTERAS
Canada



En partenariat avec
Canada



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

Recomendaciones al Estado colombiano para el abordaje del delito de trata de personas

Este documento presenta la sistematización de las recomendaciones dirigidas a incidir en el mejoramiento de la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata. Las recomendaciones aquí emitidas surgen en el marco del proyecto “Fortalecer las capacidades para la lucha contra la trata de personas (No más Trata)” implementado por Abogados sin fronteras Canadá en colaboración con la Defensoría del Pueblo y financiado por el Programa de Ayuda al Fortalecimiento de Capacidades de Lucha contra la Criminalidad, del Gobierno de Canadá.



LAWYERS WITHOUT BORDERS
AVOCATS SANS FRONTIERES
ABOGADOS SIN FRONTERAS
Canada



En partenariat avec
Canada



**Defensoría
del Pueblo**
COLOMBIA

© ASFC, 2022. Todos los derechos reservados. Avocats sans frontières Canada 825, rue Saint-Joseph Est, bureau 230 Québec (Québec), G1K 3C8, Canada.

Abogados sin fronteras Canadá en Colombia Calle 33 #19-59 Piso 2 - Barrio Teusaquillo, Bogotá, Colombia
info.colombia@asfcandada.ca
www.asfcandada.ca

Recomendaciones al Estado colombiano para el abordaje del delito de trata de personas

ISBN: 978-958-52018-9-7

Documento elaborado por el equipo de ASFC:

Johana Marcela Reyes
Consultora, ASFC.

María del Pilar Sanguino Reyes
Asesora jurídica, ASFC.

Natalia Galindo Valbuena
Asesora Jurídica Cooperante, ASFC.

Johanna Alejandra Martín Moreno
Asesora Jurídica Cooperante, ASFC.

Bajo la coordinación de:

Christian Filip Manzur
Coordinador del proyecto
'No más Trata', ASFC Colombia.

Arnaud Cloutier
Asesor Jurídico, ASFC.

Estefanía Vargas Villabona
Coordinadora Jurídica, ASFC
Colombia.

Stelsie Angers
Directora ASFC Colombia.

Con el apoyo de:

John Jairo Asprilla
Profesional especializado, Defensoría para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género, encargado del abordaje defensorial de la trata de personas.

Bibiana Carolina Recalde Rosero
Profesional especializado, Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

Realización editorial y gráfica

Click Digital Ltda.
www.clickdigital.com.co

Carolina Serrato
Corrección de estilo.

Luisa Fernanda Tovar
Realización gráfica e ilustraciones.

Defensoría del Pueblo de Colombia

Carlos Ernesto Camargo Assis
Defensor del Pueblo de Colombia.

Luis Andrés Fajardo Arturo
Vicedefensor del Pueblo.

María Fernanda Rangel Esparza
Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

Gissela Arias González
Directora Nacional de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos.

Defensoría del Pueblo de Colombia
Calle 55 No. 10-42
Apartado aéreo: 24299 - Bogotá D.C.
Código postal: 110231
Tels.: 3147300 -3144000
www.defensoria.gov.co Bogotá, D.C.

Contenido

Lista de siglas y acrónimos	5
Introducción	6
Metodología	7
UNIDAD 1. El contexto de la trata de personas en Colombia	9
1.1. El contexto migratorio.	9
1.2. Impacto de la pandemia COVID19- en la trata de personas.	13
1.3. El marco normativo sobre trata de personas.	16
Gráfica 1. Línea del tiempo del marco normativo en materia de trata de personas en Colombia.	17
UNIDAD 2. Desarrollo de recomendaciones	19
2.1. Eje de coordinación y sostenibilidad.	19
2.1.1. Obstáculo: Falta de articulación y coordinación institucional entre las entidades de orden nacional y las de orden territorial.	20
2.1.2. Recomendación: Fortalecimiento del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas en el apoyo a la gestión y coordinación territorial.	22
2.2. Eje de prevención.	27
2.2.1. Obstáculo: Diseño e implementación inadecuada de estrategias de prevención del delito de trata por desconocimiento de los factores de riesgo y brechas estructurales.	27
2.2.2. Recomendación: Implementación de estrategias de prevención orientadas a mitigar factores de riesgo y brechas estructurales.	29
2.2.2.1. Estrategias que apunten a prevenir la trata de personas a través de la reducción de la demanda.	30
2.2.2.2. Acciones orientadas a mitigar factores que aumenten la vulnerabilidad a la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas.	32

2.3. Eje de protección y asistencia.	34
2.3.1. Obstáculo: Bajo nivel de implementación de las medidas de protección y asistencia a víctimas de trata de personas.	34
2.3.2. Recomendación: Adopción de protocolos de atención a víctimas con enfoque de género, étnico y de derechos humanos.	37
2.4. Eje de investigación y judicialización.	41
2.4.1. Obstáculo: Baja judicialización del delito de trata de personas en Colombia.	41
2.4.2. Recomendación: Fortalecimiento de los mecanismos de investigación previstos por la Fiscalía General de la Nación en materia de trata.	43
a. Fortalecimiento y adopción de herramientas innovadoras en materia de investigación desde un enfoque proactivo.	44
b. Redistribución de la presencia institucional a nivel nacional de manera que se prioricen territorios con altos índices de casos de trata de personas	45
2.5. Eje de generación y gestión del conocimiento.	47
2.5.1. Obstáculo: Deficiente sistema estadístico y de información sobre el delito de trata personas.	48
Tabla 1. Datos estadísticos sobre la trata de personas en Colombia.	48
2.5.2. Recomendación: Fortalecimiento del sistema de información estadístico.	50
2.6. Eje de cooperación internacional, migración y fronteras.	52
2.6.1. Obstáculo: Mecanismos de cooperación limitados para la investigación transnacional del delito.	52
2.6.2. Recomendación: Fortalecimiento de los mecanismos de cooperación judicial internacional.	55
2.6.2.1. Suscripción de acuerdos bilaterales y multilaterales con los países fronterizos.	55
2.6.2.2. Creación de equipos conjuntos de investigación con países receptores de víctimas colombianas y países fronterizos.	57
2.6.2.3. Fortalecimiento de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional.	58
UNIDAD 3. Conclusiones	59
Referencias Bibliográficas	66
Anexos	72

Lista de siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
ASFC	Abogados sin fronteras Canadá.
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos.
CBDP	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará.
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
CILCTP	Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.
CPJ	Corte Permanente de Justicia Internacional.
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
DDHH	Derechos Humanos.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
FGN	Fiscalía General de la Nación.
IberRed	Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional.
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
LGBTI	Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
OMV	Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela.
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
OSC	Organización de la Sociedad Civil.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OSIGD	Personas con Orientaciones Sexuales y/o Identidades de Género Diversas.
PIM	Política Integral Migratoria.
REDTRAM	Red Iberoamericana de Fiscales Especializados en Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Introducción

El proyecto “No más Trata”, es una iniciativa de Abogados sin fronteras Canadá (ASFC), implementada desde el año 2021 en asocio con la Defensoría del Pueblo de Colombia, gracias a la financiación del Programa de Ayuda al Fortalecimiento de Capacidades de Lucha contra la Criminalidad del Gobierno de Canadá. Su objetivo es el mejoramiento de la protección de los derechos de las víctimas de trata de personas en Colombia. Lo anterior con especial énfasis en mujeres, niños, niñas y adolescentes (NNA) y personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI). Este proyecto de cobertura nacional concentra sus acciones en zonas fronterizas y departamentos en los que se evidencia una mayor ocurrencia de la trata de personas.

Dentro de las acciones previstas para el logro de dicho objetivo se encuentra la elaboración del presente informe, que contiene recomendaciones dirigidas al Estado colombiano para mejorar el abordaje del delito de trata de personas y fortalecer la implementación de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. Este proceso se ha realizado a través de la sistematización de recomendaciones y aprendizajes que surgieron en el marco del proyecto. Los insumos a partir de los cuales ha sido posible su formulación son las experiencias y reflexiones hechas por los/as funcionarios/as en los espacios de formación desarrollados, así como los análisis e investigaciones propias del equipo de ASFC.

El presente informe está organizado en tres unidades. La primera unidad aborda el contexto general del delito de trata de personas en Colombia, incluyendo un análisis del impacto que han tenido la pandemia y el fenómeno migratorio, así como el marco jurídico vigente en la materia. En la segunda unidad de este informe se plantea el análisis y desarrollo de seis recomendaciones emanadas del proyecto “No más Trata”. Posteriormente en la tercera y última unidad se presentan algunas conclusiones que sintetizan el análisis propuesto por ASFC.

Este documento hace parte de una serie de tres informes¹ que ASFC ha elaborado para la formulación complementaria de recomendaciones en materia de protección de los derechos de las víctimas de trata de personas, dirigidas a los/as tomadores/as de decisiones tanto del nivel nacional como a nivel territorial, a los/as operadores/as de justicia, a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y a la comunidad académica.



1.

El primer informe de ASFC se titula “Análisis de sentencias del delito de trata de personas en Colombia” (2022) y el segundo informe “Actualización normativa en materia de trata de personas: propuestas de reforma y acciones urgentes” (2022).

Metodología

El presente documento se realizó bajo una metodología de revisión documental basada en tres estrategias. La primera estrategia comprende la interposición de derechos de petición ante la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior en septiembre de 2021, y ante las Gobernaciones de los treinta y dos (32) departamentos del país durante los meses de noviembre y diciembre de 2021². La información solicitada fue la siguiente:

1. Número de víctimas identificadas en el Departamento.
2. Mecanismos de búsqueda activa de casos de trata disponibles.
3. Existencia de planes de acción contra la trata de personas.
4. Número de comités municipales de lucha contra la trata de personas activos en el Departamento.
5. Funcionamiento del Sistema Nacional de Información sobre trata de persona³.
6. Existencia de albergues para víctimas de trata de personas en el Departamento.



2. Nota aclaratoria: Los derechos de petición fueron radicados ante las Gobernaciones y el Ministerio del Interior porque de acuerdo con las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo son a quienes se les asignan dichas actividades. Por su parte, a la FGN y al Centro Operativo Anti-Trata se le solicitaron cifras y estadísticas del delito. Ver: anexo 1 Tabla consolidado de respuestas de derechos de petición.



3. Ver: anexo 2 Respuestas del Ministerio del Interior frente al funcionamiento del Sistema Nacional de Información sobre la trata de personas.

La segunda estrategia metodológica partió de la sistematización de las observaciones y recomendaciones hechas por funcionarios.as públicos.as en el marco de quince (15) formaciones impartidas a lo largo del territorio nacional durante el año 2021 y el primer semestre del año 2022⁴. Igualmente, se documentaron recomendaciones formuladas por expertos en la materia, en el marco del Foro Interamericano sobre la Lucha contra la Trata de Personas, organizado por ASFC en Bogotá en abril de 2022⁵.

Como tercera estrategia metodológica se revisaron 10 documentos nacionales e internacionales⁶ que incluyen análisis y recomendaciones de mejoramiento del abordaje de la trata de personas en Colombia. A partir de dicha revisión se complementaron las recomendaciones emitidas por los.as funcionarios.as participantes en las formaciones del proyecto.

Como producto de la sistematización de los documentos y encuentros anteriormente mencionados se desarrolló un análisis sobre el contexto, se identificaron patrones y obstáculos para la garantía de derechos de las víctimas de trata de personas y se formularon, entre otras, seis recomendaciones específicas de acción sugeridas a las entidades públicas competentes.

En los términos señalados se procede a desarrollar en detalle la unidad 1, en donde se exponen algunas consideraciones frente al contexto de la trata de personas en Colombia que permitirán nutrir el análisis de las problemáticas existentes en la lucha contra el delito.



4.

ASFC ha realizado 10 formaciones sobre conceptualización de la trata y la atención a víctimas con enfoque de género en los Departamentos de: Boyacá, Putumayo, Cauca, Arauca, Antioquia, Risaralda, Bogotá, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca. Asimismo, 5 formaciones sobre estrategias de litigio para la representación judicial de víctimas de trata de personas en Bogotá, Tolima, Antioquia, Valle del Cauca y Magdalena.



5.

Ver: Video grabaciones del Foro Interamericano sobre la Lucha contra la Trata de Personas de abril 2022. Disponibles en: <https://www.youtube.com/watch?v=-BXNpY9F7Bw>. Igualmente, producto del Foro, los asistentes suscribieron la declaración de Bogotá. Disponible en: https://www.asfcandada.ca/site/assets/files/9310/20220428_declaracion_foro_bogota.pdf



6.

Ver: anexo 3 tabla Fuentes de análisis documental para la construcción de este informe.

UNIDAD 1. El contexto de la trata de personas en Colombia.

1.1. El contexto migratorio.



La migración¹ es un factor de vulnerabilidad para la trata de personas. En este sentido, los/as migrantes, “especialmente las mujeres y las niñas, son más vulnerables de ser víctimas del delito de la trata de personas, en cualquier etapa del ciclo migratorio: durante el tránsito, en la frontera o incluso, en el país de destino”² (Corporación Espacios de Mujer & Corporación SerVoz, 2021, pág. 11).



Asu vez, las barreras de acceso a la documentación migratoria, la falta de infraestructura y recursos institucionales, sumado a la ausencia de disposición de los/as agentes estatales para atender a las personas migrantes generan desconfianza hacia las autoridades, lo que hace difícil la labor del Estado para poder identificar posibles víctimas del delito de trata.



1. El análisis del contexto migratorio realizado en este documento comprende el periodo 2020-2021.



2. Ver: Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz (2021). VI Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. p. 11. Disponible en: <https://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/2021/11/30-Balance-UNIDO.pdf>

Durante la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), el Gobierno colombiano cerró los pasos fronterizos, esta decisión llevó a muchos. as migrantes a optar por rutas transfronterizas irregulares, que en la mayoría de los casos se encuentran controlados por grupos al margen de la ley (Funda Redes, 2019).

Sumado a ello, se evidenció un alto nivel de vulnerabilidad de las mujeres y niñas migrantes sujetas a un riesgo considerable de ser víctimas de explotación sexual (Funda Redes, 2019). Dicho riesgo se acentúa por la existencia de mercados que se nutren de los estereotipos de género, los cuáles se profundizan por el ejercicio de múltiples violencias, como el abuso del poder y el sometimiento³. (Núñez, 2021) En efecto, Fernández (2020) refiriéndose al contexto de las migrantes venezolanas indicó que:

Se captan grupos de mujeres y niñas para ir a prestar servicios sin su consentimiento, los cuales muchas veces son servicios sexuales, es decir prostitución forzada. Vemos que en las comunidades cerca de la frontera existe el sexo transaccional, que es el intercambio de sexo sin consentimiento, a cambio de productos para cubrir necesidades básicas (Fernández, 2020 como se citó en Núñez, 2021, párrafo 6).

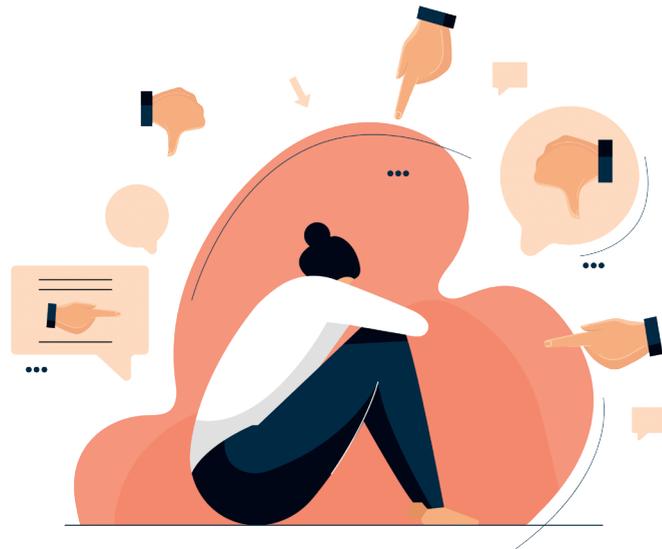
Se evidencia igualmente una falta de regularización de la situación migratoria de algunas víctimas, lo que incrementa el temor en las personas migrantes frente a la posibilidad de una deportación. Este factor conlleva a que quienes han sido víctimas de la trata de personas no denuncien y por tanto, no sea factible su identificación permitiendo que no sea efectiva la consolidación de cifras certeras sobre víctimas de trata de personas de otras nacionalidades en Colombia.



3. Algunos de los riesgos que enfrentan los.as migrantes comprenden la estigmatización y la xenofobia, la detención y la deportación; la inseguridad alimentaria, entre otros (OIM, 2022).

Entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través del Observatorio colombiano de migración desde Venezuela (OMV), reportó que entre 2017 y 2020 se han identificado 72 víctimas de trata de personas de nacionalidad venezolana en Colombia, de las cuales 58 son mujeres (OMV, 2022)⁴.

Por su parte el Ministerio del Interior reporta que entre 2016 y 2020 el número de víctimas venezolanas pasó de ser del 2% al 25% del total de los casos con la finalidad de explotación sexual y que para el año 2020, el 39% de las víctimas de trata reportadas en Colombia, eran de nacionalidad venezolana. Para el 2021 esta misma entidad resaltó que sólo en la ciudad de Bogotá, se habían reportado aproximadamente 79 personas venezolanas como víctimas del delito de trata⁵.



De las cifras expuestas es posible evidenciar la intersección entre migración y trata de personas, por lo que cabe señalar algunas de las reflexiones planteadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2020:

Las dinámicas migratorias en las Américas se caracterizan por particularidades propias, que incluyen situaciones de origen, tránsito y destino, así como dinámicas de movilidad humana intrarregionales y extracontinentales. Este contexto refuerza la necesidad de cooperación, intercambio de información y recopilación sistemática de datos para la protección de los derechos humanos que incluyan a las víctimas y poblaciones en desplazamiento (CIDH, 2020).



4.
Ver: Plataforma del Observatorio de Migración del DNP. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/Trata-de-personas.aspx>



5.
Ver: Proyecto Migración Venezuela. 2021. La trata sigue acechando a los migrantes y refugiados. Revista Semana. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/especial--la-trata-sigue-acechando-a-los-migrantes-y-refugiados/2768?fbclid=IwAR118ODv-k0oUjPzRkBGsHCcsvgWDDNy0rMjvb5oxduqcJM-LOR6jeG8Ef0>

Adicionalmente y a propósito de afectaciones que genera el delito de trata en personas migrantes, la CIDH hizo un llamado a la aplicación de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas (Resolución 04/2019) recordando que:

En las diversas acciones realizadas en lucha contra la trata de personas, debe incluirse un enfoque interseccional de protección, que considere tanto la perspectiva de género, como el principio del interés superior de la niñez y el enfoque diferenciado en atención a la edad y otros factores. Lo anterior resulta en armonía con la Resolución 63/156 sobre trata de mujeres y niñas, emitida por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2008. (CIDH, 2020).



Se hace necesario, a la luz de lo expuesto, incorporar las dinámicas y efectos del contexto migratorio en los análisis, diagnósticos en la implementación de las acciones que hagan parte de las estrategias de lucha contra la trata.



1.2. Impacto de la pandemia COVID-19 en la trata de personas.

La pandemia aumentó la desigualdad socioeconómica, incrementando asimismo la vulnerabilidad ante la trata de múltiples grupos poblacionales, incluyendo personas con ingresos bajos, mujeres, personas LGBTI y personas migrantes. En su informe sobre el impacto de la pandemia, UNODC (2022) se refiere a uno de los efectos generados por esta situación que comprenden el incremento de las causas estructurales de la trata de personas, en particular la desigualdad económica y social por la disminución del sustento económico de grupos vulnerables, que generalmente acuden al trabajo informal para su sustento mínimo.

En este mismo sentido, la pandemia generó que los Estados tomaran medidas para prevenir su propagación masiva. Para el caso de Colombia, **el gobierno declaró la emergencia sanitaria desde el 12 de marzo de 2020** y tomó como medidas el aislamiento obligatorio, las restricciones a la libre movilidad y el acceso a servicios básicos⁶

Ante este escenario, UNODC (2022) advirtió una mayor dificultad para la identificación de víctimas de trata de personas, esto debido a que las medidas restrictivas podrían significar que se reportaran menos casos de trata de personas ante las autoridades, por ejemplo, por la falta de acceso de muchas víctimas a los sistemas de denuncia virtuales dispuestos durante la pandemia. Lo anterior, se ha reflejado en un menor número de casos identificados entre el 2020 y el primer trimestre de 2021. A su vez, esta misma organización, señaló que la trata de personas se volvió más focalizada, pues con los cierres fronterizos, los/as tratantes captaban y explotaban a las víctimas en el mismo país, aumentando el número de casos de trata nacional.



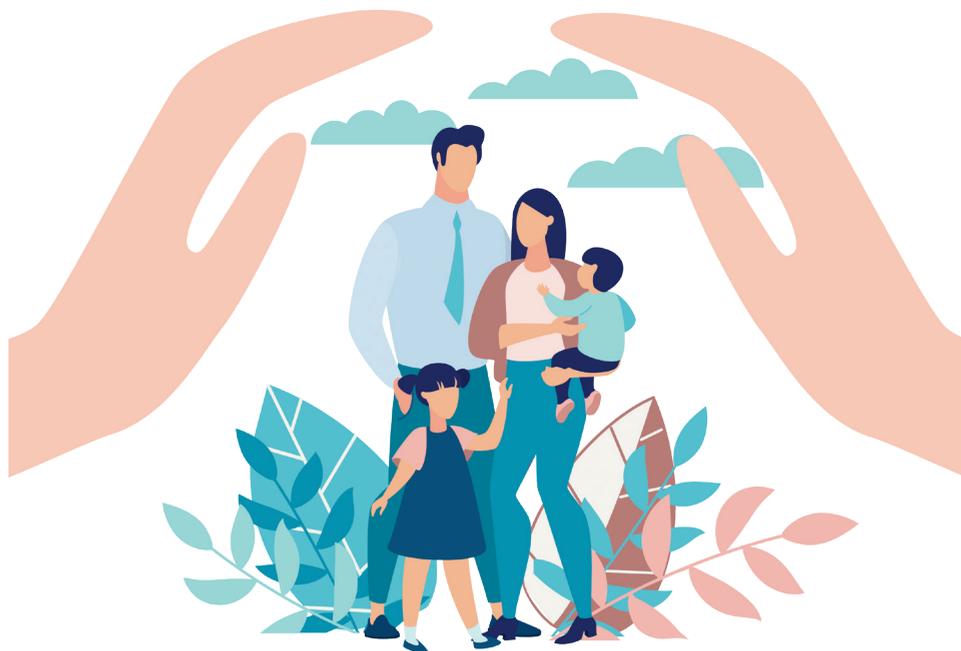
6.

La emergencia sanitaria fue declarada por el Gobierno Nacional a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por otro lado, mediante Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

En cuanto a la atención y protección a víctimas, UNODC (2022) señala que el acceso a los servicios institucionales se redujo, especialmente en materia de albergues, servicios psicosociales y de salud, asistencia jurídica, acceso a la justicia, medidas de protección y otras necesidades básicas⁷, pues las actuaciones de los Estados se vieron limitadas por las medidas impuestas debido a la pandemia.

También se resalta que en múltiples casos los tratantes cortaron la comunicación con las víctimas, mientras que en otros, el control ejercido por los.as tratantes se habría vuelto más estricto. En este sentido, UNODC reporta casos de migrantes víctimas de trata que han quedado retenidas por los.as tratantes en los países donde son explotadas y se han enfrentado al incremento de horas de explotación y violencias por parte de las redes (UNODC, 2022).

En suma, el ya complejo panorama del fenómeno de la trata de personas en Colombia ha modificado algunas de sus dinámicas, imponiendo nuevos retos a las autoridades. Por tanto, estas nuevas realidades exigen que el Estado adapte igualmente sus intervenciones a fin de garantizar la protección a las víctimas y dar cumplimiento a sus compromisos en materia de derechos humanos en contextos de emergencia.



7.

Dentro de las necesidades básicas se encuentran por ejemplo el otorgamiento de la documentación pertinente para los.as migrantes.

Al respecto vale la pena resaltar que en su Resolución 04/2020 sobre los DDHH de las personas con Covid-19, la CIDH reiteró que los Estados debían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la atención integral y adecuada de las personas afectadas por la pandemia, en especial de aquellas en situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, indica que deben hacerlo sin discriminación alguna, evitando así nuevos y mayores riesgos para la población.



Esto cobra importancia dado que la misma CIDH advierte que uno de los factores de discriminación que se acentuaron en medio de la pandemia ha sido la estigmatización social de las personas contagiadas por Covid-19 y que adicionalmente hacen frente a condiciones de vulnerabilidad, como las personas en situación de pobreza, personas privadas de libertad, mujeres, personas LGBTI, personas migrantes, entre otros (CIDH, 2020).

Para enfrentar las dinámicas de la trata de personas, así como factores que la agudizan como el contexto migratorio y la pandemia, el Estado colombiano desde el año 2003, ha adoptado dentro de su ordenamiento jurídico algunos instrumentos normativos y de política pública en la materia que a continuación se señalan.



1.3. El marco normativo sobre trata de personas⁸.

Desde 2003, año en el que se aprobó el Protocolo de Palermo en Colombia, el Estado ha adoptado dos leyes y seis decretos que abordan la lucha contra la trata desde distintos componentes. Adicionalmente, desde el 2008 se destaca la adopción de tres estrategias nacionales, consideradas el principal instrumento de planeación nacional en la materia.

Sumado a estas normativas, el Ministerio del Interior adoptó la Resolución 1328 de 2021, a través de la cual se crea el Comité Operativo para la Lucha contra la Trata de Personas para fortalecer los procesos de investigación y judicialización frente al delito de trata de personas (en la gráfica 1 se presenta la línea del tiempo del marco normativo en Colombia sobre trata de personas).

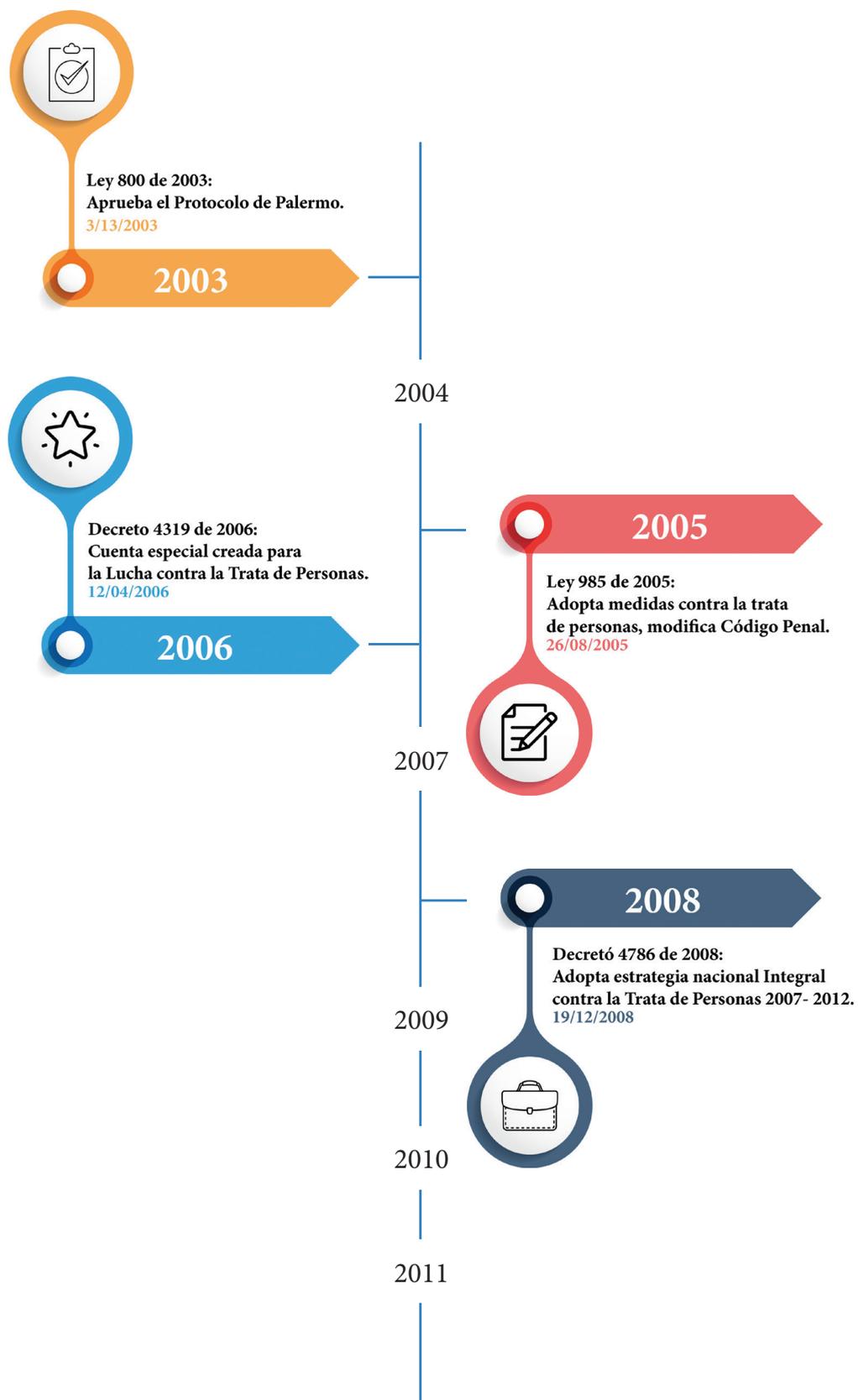
Por su parte, el Decreto 1818 de 2020, con vigencia contemplada hasta 2024, establece la estrategia actual de lucha contra la trata de personas. Este instrumento es denominado la política pública nacional contra la trata, en tanto comprende los objetivos, las líneas estratégicas, metas y resultados de los ejes de coordinación y sostenibilidad; protección y asistencia; investigación y judicialización; generación y gestión del conocimiento; prevención; y cooperación internacional, migración y fronteras.

Se destacan también en el marco normativo colombiano, la Ley 2136 de 2021, que establece las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria (PIM) y refiere el compromiso del Estado colombiano en la adopción de medidas de prevención, protección, asistencia, investigación y judicialización del delito de trata para migrantes. **Así mismo, la Ley 1719 de 2014 adicionó el artículo 141B al Código Penal colombiano, incluyendo el delito de trata de personas en persona protegida con fines de explotación sexual, en el contexto del conflicto armado.** Si bien se cuenta con un marco normativo robusto para afrontar la trata de personas, las dificultades persisten en el abordaje del delito, algunas de las cuales se reflejarán en la siguiente unidad junto con una serie de recomendaciones.

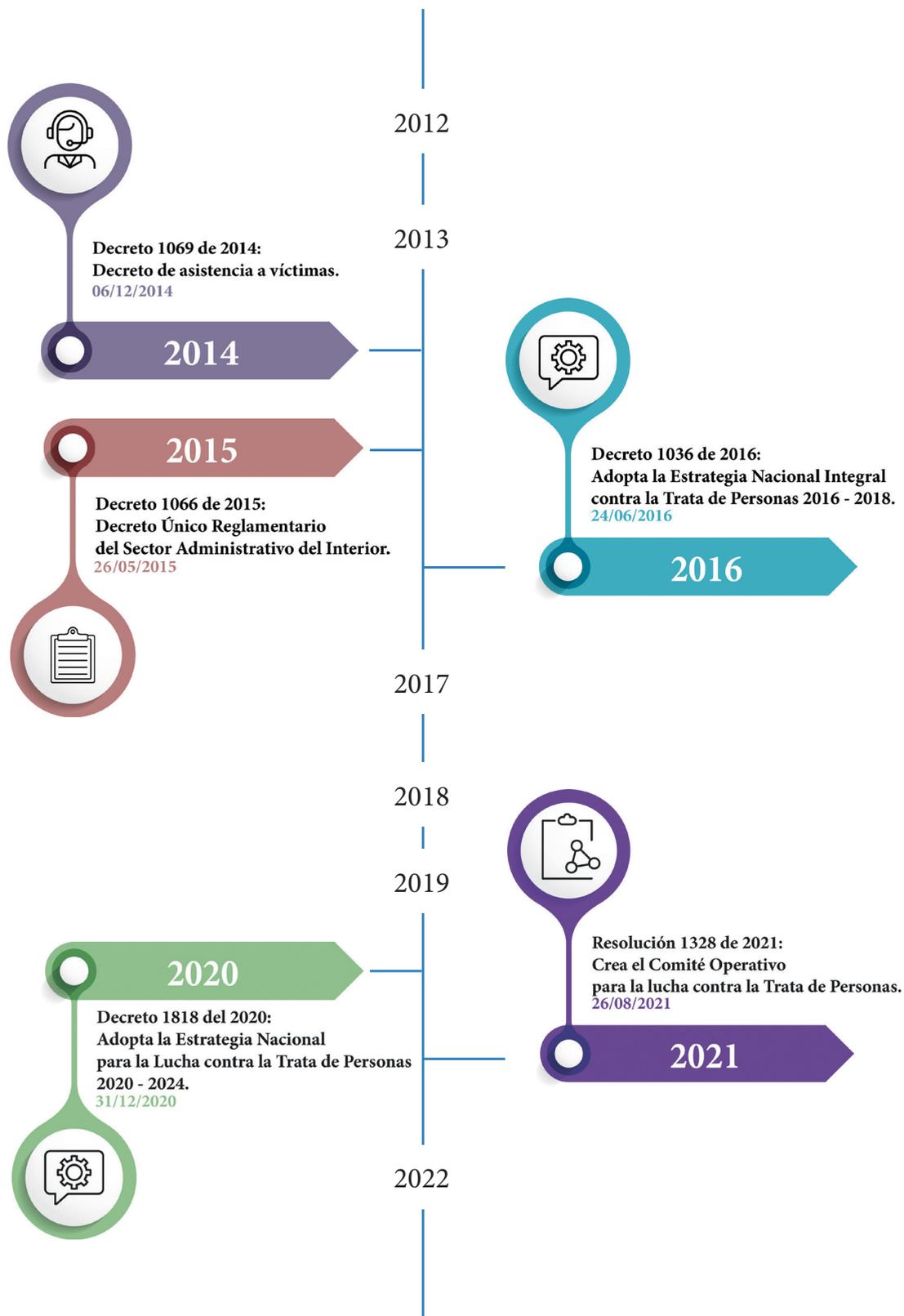


8.

El informe de ASFC “Actualización normativa en materia de trata de personas: propuestas de reforma y acciones urgentes” (2022) contiene un análisis exhaustivo del marco normativo sobre la trata de personas en Colombia.



Gráfica 1. Línea del tiempo del marco normativo en materia de trata de personas en Colombia.



UNIDAD 2. Desarrollo de recomendaciones.

En este apartado se presentan las recomendaciones desarrolladas como resultado del trabajo participativo y de articulación realizado por ASFC en el marco del proyecto “No más Trata”. Para ello, se plantea el abordaje de cada uno de los ejes contemplados en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata, se abordan los obstáculos identificados al respecto y posteriormente se plantean las recomendaciones para el fortalecimiento de dicha estrategia, teniendo en cuenta el marco jurídico nacional y los estándares internacionales¹.

2.1. Eje de coordinación y sostenibilidad.

El eje de coordinación y sostenibilidad contemplado en la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Trata de Personas, comprende todas aquellas acciones orientadas a promover el trabajo articulado y armónico entre las distintas entidades tanto del orden nacional como territorial, con competencias en materia del delito. Así mismo, a través de este eje se busca garantizar la sustentabilidad de las medidas que se adopten para afrontar el fenómeno de la trata de personas.

A partir de este propósito contemplado en la Estrategia, se identificó la falta de articulación y coordinación institucional entre las entidades de orden nacional y territorial como uno de los obstáculos que impiden la implementación exitosa de la política pública contra la trata, los cuales se expondrán en los próximos párrafos.



1. Ver anexo 4 se presenta de manera esquemática la síntesis de los 15 obstáculos identificados y la respectiva recomendación.

2.1.1. Obstáculo: Falta de articulación y coordinación institucional entre las entidades de orden nacional y las de orden territorial.

La Ley 985 de 2005 en su artículo 12, dispone la creación del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas (CILCTP), cuyas funciones principales consisten en actuar como organismo consultivo y asesor del Gobierno nacional, así como el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas (artículo 13).

Respecto al funcionamiento y operatividad de los comités territoriales, los/as funcionarios/as participantes de los talleres de formación y sensibilización impartidos por ASFC, identificaron la falta de coordinación entre las entidades de orden nacional y las de orden territorial, así como entre las entidades que hacen parte del CILCTP (Relatoría formación sobre el delito de Trata de Personas y atención a víctimas con enfoque de género. Pereira 11, 12 y 13 de noviembre de 2021. p.10). Además, señalaron como obstáculo adicional el desconocimiento por parte de quienes integran los comités municipales respecto de las funciones específicas que este órgano desempeña:

Existe desconocimiento de la misionalidad de las instituciones que intervienen en la prevención de la trata de personas. Es necesario saber hasta dónde intervienen las instituciones y cuál es el punto en el que debe haber una articulación interinstitucional y bajo qué criterios (pág.10).

Durante las formaciones impartidas por ASFC en diferentes departamentos, los/as funcionarios/as participantes también indicaron recibir escaso acompañamiento de parte del Comité Interinstitucional y tener dificultades para conectar con éste.

Los obstáculos anteriormente señalados han sido reiterados por la Corporación Espacios de Mujer y la Corporación SerVoz (2021), las cuales señalan en su informe que la débil articulación y coordinación del Estado en materia de trata, tiene como efecto el desconocimiento de las competencias propias de cada entidad en la materia y el traslado de las responsabilidades de atención y protección a víctimas de trata a la sociedad civil.

El informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2021), da cuenta de esta realidad al indicar que el Ministerio del Interior de Colombia no brindó apoyo financiero a los departamentos para la protección de víctimas durante los dos últimos años.

Es importante mencionar que dicho Ministerio cuenta con recursos según lo previsto en el artículo 1 del Decreto 4319 de 2006, los cuales hacen parte del Fondo Especial para la Trata de Personas y deben ser direccionados para la atención y protección de las víctimas. Adicionalmente, dicho decreto indica que la creación de este Fondo no exime a las instituciones que hacen parte del 'Comité Interinstitucional contra la Trata de Personas', a que puedan incluir en sus presupuestos, rubros destinados a la lucha contra este flagelo.

Otro efecto de la deficiente articulación gubernamental es el funcionamiento irregular del sistema estadístico, en tanto distintas entidades reportan cifras incongruentes, tal y como se ha señalado anteriormente. En este sentido, como bien lo señala el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2006):

Los esfuerzos para abordar la trata de personas exigen un enfoque de múltiples organismos, que implica una estrecha coordinación entre los organismos gubernamentales pertinentes y las organizaciones internacionales y nacionales en un amplio espectro de actividades que abarcan la justicia penal, el compromiso judicial, los derechos humanos y el desarrollo (pág. 23).



De acuerdo con este postulado y la normatividad colombiana, los entes gubernamentales deben trabajar articuladamente para garantizar la operatividad de las medidas contra la trata de personas.

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se plantea como recomendación el fortalecimiento del CILCTP en el apoyo a la gestión y coordinación territorial. Para la materialización de esta recomendación ASFC y la Defensoría del Pueblo proponen:



El establecimiento de un canal de comunicación permanente interinstitucional.



La designación de enlaces territoriales del Ministerio del Interior.



La creación de sesiones intersectoriales.



Diálogos para la construcción de planes de desarrollo.



La incorporación de actores con incidencia en los territorios en la estructura de los comités territoriales.

Estas recomendaciones se desarrollarán a continuación:

2.1.2. Recomendación: Fortalecimiento del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas en el apoyo a la gestión y coordinación territorial.

Para responder a los desafíos antes mencionados, ASFC recomienda primero establecer un canal de comunicación permanente entre la secretaría técnica del Comité Interinstitucional y los comités municipales y departamentales. Esta estrategia de comunicación interinstitucional debe estar fundamentada en el uso de las tecnologías, las cuales son una herramienta indispensable para garantizar la conectividad en las zonas de difícil acceso. En consonancia con este último punto, la Estrategia Nacional plantea medidas para el fortalecimiento de los sistemas tecnológicos previstos para la articulación.

Así mismo, en aras de garantizar la efectividad y agilidad de las relaciones entre el nivel nacional, departamental y municipal, se debe acompañar esta estrategia con la designación de enlaces territoriales del Ministerio del Interior que faciliten los trámites y solicitudes elevadas por los municipios y departamentos. **El fortalecimiento de las líneas de comunicación, a través de la creación de un canal y la designación de enlaces en las regiones, para conectar a las autoridades del Ministerio del Interior con las entidades territoriales, contribuiría a materializar la descentralización de la política pública contra la trata.** Igualmente mejoraría las estrategias de comunicación, entre estos dos niveles y robustecería el Sistema Nacional de Información a través de la recepción e intercambio de datos de fuentes directas en los territorios.

Adicionalmente, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan llevar a cabo de forma periódica sesiones de trabajo intersectoriales y territoriales, dirigidas por el Comité Interinstitucional, en las que se realice el análisis de casos, así como la proyección y consolidación de estrategias para enfrentar el delito de trata de personas.

Si bien la Estrategia Nacional contempla dentro del eje de coordinación y sostenibilidad la institucionalización de espacios de asistencia técnica en el nivel nacional y territorial (punto 5.1.3), los/as funcionarios/as de los comités territoriales que han participado en las formaciones impartidas por ASFC, refieren un inexistente acompañamiento técnico desde el Comité Interinstitucional.

Esto también se ve reflejado en el escaso número actual de comités municipales. Dentro del seguimiento llevado a cabo por ASFC, se indagó por el número de comités municipales existentes en los 32 departamentos de Colombia. De acuerdo con la información recopilada por parte de los 26 departamentos que dieron respuesta al derecho de petición, se reporta que 306 de los 1112 municipios a nivel nacional cuentan con comités municipales activos de lucha contra la trata personas². Teniendo en cuenta lo anterior, se hace indispensable que en el marco de las funciones del Comité Interinstitucional se contemple la obligatoriedad de realizar encuentros de acompañamiento en todos los territorios del país.



2.

Ver anexo 5, Consolidado de respuestas derechos de petición. Es importante señalar que se hace referencia a la existencia de comités municipales y no departamentales.

En este mismo sentido, con el objetivo de fomentar la inclusión de acciones contra la trata y presupuestos que las financien en los planes de desarrollo municipales y departamentales, se recomienda realizar diálogos y acompañamiento técnico entre el Ministerio del Interior, el Centro Operativo Anti-Trata, los/as alcaldes/as y gobernadores/as durante el proceso de formulación de dichos planes de política pública.

El artículo 3 de la Ley orgánica 152 de 1994, establece la obligación de coordinación entre las entidades nacionales a nivel central y a nivel territorial en materia de planeación. Este principio debe ser un pilar tenido en cuenta dentro de los planes de desarrollo, en tanto son estos los instrumentos de política pública que determinan la inversión descentralizada. Por ello, es indispensable que estos actores incluyan el presupuesto suficiente para garantizar la implementación efectiva de las acciones contenidas en la Estrategia Nacional.

El último punto integrante de esta primera recomendación está dirigido a la incorporación de otros actores con incidencia en los territorios dentro de la estructura de los comités de lucha contra la trata en todos sus niveles. Actualmente, el CILCTP está integrado por 14 entidades del orden nacional (artículo 14 de la Ley 985 de 2005)³. En su mayoría los comités departamentales y municipales replican esta estructura con las entidades descentralizadas en sus territorios dando prevalencia en su composición a las instituciones competentes.

Si bien esto podría responder inicialmente a criterios de coordinación interinstitucional, se evidencia que en la estructura de los comités no se cuenta con la participación de otros sectores, especialmente el de la sociedad civil, desconociendo lo planteado en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas en materia de participación.

Dicho instrumento, dispone como línea estratégica “caracterizar a través del intercambio de información proveniente de actores sociales, académicos, cooperantes internacionales, territoriales e institucionales, las particularidades regionales” (Decreto 1818 del 2020, apartado 5.1.4.).



3.

Las entidades del orden nacional que integran y se vinculan como asistentes permanentes al CILCTP son: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Policía Nacional, Interpol, FGN, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ICBF, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero y Ministerio del Interior.

La participación de las OSC en los comités es fundamental, dado que contribuye de manera efectiva a la incorporación de las necesidades reales de quienes están afectados.as por la trata de personas dentro de los planes de acción contra este delito. Como se ha mencionado antes, a partir de los análisis realizados por organizaciones sociales y algunas instituciones, se ha evidenciado que el mayor número de víctimas del delito de trata son mujeres y niñas, y que las personas migrantes y personas LGBTI son particularmente vulnerables a esta violación de derechos humanos. Es por esto que se hace necesaria la participación de la sociedad civil que trabaja con estos grupos poblacionales, en la construcción de los lineamientos tanto de la Estrategia Nacional como de los demás instrumentos de política pública en materia de trata.

Una mayor articulación y coordinación con las OSC puede facilitar la gestión de las instancias institucionales en la medida en que dirigiría los esfuerzos institucionales a estrategias alienadas a la protección eficaz y a solventar las necesidades concretas de las personas sobrevivientes al delito de trata de personas.

Adicionalmente reconocería los procesos de acompañamiento llevados a cabo por algunas OSC en los territorios, ya que son estas organizaciones los referentes ante los cuales acuden directamente las víctimas de trata en las regiones donde el Estado no cuenta con presencia institucional o donde esta es limitada.

Asimismo, la incorporación de distintos sectores como las OSC que atienden a víctimas de trata promovería la adopción de una perspectiva interseccional en la política pública contra la trata, facilitando que distintos enfoques, incluido el de derechos humanos, se tengan en cuenta en las acciones contra el punible y en las rutas de atención y protección. La interseccionalidad aplicada a la acción de los comités también incorpora las distintas experiencias y opiniones en los procesos de planeación de otros sectores que representan o trabajan con poblaciones que, por distintas particularidades, están en contextos de vulnerabilidad.



La participación de representantes de las/os sobrevivientes de trata en las instancias decisorias, específicamente en la construcción de protocolos para su atención y en el diseño de acciones de prevención, aporta al fortalecimiento de las rutas de atención y protección. Es a través del diálogo con la institucionalidad que las/os sobrevivientes pueden dar a conocer sus experiencias y perspectivas sobre los procesos de acompañamiento que recibieron o sobre las acciones no implementadas. Esta participación también contribuye al fortalecimiento y reparación de las víctimas, dándole valor a sus voces.

Si bien a partir de las fuentes consultadas no es posible evidenciar la incorporación de actores como OSC y academia en todos los comités, es importante resaltar la experiencia del departamento de Santander, en donde se incorpora a representantes de la academia y a representantes de la sociedad civil como parte integrante del Comité Departamental de Lucha contra la Trata de Personas (CDLCTP). Esta incorporación se dio por medio de la Ordenanza 076 de 2013, que establece un procedimiento de selección de dichos miembros con fundamento en los criterios de experiencia, cobertura y reconocimiento. Esta articulación de alianza territorial ha reportado grandes beneficios en la gestión del comité, posicionándolo como uno de los más activos del país, razón por lo que este ha sido reconocido por UNODC en el 2013.

Sumar actores de distintos sectores, como las universidades, centros de investigación y sociedad civil, conlleva a un abordaje integral de este fenómeno que abarca muchas dimensiones sociales. La complejidad del delito de la trata de personas, dada por múltiples factores como la particularidad de cada uno de los casos, las secuelas en las víctimas y en la sociedad general deben ser razón suficiente para entender que no solo desde el nivel ejecutivo del gobierno se puede lograr una reintegración de los derechos de las víctimas. **Promover la articulación de actores implica ser consecuentes con los procesos democráticos y de participación ciudadana sobre los cuales se funda el país. Por tanto, lograr una eficiente coordinación intersectorial en la asistencia a víctimas sobre trata de personas, conllevará a que se ejecuten y materialicen, los objetivos de gobernabilidad y gobernanza de un país.** Además, fomentará la participación social mediante el reconocimiento y promoción del diálogo y los diversos espacios de construcción democrática (Zebral, 2014).

Ahora bien, abordada la propuesta en materia de coordinación y sostenibilidad se procede en el siguiente apartado a exponer el análisis y recomendación hecha para el eje de prevención.

2.2. Eje de prevención.

La prevención es contemplada en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata como el conjunto de acciones orientadas a reducir los factores de riesgo que inciden en la ocurrencia del delito. Como eje de acción de la política nacional, sirve de guía a las entidades competentes, para que adopten medidas de mitigación del delito basadas en potencializar habilidades y destrezas de las poblaciones vulnerables.

En consideración a esta apuesta, ASFC logró identificar unos de los principales obstáculos y retos que impiden la adecuada intervención estatal en materia de prevención del delito. A continuación, se referirá dicha problemática.

2.2.1. Obstáculo: Diseño e implementación inadecuada de estrategias de prevención del delito de trata por desconocimiento de los factores de riesgo y brechas estructurales.

Diversos informes nacionales e internacionales han señalado falencias en cuanto a la prevención del delito. Por ejemplo, el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos señala que durante 2020 y 2021, el Gobierno no hizo ningún esfuerzo para reducir la demanda de servicios sexuales en Colombia (Department of State, 2021). Otros informes, por su parte, hacen énfasis en que las organizaciones de la sociedad civil han estado llevando a cabo acciones de prevención ante la falta de liderazgo del Estado en este ámbito, especialmente en aquellas zonas del país con mayor índice de ocurrencia de la trata de personas. (Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz, 2021).

Igualmente, de acuerdo con los hallazgos sistematizados en el Diagnóstico sobre las Políticas Públicas y la Respuesta Institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016) en la mayoría de los países de la región, entre esos Colombia, no hay mayores avances en la erradicación de las causas estructurales del delito.



Algunas de estas causas identificadas “son las desigualdades socioeconómicas, la desigualdad de género y la feminización de la pobreza, la violencia contra las mujeres y niñas, la debilidad de los sistemas de protección social, la corrupción, la discriminación por razones étnicas y de razas y de orientación sexual y la existencia de culturas que normalizan la explotación” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, 2016, pág.57).

Al respecto, como se mencionó en el capítulo de contexto de este informe, fenómenos como la migración y la pandemia por Covid-19 acrecentaron dichas causas estructurales en el país, reflejando la necesidad de una mayor intervención estatal.

Este aumento de las desigualdades generó una mayor vulnerabilidad económica que se asocia a la exclusión social y a la falta de acceso a oportunidades de empleo digno y supervivencia material. Según el índice de GINI, Colombia es uno de los países más desiguales de América Latina y el Caribe, “situación que se ve mínimamente corregida por el sistema tributario del país y por las políticas de transferencias monetarias” (PNUD, 2021, párrafo 2).



Esto quiere decir que se requiere un abordaje integral social, que implique el mejoramiento de condiciones laborales y económicas de las poblaciones más precarizadas, incluyendo a las personas migrantes, racializadas, LGBTI y las mujeres.



De acuerdo con el Protocolo de Palermo, para prevenir eficazmente el delito de trata de personas, se requiere adoptar estrategias e iniciativas orientadas a mitigar las causas estructurales del delito. Frente a ello, señala que “los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata” (artículo 9, numeral 4 Protocolo de Palermo).



En la actualidad existe consenso en que la prevención de la trata debe enfocarse en la reducción de las vulnerabilidades que propician la trata (OACNUDH, 2014). Sin embargo, la Corporación Espacios de Mujer y la Corporación SerVoz (2021), revelan que en Colombia existen grandes deficiencias en temas de prevención, por cuanto no se abordan las causas reales de la trata.

La falta de voluntad estatal para el abordaje de los factores de riesgo y desigualdades estructurales que propician la trata de personas, generan como efecto una inadecuada implementación de estrategias de prevención del delito. Esto sumado a la baja inversión estatal en la materia, acentúan las brechas de acceso a derechos de las víctimas.

2.2.2. Recomendación: Implementación de estrategias de prevención orientadas a mitigar factores de riesgo y brechas estructurales.

Para atacar las causas y los factores de vulnerabilidad del delito, OACNUDH (2010) ha propuesto dos grandes líneas de acción que pueden servir de referente para Colombia:



a) Estrategias que apunten a prevenir la trata de personas a través de la reducción de la demanda.



b) Acciones orientadas a mitigar factores que aumenten la vulnerabilidad a la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas.

A continuación, se desarrolla cada uno de estos principios, con las propuestas específicas para Colombia.

2.2.2.1. Estrategias que apunten a prevenir la trata de personas a través de la reducción de la demanda.



Tal como lo establece el Protocolo de Palermo, en la obligación de prevenir la trata de personas se requiere que los Estados establezcan medidas de carácter amplio para desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación, en particular medidas educativas, sociales y culturales (artículo 9, numeral 5 Protocolo de Palermo).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, reconoció que las estrategias que se desplieguen para cumplir con el deber de prevenir la trata de personas, deben tener en cuenta la demanda como una causa fundamental de este delito. Señala que “En el contexto de la trata, la demanda suele estar determinada por el deseo de obtener beneficios económicos, las actitudes discriminatorias, incluidas las culturales, y las creencias”, es decir, el Comité determina que los estereotipos de género, raza o clase, entre otros propician la demanda de trata de personas dentro de las sociedades. (Recomendación No. 38, Comité CEDAW, 2020, pág. 9)

En este orden de ideas, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan la realización de campañas educativas orientadas a la sensibilización acerca del delito de trata de personas y que promuevan en los/as ciudadanas/os una cultura del respeto por los derechos humanos. Dicha promoción debe dirigirse a quienes suelen demandar los servicios producto de la trata de personas, enfocándose sobre el impacto de la trata en las víctimas y los delitos conexos que se relacionan con su explotación, con miras a tener efectos disuasivos. Para ello, es indispensable que las entidades competentes adelanten estudios orientados a conocer las dinámicas del delito en los territorios, a fin de diseñar y adaptar los procesos pedagógicos a las realidades territoriales.

Así mismo, resulta primordial informar y concientizar al público general, así como a los diferentes sectores como el turístico, bares, terminales de transportes, hoteles entre otros, acerca de este fenómeno que afecta particularmente a mujeres, niñas y personas LGBTI.



En efecto, como lo referenciaron los/as funcionarios/as participantes de las formaciones impartidas por ASFC en Pereira, existen prácticas culturales que normalizan la explotación de las mujeres y que podrían obstaculizar los esfuerzos en materia de trata. Al respecto señalan:

Otro factor determinante para que este delito sea naturalizado en el Eje Cafetero tiene que ver con el componente cultural, o idiosincrático. En otras palabras, los estereotipos de género tan profundamente arraigados en la cultura cafetera podrían estar impidiendo que las acciones de prevención, investigación y sanción sean efectivas (Relatoría taller de sensibilización sobre el delito de Trata de Personas y atención a víctimas con enfoque de género. Pereira 11, 12 y 13 de noviembre de 2021, pág. 7).





Los procesos pedagógicos deben realizarse en distintos ámbitos sociales, en particular en las escuelas, adicionalmente deben enfocarse en transformar los patrones culturales que normalizan la violencia y la discriminación contra la mujer y las personas LGBTI.

Romper con estas prácticas normalizadas requiere, no sólo que se aborde pedagógicamente a quienes acceden a los servicios producto de la trata de personas, sino que demanda un enfoque integral, que comprenda la deconstrucción de estereotipos de género desde la infancia, ya que es allí en donde se forjan las conductas sociales.

Finalmente, es necesario que el Estado sea consciente de que la transformación de conductas sociales es una apuesta sumamente compleja, que requerirá por tanto de un trabajo mancomunado y articulado con los individuos, la sociedad civil y con las diferentes instituciones sociales: la familia, la escuela, los organismos comunitarios, las iglesias y la política.



2.2.2.2. Acciones orientadas a mitigar factores que aumenten la vulnerabilidad a la trata, entre ellos la desigualdad, la pobreza y la discriminación en todas sus formas.

La falta de oportunidades para el crecimiento económico y la precariedad laboral en los países en desarrollo, son unas de las principales razones utilizadas por los tratantes para captar a sus víctimas. Las falsas promesas laborales se convierten entonces en el mecanismo de atracción de las víctimas, quienes, impulsadas por el deseo de una vida digna son empujadas a dichas situaciones de vulneración.

Por ejemplo, con relación a la explotación laboral como finalidad de la trata de personas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer advierte que si se brindan mejores garantías laborales por parte del Estado a sus ciudadanos, la demanda de la mano de obra explotada disminuiría considerablemente:

Cuando los trabajadores están sindicados; cuando se controlan y hacen cumplir las normas laborales relativas a los salarios, las horas, las condiciones de trabajo, la salud y la seguridad; cuando se hacen efectivos los derechos económicos y sociales; y cuando se realizan cambios en la legislación tributaria para que los Estados puedan financiar los servicios públicos que necesitan las mujeres, la demanda de mano de obra o servicios de personas víctimas de la trata es considerablemente menor. (Recomendación No. 38, Comité CEDAW, 2020, pág. 9)

ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan que el Estado adopte las medidas orientadas a garantizar las oportunidades laborales en condiciones dignas y formales, principalmente de las mujeres, los.as jóvenes y la población LGTBI, quienes como se ha explicado, se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, especialmente frente a las formas de captación asociadas con ofertas laborales fraudulentas o engañosas.

Una estrategia clave para hacer frente a este desafío es la articulación entre el Ministerio del Trabajo y el Ministerio del Interior, a través del diseño de acciones conjuntas orientadas a promover el trabajo en condiciones dignas en Colombia. Ello debe incorporar y materializar el enfoque de género promoviendo la vinculación laboral de mujeres y personas LGTBI desde un punto de vista preventivo, pero también de quienes son víctimas de la trata de personas atendiendo a sus particularidades.

Otra estrategia que se recomienda para ser adoptada, es el desarrollo de programas o acciones destinados a brindar acompañamiento e información a los.as migrantes acerca de sus derechos y los mecanismos de protección disponibles por parte del Ministerio del Trabajo. Algunos de los elementos importantes a socializar es el acceso a los inspectores de trabajo y las acciones legales y constitucionales que se puedan instaurar para la exigibilidad de sus derechos, lo anterior como una estrategia de prevención de la trata.

Adicionalmente, ASFC y la Defensoría del Pueblo proponen al Estado colombiano, la puesta en marcha de estrategias de prevención orientadas a mitigar factores de riesgo y brechas estructurales. Entre estas, pueden considerarse la promoción de relaciones de cooperación entre el Estado y el sector empresarial, que permitan garantizar el acceso a empleo formal para población en situación de vulnerabilidad; la adopción de una política pública integral que vele por las condiciones laborales de trabajadoras.es sexuales; y la protección de quienes ejercen actividades de empleo informal, entre otras.

La adopción de este tipo de medidas que fortalecen el empleo en Colombia, contribuyen eficientemente al mejoramiento de la calidad de vida, mitigando así uno de los principales factores de vulnerabilidad para la trata.



2.3. Eje de protección y asistencia.

Este eje tiene como propósito fortalecer la implementación de rutas de asistencia a víctimas a nivel nacional y territorial. Esto a través del mejoramiento de capacidades por parte de los comités de trata y la apropiación de herramientas para la articulación interinstitucional (punto 5.2. Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas). ASFC identifica el siguiente obstáculo para la debida protección y asistencia a víctimas en Colombia.

2.3.1. Obstáculo: Bajo nivel de implementación de las medidas de protección y asistencia a víctimas de trata de personas.

La Ley 985 de 2005 establece los lineamientos para la asistencia y protección de víctimas de trata de personas en Colombia, incluyendo programas de asistencia inmediata y mediata. Al respecto, establece que “incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a su recuperación física, psicológica y social, y fundamentados en la protección a sus Derechos Humanos. Estas acciones deberán garantizar la protección a la intimidad y la identidad de las víctimas” (artículo 7, Ley 985 de 2005).

Producto del débil proceso de asistencia y protección que se da a las víctimas en Colombia, existe una baja reparación a las mismas y en consecuencia una mínima satisfacción de sus necesidades (Department of State, 2021). Algunos autores han señalado que los procesos de asistencia mediata son prácticamente inexistentes, pues en muchos casos se pierde el contacto con las víctimas (Aceros, Vargas & Reyes, 2017). En efecto, en el marco del acompañamiento brindado por ASFC a representantes judiciales de víctimas de trata de personas de la Defensoría del Pueblo, se ha evidenciado que en ocasiones tanto la Defensoría como la FGN no han podido mantener contacto con las víctimas, dificultando no solamente el proceso de reparación, sino también la judicialización de los/as tratantes.

De acuerdo con los/as funcionarios/as asistentes a las formaciones brindadas por ASFC, así como por el Informe del Departamento de Estado (2021), el servicio que menos se presta a las víctimas en los territorios, es el de alojamiento seguro como parte de la asistencia inmediata.

Es clave señalar la inexistencia de un protocolo claro para la identificación de las víctimas y el desconocimiento de los.as funcionarios.as sobre los mecanismos para ello (Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz, 2021).

Sumado a lo anterior, distintos informes que evalúan la gestión pública sobre trata de personas evidencian una insuficiente respuesta estatal para restablecer efectivamente los derechos de las víctimas (Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz, 2021). **La baja implementación de las medidas de protección y asistencia a las víctimas ocurre no sólo por los deficientes servicios, y la ausencia de estos en algunos territorios, sino que también por los vacíos en materia de identificación de las víctimas. La falta de identificación de las víctimas vuelve imposible brindarles la asistencia y protección que establece la ley y determinar cuáles son las medidas de reparación pertinentes.**



Las falencias de identificación de las víctimas de trata fueron expuestas en la Sentencia T-236 del 2021. En esta sentencia la Corte Constitucional concedió el amparo a los derechos de una víctima de trata de personas, a quien se le había supeditado la inclusión en el programa de asistencia y protección a víctimas a la actuación penal y a la supuesta irregularidad de la situación migratoria de las víctimas en cuestión (Corte Constitucional, 2021). Frente a ello, la Corte, además de amparar los derechos de la víctima, ordenó al Ministerio del Interior que dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de providencia, diseñe un protocolo con la ruta que debe surtir para la identificación de las víctimas del delito de trata de personas y lo socialice con los Comités.

Al respecto, es importante mencionar que situaciones como la anteriormente expuesta, se configuran como victimización secundaria (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011; EUROSOCIAL, 2013). **Este fenómeno ocurre por ejemplo, cuando los funcionarios que atienden a las víctimas desvirtúan la realidad de los hechos por ellas denunciados** (Gutiérrez, Coronel & Pérez, 2009). En consecuencia, además de los efectos perjudiciales directos en las víctimas, no se activan las correspondientes rutas y las víctimas permanecen fuera del sistema estadístico.

Algunos estudios territoriales en el país también han dado cuenta de esta realidad, exponiendo situaciones como la existencia de estereotipos de género por parte de los/as funcionarios/as de las entidades públicas que generan la no identificación.

Esto dado que, en casos como la trata de personas en modalidad de explotación sexual, se desestima el relato de la víctima por considerar que hubo consentimiento para el ejercicio de la prostitución (Aceros, Vargas, & Reyes, 2017). Esto da cuenta de la inexistencia de protocolos para la identificación, protección y asistencia integral con enfoque de género.

La atención deficiente acentúa el sufrimiento causado por el delito, genera sentimientos de desconfianza frente al Estado y hace a las víctimas más vulnerables frente a otros delitos y violencias (Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia del Salvador, 2013). En consecuencia, se genera un mayor trauma psicológico y múltiples afectaciones en los distintos ámbitos de vida de las víctimas (Echeburúa, Corral, & Amor, 2004).

Así pues, frente a estos problemas que dificultan el restablecimiento de los derechos de las víctimas, se deben desarrollar estrategias de acción dentro de las políticas públicas.



ASFC y la Defensoría del Pueblo proponen la adopción de protocolos de atención a víctimas con enfoque de género, étnico y de derechos humanos, que se materializan a través de las siguientes estrategias: abordaje centrado en las víctimas; acciones que garantizan el enfoque género y el enfoque étnico; y la no limitación de los tiempos de asistencia a víctimas.

2.3.2. Recomendación: Adopción de protocolos de atención a víctimas con enfoque de género, étnico y de derechos humanos.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho énfasis en la necesidad de analizar el delito de la trata de personas, a través del enfoque de género ya que de esa manera se pueden identificar las causas fundamentales que “radican en la discriminación por razón de sexo, que incluye la inacción frente a las estructuras económicas y patriarcales imperantes y las consecuencias negativas y diferenciadas en función del género de los regímenes de trabajo, migración y asilo de los Estados partes, que crean las situaciones de vulnerabilidad conducentes a la trata de mujeres y niñas.” (Recomendación No. 38, Comité CEDAW, 2020, pág. 3)

Para este Comité, ello conlleva a que las mujeres y niñas se enfrenten a contextos de discriminación diferenciales a los hombres y que pueden, al mismo tiempo, converger con otros factores de discriminación como la pobreza o la migración. (Recomendación No. 38, Comité CEDAW, 2020, pág. 7)

En este mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que:

En el caso de las mujeres, cuando las prácticas en cuestión son realizadas debido precisamente al género de las víctimas, a la luz del artículo 2 de la Convención de Belém do Pará, constituyen una forma de violencia contra la mujer que lesiona su integridad, su dignidad y su derecho a la igualdad, entre otros. En el Auto 092 de 2008, a propósito del problema de la explotación y la trata de mujeres en el marco del conflicto armado, la Corte resaltó que las mujeres en sociedades patriarcales como la nuestra, están más expuestas al riesgo de servidumbre y explotación en labores domésticas, debido a los estereotipos sobre los roles y labores femeninas. Indicó además que estos estereotipos deben ser combatidos por las autoridades. La mayor vulnerabilidad de las mujeres a las prácticas censuradas es resaltada además por múltiples estudios a nivel mundial. (Corte Constitucional, Sentencia T-1078, M.P. Jorge Ignacio Pretelt, 2012)



ASFC constató que en Colombia existe poca claridad sobre lo que implica específicamente incorporar en los protocolos de atención y protección el enfoque de género y el enfoque étnico.

Al respecto, el enfoque de género en las intervenciones sociales es aquella perspectiva que tiene en cuenta las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres, así como entre personas cisgénero y/o heterosexuales por un lado y personas LGBTI por el otro, existentes en la realidad (López, 2007). Igualmente, el enfoque étnico es aquella perspectiva que supone el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos individuales y colectivos de todos los grupos étnicos existentes en el país, haciendo énfasis en la igualdad de oportunidades desde la diferencia, la diversidad y la no discriminación (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, 2016).

Diseñar una estrategia que incorpore enfoques diferenciales para la atención y protección a víctimas requiere de un abordaje centrado en las víctimas. En este sentido, “se trata de apreciar sus potencialidades y contribuir a las posibilidades de crecimiento personal, previniendo la gravedad del impacto y las consecuencias del delito, sin frivolarlas y descontextualizarlas” (Varona, 2015, pág. 35). Este abordaje se materializa posicionando a las personas víctimas en el centro de todos los procesos, con el objeto de brindarles la mejor asistencia y promover la confianza con la institucionalidad (ASFC, 2021). Esto se traduce en el respeto a la dignidad y los derechos de las víctimas.



En tal virtud, para incorporar el enfoque de género y étnico de manera práctica en las acciones de protección y asistencia a víctimas de trata, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan involucrar en los espacios de diseño de los mismos protocolos, a las víctimas del delito, especialmente mujeres, personas LGBTI y personas racializadas. Esto promueve el empoderamiento de las víctimas y fortalece la efectividad de las medidas, a partir de las experiencias propias de las víctimas. Así mismo, se deben incorporar en las rutas de atención, espacios para que las víctimas periódicamente expresen sus percepciones sobre los procesos y servicios recibidos, así como sus necesidades. **Este proceso de retroalimentación permite revisar y corregir prácticas inadecuadas o discriminatorias y así optimizar los resultados del sistema de protección y atención.**

De igual forma es necesario formar y sensibilizar a funcionarios.as públicos.as acerca de la observancia de los estándares internacionales en la garantía de los derechos de las víctimas, sobre todo mujeres, personas LGBTI, personas migrantes y personas racializadas. En particular, la formación dirigida a funcionarios.as debe tener en cuenta el análisis interseccional de la trata de personas y los principios de no revictimización y de acción sin daño. Es indispensable que dicha cualificación promueva una visión más humanizada para que asistan de manera adecuada a las víctimas de trata.



Otro elemento que caracteriza a los programas de atención y protección que incorporan un enfoque de género, es la existencia de espacios de entretenimiento y cuidado de los.as hijos.as de las víctimas, mientras reciben los servicios de los programas de asistencia (Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, 2010).

Para ello, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan que estos espacios puedan desarrollarse a través de albergues. En este sentido, dado que el alojamiento es el servicio que menos se garantiza a las víctimas, resulta primordial la creación de estos espacios, que permitan periodos de reflexión y recuperación para las víctimas y sus familias, y se adapten de acuerdo a sus realidades.

Los albergues deberán ser diseñados considerando la edad, las necesidades educativas y de formación, las condiciones de discapacidad y de inseguridad de las víctimas. Estos espacios deben propiciar el respeto de las prácticas culturales y costumbres propias de las víctimas, para que brinden un entorno de confianza y seguridad para las mismas. Entre las que se encuentran, contar con personal capacitado, intérpretes, así como vestimenta, alimentación y medicinas adaptadas a sus costumbres y cultura.

Finalmente, es importante señalar que la normatividad colombiana contempla una limitación temporal de las fases de la asistencia (10 días máximo para asistencia inmediata y 9 meses máximo para la asistencia mediata, art. 37, Decreto 1069 del 2014), la cual podría convertirse en una barrera que impida una total satisfacción de las necesidades de las víctimas. **Porello, en coherencia con el enfoque basado en las víctimas, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan que, a partir del diagnóstico de las necesidades particulares de las víctimas, se diseñen planes y rutas de atención individualizadas que contemplen los tiempos mínimos de duración de los programas, acordes a las realidades de las víctimas.**

En este orden de ideas, a título de ejemplo, en un ejercicio de derecho comparado, ASFC identificó una experiencia innovadora y exitosa en Canadá que se podría replicar en Colombia. Se trata del programa “Las Sobrevivientes” desarrollado por el departamento de policía de Montreal. Este programa de acompañamiento personalizado está destinado a mejorar la oferta de servicios para víctimas que no participan en procesos judiciales, así como sensibilizar a diferentes actores.trices de la justicia y comunitarios que trabajan con potenciales víctimas.



Su particularidad reside, en el hecho de que se centra en los testimonios y el intercambio de experiencias de antiguas víctimas de trata de personas y de explotación sexual. La implementación de dicho programa se desarrolla a partir de talleres de formación y sensibilización basados en los testimonios de las víctimas, destinados a los.as agentes de policía, fiscales, jueces.zas y funcionarios.as que brindan servicios de atención a víctimas, para la cualificación sobre la problemática de la trata de personas y la deconstrucción de ciertas ideas preconcebidas con respecto a las víctimas de explotación sexual.

Como resultado, después de 10 años de implementación, el programa permitió fortalecer las capacidades de más de diez mil policías e intervinientes para la atención de víctimas de explotación sexual. Las evaluaciones de este programa dieron cuenta que el 38% de las víctimas participantes, pusieron fin a su situación de explotación y mejoraron sus condiciones de vida (ASFC, 2021, pág. 14).

Igualmente, gracias a los resultados probados del programa, este ha logrado continuar con financiación y ampliar su cobertura a través de la integración de sobrevivientes LGBTI e indígenas, con el fin de adaptar las prácticas para estos grupos poblacionales.



En este sentido y de acuerdo con la experiencia del programa canadiense, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan al Estado colombiano implementar programas orientados a fortalecer las capacidades de las víctimas, y a promover su participación en los mismos procesos de sensibilización a los.as funcionarios.as públicos.as con competencias en la asistencia en cada uno de los territorios.

En suma, fortalecer la protección y asistencia a víctimas de trata bajo un enfoque diferencial, requiere un conjunto de acciones para fomentar la participación de las víctimas en todo el proceso y para promover su autonomía y fortalecimiento a través de la gestión de sus reales necesidades, desde un proceso individualizado y centrado en las víctimas.

2.4. Eje de investigación y judicialización.

Según la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de personas, este eje busca garantizar el acceso a la justicia para las víctimas y fortalecer el aparato judicial a través de la formación a los.as operadores de justicia y de apropiación de los canales tecnológicos para incentivar la denuncia del delito (punto 5.3. Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas).

2.4.1. Obstáculo: Baja judicialización del delito de trata de personas en Colombia.

El Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2021) establece que la investigación y judicialización en casos de trata presentan grandes dificultades en Colombia. Reflejo de ello, la FGN reportó que en los últimos 3 años disminuyó el número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas por el delito de trata en Colombia (FGN, 2022).

Así mismo, entre 2010 y septiembre de 2022, se reportaron 1225 noticias criminales sobre el delito de trata de personas en el país, respecto de las cuales sólo 32 de estas noticias se encuentran en etapa de ejecución de penas (FGN, 2022), esto equivale al 3% del total de las noticias criminales. Igualmente, llama la atención que de acuerdo con las cifras de la FGN (2022), los procesos que se encuentran activos están mayoritariamente en etapa de indagación, con un total de 1082 casos, es decir, el 88% sobre el total de las noticias criminales. Con respecto a la etapa del juicio oral, según las cifras de la FGN (2022), el 4% de los casos sobre el total de las noticias criminales se encuentra en esta etapa procesal.

Frente a esto, la FGN presentó la nueva estrategia para la atención a los fenómenos criminales de trata de personas y tráfico de migrantes, sus delitos asociados o conexos, adoptada a través de la Resolución 261 de 2022 (ASFC, 2022).

A través de esta estrategia, la FGN busca contar con un grupo de fiscales especializados a nivel nacional y territorial, para lograr investigaciones más coordinadas. Adicionalmente, busca una distribución de la carga de las investigaciones en relación con los casos de trata, debido a que, por ejemplo, en lo que va del año 2022, la mayoría de las denuncias se concentran en el Valle del Cauca (23), seguido de Cundinamarca (5) y Risaralda (3) (ASFC, 2022).

Las dificultades evidenciadas son producto en parte a la congestión del sistema de justicia en Colombia (Roman, 2019) y la insuficiencia de recursos humanos (Ministerio del interior, 2017). En efecto, se reconoce que los retrasos procesales no permiten dar una “dinámica adecuada a la investigación”, la cual se ve afectada por el bajo número de fiscales y funcionarios/as de policía judicial asignados/as a los casos de trata (Ministerio del interior, 2017).



El delito de trata es complejo de investigar y judicializar debido a las dificultades para la identificación de víctimas, la participación de estructuras criminales o de familiares de víctimas como tratantes y a la pluralidad de elementos a probar en este tipo penal.

Como señala UNODC, “La complejidad de la investigación en los casos de trata tiende a exigir una actividad continua de larga duración, basada en la recopilación y análisis de información confidencial seria y la colaboración multistitucional” (UNODC, 2007. pág. 74).

El informe del Departamento de Estado también da cuenta de las dificultades en temas de capacidad que tienen la FGN y la Policía Nacional. Reporta en particular algunos problemas para desplegar equipos en los municipios con el propósito de investigar posibles incidentes de trata, específicamente por la falta de recursos y personal para ello (Department of State, 2021).

2.4.2. Recomendación: Fortalecimiento de los mecanismos de investigación previstos por la Fiscalía General de la Nación en materia de trata.

Ante este panorama, ASFC y la Defensoría del Pueblo proponen:



01.

El fortalecimiento y adopción de herramientas innovadoras en materia de investigación.



02.

La redistribución de la presencia institucional a nivel nacional de manera que se prioricen territorios con altos índices en casos de trata de personas, acompañada de la composición interdisciplinaria del Grupo de Trabajo creado por la Resolución 261 de 2022.



03.

El apoyo constante a fiscales territoriales destacados que investigan casos de trata por parte de policía judicial especializada.

Si bien la FGN, mediante Resolución 261 de 2022, creó el Grupo de Trabajo de Investigación y Articulación para la Lucha contra la Trata de Personas, el Tráfico de Migrantes y sus delitos asociados y conexos, se evidencia como se expondrá en este apartado, la necesidad de fortalecer el mecanismo de investigación previsto.

El Grupo de Trabajo mencionado tiene como objetivo adelantar investigaciones que permitan la identificación de estructuras criminales y su judicialización, fortalecer la capacidad y la formación institucional en temas de trata e impulsar la articulación de acciones investigativas (Art.7). Dicha Resolución estableció que al Grupo de Trabajo le competen de manera preferente los casos de trata externa, al tiempo que los casos de trata interna deben ser asumidos por fiscales destacados.as a nivel territorial, quienes pueden solicitar el apoyo del Grupo de Trabajo (Art.13, art. 18). Con el propósito de contribuir a su fortalecimiento se analizan dos acciones específicas a continuación.

a. Fortalecimiento y adopción de herramientas innovadoras en materia de investigación desde un enfoque proactivo.



El Ministerio de Justicia (2017) ha señalado que una de las principales falencias en materia investigativa frente al delito de la trata de personas, consiste en que las acciones emprendidas por la FGN son reactivas⁴. Es decir, no se inician de oficio sino después de que la víctima pone en conocimiento de alguna autoridad los hechos que constituyen el delito de trata de personas. Como consecuencia de esto, la labor de la FGN depende de la participación de la víctima o de su familia, al no contar con otros elementos materiales probatorios (pág. 32).

En este sentido, UNODC (2007) ha señalado que los.as funcionarios.as deben optar por la opción proactiva, esto es, aquella que no se origina en el relato de la víctima. **Por ello, propone la adopción de prácticas investigativas centradas en el seguimiento y monitoreo de los flujos clandestinos de dinero utilizados por redes de trata de personas (UNODC, 2007, pág. 75).** Ejemplo de lo anterior, es el sistema Reflex implementado por el Reino Unido, el cual centra sus operaciones en la identificación e incautación de activos y el bloqueo de movimientos clandestinos de capital, de manera que a dichas redes no les resulte rentable operar (UNODC, 2007, pág. 76).



4.

La UNODC (2007) ha señalado que en la investigación reactiva no se cuenta con mucho tiempo para obtener pruebas independientes, por lo que no son acciones eficaces para la condena de sospechosos. (pág. 73).

Así mismo, en el marco del Foro Interamericano (2022), ASFC pudo conocer estrategias de investigación proactiva implementadas en Guatemala por la Unidad contra las Estructuras Criminales de Trata de Personas de dicho país, entre las cuales resalta la alianza establecida con la Superintendencia Bancaria, la cual permite a las entidades financieras reportar movimientos sospechosos de grandes sumas de dinero, por posibles casos de lavado de activos. Esto a su vez permite a los/as funcionarios/as establecer la ruta del dinero fruto de actividades de trata con fines de explotación sexual (ASFC, 2022, pág. 33).

Entre las técnicas especiales de investigación señaladas por la Fiscalía de Guatemala, ASFC resalta la interceptación de comunicaciones telefónicas y escritas que hagan uso del espectro electromagnético; la entrega vigilada, práctica consistente en permitir el transporte y tránsito de sustancias estupefacientes para identificar sus rutas de tránsito; y la participación de agentes encubiertos que permita la obtención de información sobre la estructura criminal (ASFC, 2022, pág. 32).

Ahora bien, la Resolución 261 de 2022 de la FGN, en su artículo 3, señala que corresponde a los/as fiscales delegados/as aplicar metodologías investigativas consistentes con la georreferenciación, el estudio de la composición y caracterización de las estructuras criminales, la afectación a las redes ilícitas de blanqueo de capitales, así como la identificación de formas de financiación y persecución de bienes y recursos, entre otros.

Para ASFC es fundamental que entre las técnicas de investigación adoptadas en Colombia se implementen estrategias que han demostrado efectividad en otros países de la región, como las prácticas adoptadas por la Fiscalía de Guatemala citadas.

b. Redistribución de la presencia institucional a nivel nacional de manera que se prioricen territorios con altos índices en casos de trata de personas.



Según datos reportados por la Defensoría del Pueblo (2021), en 2018 se reportaron 48 casos de trata de personas en modalidad interna, mientras que en 2019 el Ministerio del Interior reportó 48, lo que representa un aumento significativo respecto a periodos anteriores (pág. 52), siendo Bogotá (50) y Antioquia (12) los principales lugares de destino con el 50% de los casos reportados para el periodo de 2014 a 2019 (pág. 55).

Ante este escenario y teniendo en cuenta la crisis migratoria que actualmente enfrenta el país, contar con una presencia institucional fuerte en zonas de frontera y en zonas con altos índices de trata interna, permitiría brindar una respuesta rápida y efectiva en materia de investigación y judicialización. Además, de esta manera se lograrían impulsar investigaciones de oficio que tengan como resultado la judicialización y sanción de las redes de trata. **Por ello, para ASFC resulta de suma importancia promover acciones que descentralicen la labor del Grupo de Trabajo, de manera que los.as fiscales destacados.as que conocerán de los casos de trata interna estén dotados.as de las herramientas necesarias para una investigación eficaz.**

Así pues, se propone la implementación de subgrupos de trabajo de fiscales en regiones priorizadas. Además, se espera que dichos subgrupos cuenten con la participación de Policía Judicial, investigadores.as especializados.as en lavado de activos y delitos financieros, delegados.as de la Dirección del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y de la Interpol.

ASFC y la Defensoría del Pueblo proponen en este mismo sentido, la creación de un canal de comunicación constante entre la Dirección Especializada contra el Lavado de Activos y la Dirección Especializada de Investigaciones Financieras de la FGN y aquellas que conocen de los casos de manera que sea posible compartir buenas prácticas y comparar patrones macro de criminalidad en casos de trata de personas.

Ahora bien, como se mencionó al inicio de este apartado, al Grupo de Trabajo le corresponde conocer de los casos de trata de personas transnacional, para ello, contará con la participación de un.a coordinador.a, un.a investigador.a líder, 3 analistas, profesionales de diferentes especialidades y personal administrativo, todos pertenecientes a la Dirección Especializada contra las Violaciones a Derechos Humanos (Art. 6, 9 y 10). Para ASFC, la composición interdisciplinaria de este mecanismo y el apoyo constante a fiscales destacados.as por parte de Policía Judicial especializada, es fundamental para garantizar el principio de debida diligencia en materia de identificación e investigación en casos de trata de personas.



Finalmente, con el propósito de garantizar la estabilidad en las estrategias implementadas por estos funcionarios.as, es crucial evitar la rotación de personal y garantizar su formación constante en mecanismos investigativos y trata de personas.

2.5. Eje de generación y gestión del conocimiento.

La generación y gestión del conocimiento hacen referencia a las actividades de organización y análisis de la información necesarias para comprender a profundidad la dinámica del delito de la trata de personas en el país. Frente a ello, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata establece la creación de alianzas con la academia, el fortalecimiento de las tecnologías de la información y la integración de la información legal para determinar el avance en materia de judicialización (Punto 5.4. Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas).



Adicionalmente, de acuerdo con UNODC, con el uso de técnicas de análisis de información criminal, [es posible] establecer conexiones entre personas, lugares y objetos que faciliten la construcción del cuadro de la organización y en especial de la participación de cada uno de los miembros en relación con los hechos delictivos que se descubran. (2009, pág. 207).

De acuerdo con dicha orientación de la Estrategia, ASFC, analizó las principales problemáticas en cuanto a la gestión y generación de conocimiento y formuló las respectivas recomendaciones.

2.5.1. Obstáculo: Deficiente sistema estadístico y de información sobre el delito de trata personas.

Las cifras sobre la ocurrencia de la trata en Colombia difieren según la institución que las reporta. Esto se refleja en las cifras obtenidas al revisar los sistemas de información de la FGN, Policía Nacional, INPEC y Ministerio del Interior, que se reflejan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Datos estadísticos sobre trata de personas en Colombia⁵.

Fuente Año	Número Investigaciones ingresadas por año Fiscalía	Casos registrados Policía Nacional	Capturas Registradas en Policía Nacional	Sindicados privados de la libertad por trata de personas Información INPEC	Condenados privados de la libertad por trata de personas Información INPEC	Casos reportados Ministerio del Interior
2021	48	42	60	62	23	112
2020	45	22	39	20	8	104
2019	58	21	51	34	20	124
2018	61	20	39	15	33	113
2017	57	110	37	45	1	98
2016	60	178	39	18	5	75
2015	66	83	36	14	8	88
2014	71	20	47	20	20	66
2013	67	22	47	7	25	61
TOTAL	533	518	395	235	143	841

Fuente: Elaboración propia con base en revisión estadística.



5.

Ver: Información obtenida de Datos abiertos de la Fiscalía. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/>; Información obtenida de la Revista Criminalidad de la Policía Nacional. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/revistacriminalidad/>; Información obtenida a través de respuesta a derecho de petición del 5 de abril del 2022 radicado ante el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); Disponible en: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/casos-de-trata-de-personas>

El Departamento de Estado de los Estados Unidos también da cuenta de este panorama ya como lo expuso en el informe (2021), pues encontró datos duplicados e incongruentes. Esto se debe, en parte, a la inexistencia de una institución que sea responsable de la unificación de dicha información. En efecto, de acuerdo con Hurtado & Narváez (2022). “El conocimiento estadístico sobre trata en Colombia es precario. Lo máximo que se ha hecho es la inclusión de casos en una matriz de Excel o en una plataforma como Oracle” (pág. 2).

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2020-2024, planteó dentro de sus objetivos el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información sobre Trata de Personas en sus componentes tecnológicos y el reporte de datos e información clara, ordenada y estructurada por parte de las entidades que lo alimentan (Punto 5.4.2 Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas).

Por ello, ASFC indagó a través de derecho de petición dirigido al Ministerio del Interior (anexo 2), sobre el estado actual de dicho sistema de información. Frente a ello, ASFC identifica que, pese a los esfuerzos realizados por el Estado colombiano en cuanto al nuevo sistema de información, existen algunas barreras para su implementación efectiva, entre las que se encuentran:

- Deficiencias en el modelo propuesto en tanto no exige sistematizar de manera obligatoria los casos en la plataforma, por lo que cada entidad continuará con sus propios sistemas de registro de casos.
- La falta de capacidad del sistema para monitorear y triangular datos entre distintas bases de datos existentes.
- La falta de participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y la implementación del sistema de información.



ASFC presenta una propuesta de respuesta frente a estos obstáculos, que se fundamenta en el fortalecimiento del sistema estadístico y que para su consecución plantea 3 estrategias: creación de diálogos intersectoriales; búsqueda de apoyo de sistemas internacionales; y ajuste del formato único de reporte de casos.

2.5.2. Recomendación: Fortalecimiento del sistema de información estadístico.

Con el fin de responder a los desafíos en materia de sistematización y armonización de los datos disponibles, se recomienda al Gobierno Nacional solicitar apoyo a expertos.as en temas de sistemas de información. Por ejemplo, recientemente la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021) y Microsoft, lanzaron el primer portal de datos sobre trata de personas a nivel global⁶. **Esta base de datos colaborativa es un referente interesante de calidad e innovación tecnológica en materia de sistematización de la información.**

En cuanto a su funcionamiento, a partir de la creación de un algoritmo, coteja datos de diversas organizaciones colaboradoras que disponen información sobre víctimas de trata de personas identificadas o atendidas (perfil de la víctima, modalidad y medio de explotación) y suprime la información relacionada con la identidad de las víctimas para garantizar su privacidad (Counter-Trafficking Data Collaborative, 2022). Sin pretender ser exhaustivo en cuanto a la ocurrencia del delito a nivel mundial por la falta de datos, esta herramienta permite cruzar y armonizar la información disponible a fin de ofrecer un panorama detallado sobre las formas en las que se materializa el delito y los perfiles de las víctimas.

Una iniciativa piloto en Colombia podría tener resultados muy positivos, al permitir superar las barreras identificadas por ASFC, relacionadas con la falta de unificación de datos sobre trata de personas y la invisibilización de ciertos grupos de víctimas y de finalidades de explotación, al poder complementar los sistemas nacionales con la información estadística de OSC que atienden a víctimas.

En suma, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan al Ministerio del Interior, indagar acerca del funcionamiento de la base de datos global de la OIM y Microsoft, y procurar implementar una iniciativa similar en Colombia, para poder unificar la información estadística de todas las entidades y organizaciones que producen datos sobre el delito (Ministerio del Interior, FGN, Policía Nacional, INPEC, Rama Judicial, OSC y organismos de cooperación internacional).



6.

Ver: La base de datos global, colaborativa. Disponible en: <https://www.ctdatacollaborative.org/global-synthetic-dataset>.

Por otra parte, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan revisar y ajustar el formato único de reporte de casos de trata de personas del Ministerio del Interior⁷. Conforme al artículo 2.2.2.2.5 del Decreto 1066 de 2015, en el marco del programa de asistencia inmediata, cuando una autoridad reciba la información de un caso de trata, deberá diligenciar el formato de reporte de casos previstos por el Ministerio del Interior. Sin embargo, este formato es complejo, dada su extensión y el uso de lenguaje técnico sobre el delito, lo cual genera errores en la consignación de información que a su vez dificulta la captura en un sistema digital. Además, durante las formaciones impartidas por ASFC en diferentes departamentos, se evidenció que existen funcionarios/as de múltiples instituciones ante las cuales acuden víctimas de trata, que no conocen el formato único de reporte de casos.

En este sentido, con el apoyo financiero de ASFC, la Universidad de La Sabana desarrolló un formulario único con menos variables (menos de 30 preguntas) y la mayoría de las preguntas cuentan con respuestas predeterminadas y de carácter obligatorio.



Este formulario único, permite la identificación de la víctima, la verificación de la tipificación del delito y la eliminación de registros duplicados. Los datos recolectados a través de este formulario serán parte de un sistema de información que (i) consolida una serie de listas de información, (ii) permite la construcción intersecciones o traslapes entre listas, con el fin de eliminar registros duplicados, y finalmente (iii) robustece una base de datos con cifras que permitirán estimar la magnitud de casos de trata de personas en Colombia⁸.



7.

Ver: El formato de reporte del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/formatos-derechos-humanos/0>



8.

Ver: Formulario único presentado en el plan metodológico, operativo y financiero para el funcionamiento de un sistema de información de trata de personas en Colombia presentado por Mónica Hurtado Lozano, Martha A. Misas Arango y Laura M. Narváz Perdomo de la Universidad de La Sabana. Disponible en: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf5h5Md_dN2LhHqWeI3x1PHsRsGt8ZZrJmOzt1m5yVPzGg9Ew/viewform

Por ello, se sugiere al Ministerio del Interior revisar dicho formato procurando usar un lenguaje accesible sobre el delito y simplificando la cantidad de información solicitada. Una vez realizada estas enmiendas al instrumento, se recomienda que sea socializado a todas las autoridades que puedan llegar a conocer casos de trata de personas a fin de asegurar su efectividad a través de una utilización amplia y uniforme.



Finalmente, con el fin de asegurar el buen funcionamiento e integración de estos mecanismos, se sugiere la implementación de diálogos intersectoriales que incluyan a la academia y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de socializar la plataforma de sistematización obtener retroalimentaciones y validar el funcionamiento del Sistema.

2.6. Eje de cooperación internacional, migración y fronteras.

El eje de cooperación internacional, migración y fronteras previsto en la Estrategia Nacional, es la apuesta del gobierno colombiano para combatir la trata de personas desde la cooperación transnacional. Lo anterior implica, entre otros aspectos, el fortalecimiento de la gestión e intercambio de información entre países y el abordaje de fenómenos migratorios (Estrategia Nacional, 2020, punto 5.6).

Al respecto, ASFC identificó una serie de dificultades que imposibilitan el cabal cumplimiento de los objetivos y metas propuestas por la Estrategia Nacional en dicho eje, los cuales se analizan a continuación.

2.6.1. Obstáculo: Mecanismos de cooperación limitados para la investigación transnacional del delito.

Como se mencionó en la unidad 1 sobre el contexto colombiano, el fenómeno de la trata de personas se ha visto afectado dado el flujo migratorio que ha vivido el país en los últimos años. Esta realidad requiere un abordaje desde una mirada global y por ello que se promuevan estrategias para la cooperación internacional.

En su comentario sobre los Principios y Directrices recomendados, OACNUDH reconoce que el delito de la trata suele tener un carácter transnacional. Por ello, insiste que la cooperación internacional debe incluir actividades como “el intercambio de información entre distintos organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley, además de herramientas jurídicas tales como la extradición y la asistencia jurídica mutua” (OACNUDH, 2010, pág. 194).

El Estado colombiano “ha suscrito convenios y acuerdos en el ámbito multilateral con Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y otros; en el ámbito bilateral, ha firmado memorandos de entendimiento con Ecuador (2012), Argentina, Chile, El Salvador y Honduras (2013), Costa Rica y Paraguay (2014), Perú (2015), Panamá (2018)” (Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz, 2021, pág. 24). Mediante dichos memorandos se adoptaron estrategias orientadas a la asistencia y protección de las víctimas, y se creó el compromiso de construir un plan de trabajo anual en el que se precisaran las acciones puntuales de colaboración entre los Estados, además, se adoptaron mecanismos de evaluación y seguimiento⁹.

Así se evidencia que no existen memorandos de entendimiento o acuerdos con países fronterizos como Venezuela y Brasil, países con los cuales Colombia comparte importantes flujos migratorios, dentro de los cuales transitan víctimas de trata de personas (Fajardo & Triana, 2021)¹⁰.

9.

Ver: Memorando de entendimiento entre la república del Ecuador y la república de Colombia para la prevención e investigación del delito de la trata de personas y la asistencia y protección a las víctimas de la misma. Disponible en: <http://www.trataytrafico.gob.ec/assets/archivos/biblioteca/acuerdos/MEMORANDO%20DE%20ENTENDIMIENTO%20COLOMBIA-ECUADOR,%202012.pdf>.
Memorando de entendimiento entre la república de Colombia y la república de Argentina. Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/E158C_ARGENTINA_B-ACUERDOPREVENICIONINVESTIGACIONTRATAPERSONASASISTENCIAVICTIMAS2013.PDF.
Memorando de entendimiento entre a república de Colombia y la república de El Salvador. Disponible en: http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/2af18_ELSALVADOR_B-MEMORANDOENTENDIEMENTOPARALAPREVENICIONEINVESTIGACIONCONTRALATRADEPERSONAS2013-TEXTO.PDF

10.

Ver: Fajardo & Triana, 2021, presentan el balance de la trata de personas en la frontera colombo venezolana, así mismo la Organización Capital Humano y Social Alternativo, 2012, expone un análisis de la situación de la trata en la triple frontera Perú-Brasil-Colombia. Disponible en: https://issuu.com/chsalternativo/docs/2012_trata_de_personas_region_loret



Ante esa situación, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares recomendaba al Estado colombiano en el marco de tercer informe periódico de Colombia que:

Potencie la cooperación internacional, regional y bilateral desarrollando planes de acciones conjuntas con los países de origen, tránsito y destino sobre la prevención de la trata de personas, detección de redes de crimen organizado y coopere con las fiscalías o procuradurías para detener, juzgar y sancionar a los criminales (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 2020, pár.51.)

Sin embargo, la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales no es una solución en sí misma. En efecto, estos mecanismos de cooperación también han sido reconocidos como lentos en la práctica, por el formalismo excesivo que implican, dificultando la realización de una investigación rápida que requiere este tipo de delito (Ministerio de Justicia, 2017, pág.35.).

El Estado colombiano ha procurado responder a estos desafíos a nivel regional, al integrar la Red Iberoamericana de Fiscales Especializados en Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (REDTRAM), creada en 2011¹¹, a fin de fortalecer la cooperación judicial entre los Ministerios Públicos y fiscales en la región en materia de investigación, atención y protección a víctimas de trata.



11.

Esta Red se ha materializado tras la firma del “Protocolo de Cooperación Interinstitucional para fortalecer la investigación, atención y protección a víctimas del delito de trata de personas entre los Ministerios Públicos Iberoamericanos AIAMP, REMPM.

El compromiso de los Estados, parte de esa red se ha reanudado en 2017, con la firma de un nuevo Protocolo de cooperación interinstitucional, que prevé dentro de sus objetivos principales, fomentar y agilizar la cooperación judicial entre los Ministerios Públicos y promover la creación de equipos conjuntos de investigación, entre otros (Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, 2017).

Ahora bien, a pesar de estos avances en la materia, de acuerdo con la información suministrada por la FGN en el marco del Foro Interamericano (2022), hasta la fecha sólo se habrían impulsado investigaciones conjuntas con España y Ecuador a través de este sistema de cooperación¹². Dado este panorama, ASFC plantea las siguientes estrategias para fortalecer el eje de cooperación internacional, migración y fronteras.

2.6.2. Recomendación: Fortalecimiento de los mecanismos de cooperación judicial internacional.

De acuerdo con su análisis de los obstáculos en la materia, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan 3 estrategias para la consolidación de mecanismos eficaces de cooperación internacional para la investigación de casos.

2.6.2.1 Suscripción de acuerdos bilaterales y multilaterales con los países fronterizos.

Los acuerdos bilaterales o multilaterales son instrumentos útiles en materia de trata, ya que permiten a los Estados interesados definir objetivos, prioridades y obligaciones comunes, a fin de mejorar la coordinación y concertación de sus esfuerzos, de esta manera proporcionar una estrategia regional en la lucha contra este fenómeno sin fronteras.



12.

Afirmaciones realizadas por representante de la FGN, participante de la reunión con fiscales y representantes del ministerio público del Foro Interamericano sobre la lucha contra la trata de personas realizado por ASFC (2022).

De acuerdo con el análisis hecho sobre las barreras en temas de cooperación, se evidencia la necesidad de realizar un acuerdo multilateral de cooperación con los países de la triple frontera amazónica, es decir con Brasil y Perú. Si bien no existen cifras detalladas en cuanto a la ocurrencia de este fenómeno en la zona, no es menos cierto que la gravedad de este flagelo ha sido documentada desde hace varios años en esta región problemática¹³.

Como lo resaltó la organización Proética en un estudio comparativo sobre la normatividad de los tres países y casos emblemáticos de trata en esta zona, se evidencia que “la pobreza, la ausencia del Estado, [...] la poca claridad de roles y funciones de las instituciones, entre otros, son factores de vulnerabilidad que conducen a la trata de personas en la triple frontera.” (Proética, 2020, pág.20).

Por ello, este instrumento multilateral debería definir lineamientos y planes de acción a fin de fortalecer la lucha contra este fenómeno de forma concertada, en particular en materia de prevención, atención a víctimas, cooperación judicial y cooperación interinstitucional. Cabe mencionar que, en agosto de 2022, una fiscal de Iquitos, Perú, contactó a ASFC solicitando acompañamiento para reactivar la mesa Triple Frontera de prevención de la trata de personas, mesa que funcionó entre 2015 y 2019, con la participación de autoridades de los tres países.

**13.**

Planteamiento expresado por varios actores representantes de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del Foro Interamericano sobre Lucha contra la Trata de Personas realizado por ASFC en abril de 2022. Las videgrabaciones del Foro, disponibles en: <https://www.youtube.com/watch?v=znp68WAZmxE>

De igual forma, dadas las dinámicas sociales complejas que existen en la frontera entre Venezuela y Colombia y que expone a los/as migrantes a situaciones de alto riesgo, es crucial que el Gobierno colombiano propicie diálogos con el Gobierno venezolano para implementar medidas de abordaje conjunto que resulten en la protección de víctimas de trata migrantes, lo cual debería materializarse, por ejemplo, en la adopción de un acuerdo bilateral.

2.6.2.2. Creación de equipos conjuntos de investigación con países receptores de víctimas colombianas y países fronterizos.

De igual forma, es esencial ampliar los mecanismos de cooperación internacional en materia de trata, a través de la creación de equipos conjuntos de investigación con los países de la región con los que se han suscrito acuerdos bilaterales, así como con países donde se han identificado múltiples casos con víctimas colombianas, tales como México (79), China (74) y Ecuador (54) (Ministerio del Interior, 2022).

Este compromiso del Estado colombiano, plasmado en el protocolo antes mencionado suscrito en el marco de la REDTRAM, resulta sumamente importante para agilizar la colaboración judicial en casos transnacionales y lograr mayores resultados en la investigación y sanción de la delincuencia organizada internacional. Lo anterior se refiere en particular a la mejora de las técnicas de investigación conjuntas, la recopilación y el manejo de la prueba, y la definición de protocolos entre las autoridades respectivas.

La experiencia de cooperación entre España y Paraguay constituye un referente importante en materia de colaboración judicial y operación de equipos conjuntos de investigación en trata de personas. Esta experiencia reportó operaciones exitosas para la investigación y persecución penal de varios grupos delictivos en ambos países (Fernández, Acevedo & Abarzúa, 2020). **Algunas de las operaciones incluyeron procedimientos de allanamientos simultáneos en ambos países, el intercambio permanente de información, reuniones de planeación y coordinación de acciones, entre otras.** A su vez, la experiencia entre Brasil y Paraguay es un referente importante, pues se creó un Equipo Conjunto de Investigación cuyo objetivo fue investigar la trata de personas en zonas fronterizas, este grupo fue una herramienta que permitió el apoyo regional y una respuesta eficaz en la lucha y prevención de la trata (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020).

Para llevar a cabo estos procesos, se recomienda que el Estado colombiano promueva los espacios de cooperación establecidos entre los Ministerios Públicos Iberoamericanos de la REDTRAM, así como dedicar presupuestos específicos destinados a fortalecer la participación en los diferentes espacios de cooperación internacional.

2.6.2.3. Fortalecimiento de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional.

A fin de responder a las necesidades de coordinación ágil, que requieren la investigación y judicialización en casos de trata transnacional, la REDTRAM promueve la utilización del canal de comunicación diseñado por la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed), llamada Iber@. Esta herramienta consiste en una plataforma web que tiene como objeto facilitar las solicitudes de intercambio de información entre las fiscalías de los países iberoamericanos.

Esta red fue formalizada a través de la firma del Tratado de Medellín, el cual no ha sido ratificado por Colombia a la fecha, encontrándose en la etapa de proyecto de Ley¹⁴.

Se sugiere ratificar sin demora este tratado y fortalecer la funcionalidad de este canal de comunicación, socializando la plataforma y los mecanismos de comunicación con los fiscales de Colombia para contribuir al mejoramiento de la cooperación transnacional en materia de investigación y judicialización de la trata de personas.



14.

Ver: Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica. Disponible en: [Internacionalhttps://iberred.notariado.org/](https://iberred.notariado.org/). Ver: Secretaría general iberoamericana Disponible en: <https://www.segib.org/se-presenta-iber-la-nueva-red-de-cooperacion-juridica-iberoamericana/>

UNIDAD 3. Conclusiones

Como se estableció a lo largo del documento, persisten diversos obstáculos en la lucha contra la trata de personas que deben ser priorizados por el Estado colombiano. **El éxito de la Estrategia Nacional depende en gran medida del seguimiento y sostenibilidad de su implementación, así como de los ajustes periódicos que esta tenga y que respondan a las necesidades concretas de quienes sobreviven o son víctimas de este delito.**

Reiteramos así, la importancia de **priorizar el fortalecimiento del CILCTP** para el apoyo a la gestión y coordinación territorial, a través de la garantía de participación efectiva en los comités de actores como representantes de organizaciones sociales. Adicionalmente, se recomienda la **implementación de diálogos territoriales e intersectoriales** y la creación de canales de comunicación permanentes entre las distintas instancias nacionales y territoriales.

Así mismo se recomienda al Estado colombiano, **implementar estrategias de prevención orientadas a mitigar factores de riesgo y brechas estructurales, a partir de procesos educativos a los ciudadanos sobre la trata de personas, enfoque de género y derechos humanos.** Adicionalmente, se requiere que se adopten medidas para mejorar las condiciones laborales y económicas de las poblaciones más vulnerables en el país, como parte integrante de una política pública que contribuya a la desestructuración de condiciones de vulnerabilidad que estimulen la trata de personas. Por ello, **el Estado colombiano debe aumentar progresivamente la inversión social en la promoción del empleo y la garantía de derechos laborales,** entre otras.



Debido a las graves afectaciones que representa el delito en las mujeres y personas LGBTI, es urgente que se prioricen los programas de prevención de la violencia contra estos grupos acorde a los estándares internacionales y bajo una perspectiva de género e interseccional que responda a sus particularidades, diversidades y necesidades específicas.



En este mismo camino se requiere de la implementación de estrategias para brindar protección y asistencia a las víctimas, orientadas a procesos individualizados y centrados en establecer sus proyectos de vida. Lo anterior implica la puesta en marcha de medidas de atención y protección urgentes que van desde la ubicación en albergues, la atención integral en salud mental y física hasta el fomento de la autonomía económica como estrategia para salir de los círculos de violencias. La eliminación de los prejuicios y estereotipos de género, los procesos de acompañamiento posteriores a los hechos victimizantes como parte de la reparación que requieren quienes han sido sujetos.as a este flagelo, son igualmente medidas idóneas para combatir este delito.

En cuanto a la judicialización de los casos de trata, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan el fortalecimiento del Grupo de Trabajo creado por la FGN para que cuente con herramientas técnicas, financieras y humanas, que propicien su funcionamiento en todo el territorio nacional y que esté coordinado con las instancias institucionales ya creadas. Adicionalmente, es prioritario que se capacite en técnicas investigativas que promuevan el estudio y el análisis de tipo proactivo por parte de la FGN. Lo anterior como parte de la observancia al estándar internacional de debida diligencia en materia de investigación y sanción del delito de trata.

ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan crear un sistema unificado e interoperable que permita consolidar los registros estadísticos de casos de trata de personas en el país, para ello se sugiere la adopción de mecanismos como el implementado por la OIM y Microsoft.

Se sugiere al Estado colombiano promover la iniciativa de un acuerdo multilateral con los países fronterizos para la cooperación en materia investigativa, así como propiciar diálogos con el Gobierno de Venezuela para garantizar los derechos de las personas migrantes. Simultáneamente, se recomienda de manera prioritaria realizar las gestiones pertinentes para la ratificación del tratado de Medellín y su respectiva socialización.

En suma, ASFC y la Defensoría del Pueblo recomiendan al Ministerio del Interior:



1. Empezar acciones de fortalecimiento del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, tales como:



a. Establecer un canal de comunicación permanente entre su secretaría técnica y las secretarías de los comités municipales y departamentales.



b. Designar enlaces territoriales que faciliten los trámites y solicitudes elevadas por entes municipales y departamentales.



c. Crear de sesiones de trabajo intersectoriales y territoriales periódicas cuyo objetivo sea propiciar el intercambio de buenas prácticas y promover análisis conjunto de casos, así como la proyección y consolidación de estrategias para enfrentar el delito de trata de personas



d. Desarrollar diálogos y acompañamiento técnico durante los procesos de formulación de planes de desarrollo municipales y departamentales junto al Centro Operativo Anti-Trata, los.as alcaldes.as y gobernadores.as.



e. Promover la participación en los comités de lucha contra la trata, nacional y territoriales, de actores como organizaciones de la sociedad civil y representantes de la academia con conocimiento en el tema.

2. Implementar campañas de sensibilización enfocadas en:

a. Informar a quienes suelen demandar los servicios producto de la trata de personas sobre el impacto en las víctimas y los delitos conexos que se relacionan con su explotación.

b. Concientizar al público general, así como a los diferentes sectores como el turístico, bares, terminales de transportes, hoteles, entre otros, acerca del fenómeno de la trata de personas.

3. Adoptar los enfoques étnicos y de género de manera efectiva en las acciones de protección y asistencia a víctimas de trata, y especialmente en el Protocolo para Identificar, Proteger y Asistir a las Víctimas de Trata de Personas en contextos migratorios. De igual forma, facilitar la participación de las víctimas del delito, especialmente de mujeres, personas LGBTI y personas racializadas, durante su diseño.

4. Incorporar espacios en las rutas de atención que le permitan a las víctimas expresar su percepción sobre los procesos y servicios recibidos, así como sus necesidades.

5. Capacitar a funcionarios.as públicos.as acerca de los estándares internacionales vigentes en materia de garantía de los derechos de las víctimas de trata, sobre todo de mujeres, personas LGBTI, personas migrantes y personas racializadas.

6. Diseñar procesos de sensibilización para funcionarios.as públicos.as con competencia en la ruta de atención que cuenten con la participación de las víctimas.

7. Difundir y socializar el sistema nacional de información de casos a través de diálogos intersectoriales con funcionarios.as públicos.as que incluyan a la academia y organizaciones de la sociedad civil.

8. Solicitar apoyo a expertos.as en temas de sistema de información con el fin de fortalecer y mejorar la plataforma de sistematización y seguimiento a casos de trata de personas.

9. Revisar, ajustar y socializar el formato único de reporte de casos de trata, de manera que se emplee un lenguaje accesible sobre el delito y se simplifique la cantidad de información solicitada, con el fin de que sea más fácil su diligenciamiento por parte de los.as funcionarios.as.

A los Comités departamentales, distritales y municipales de lucha contra la trata de personas:



1. Promover la creación de albergues para víctimas de trata de personas que tengan en cuenta la edad, las necesidades educativas y de formación, las condiciones de discapacidad y de inseguridad de las víctimas. Así como garantizar la existencia de un espacio para el cuidado y entretenimiento para los.as hijos.as de las víctimas, mientras estas reciben los servicios de los programas de asistencia.

2. A partir del diagnóstico de las necesidades particulares de las víctimas, diseñar planes y rutas de atención individualizadas que contemplen los tiempos mínimos de duración de los programas, acorde a las realidades de las víctimas.

A la Fiscalía General de la Nación, en especial a la Dirección Especializada Contra las Violaciones a los Derechos Humanos y al Grupo de Trabajo de Investigación y Articulación para la Lucha contra la Trata de Personas, el Tráfico de Migrantes y sus delitos conexos:



01. Adoptar herramientas innovadoras en materia de investigación teniendo en cuenta la experiencia de países de la región, especialmente las estrategias implementadas por la Unidad contra las Estructuras Criminales de Trata de personas de Guatemala.



02. Crear subgrupos de trabajo de investigación en regionales priorizadas según la ocurrencia del delito o su ubicación fronteriza, que cuenten con la participación de la Policía Judicial, investigadores.as especializados.as en lavado de activos y delitos financieros, delegados.as de la Dirección del CTI y de la Interpol.



03. Implementar un canal de comunicación permanente entre la Dirección Especializada Contra las Violaciones a Derechos Humanos, la Dirección Especializada Contra el Lavado de Activos y la Dirección Especializada de Investigaciones Financieras, de manera que sea posible compartir buenas prácticas y comparar patrones de macro criminalidad en casos de trata de personas.



04.

Promover la composición interdisciplinaria del Grupo de Trabajo de Investigación y Articulación para la Lucha contra la Trata de Personas, el Tráfico de Migrantes y sus delitos conexos, integrando especialmente a la Policía Judicial especializada.



05.

Evitar la rotación de personal, garantizando, a su vez, la formación constante de fiscales en mecanismos de investigación y en trata de personas.

Al Ministerio de Educación a nivel nacional y a las Secretarías de Educación a nivel departamental:

1. Adelantar procesos pedagógicos enfocados en transformar los patrones culturales que normalizan la violencia y la discriminación contra la mujer y personas LGBTI, desde un enfoque de derechos humanos.



Al Ministerio de Relaciones Exteriores:

1. Propiciar diálogos con el Gobierno de Venezuela para implementar medidas de abordaje conjunto que resulten en la protección de víctimas de trata migrantes, y se concentren en la adopción de un acuerdo bilateral.
2. Promover espacios de creación conjunta de investigación con países receptores de víctimas colombianas y países fronterizos.

Con esta contribución, se pretende incidir en el fortalecimiento institucional, el cual se espera, se traduzca en la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de trata de personas en Colombia.

ASFC reitera su compromiso en seguir apoyando las instituciones y la sociedad civil en Colombia para luchar contra la trata de personas.



Referencias bibliográficas

Abogados sin fronteras Canadá. (2021). Programa las sobrevivientes. Un abordaje innovador en materia de sensibilización y prevención del fenómeno de la explotación sexual. Québec: Avocats sans frontières Canada. Disponible en: https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/7187/ficha_1_-_el_programma_las_sobrevivientes_del_spvm_final.pdf

Abogados sin fronteras Canadá. (2022). El enfoque centrado en las víctimas en el marco de los procedimientos penales canadienses, https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/9310/o_victimas_procedimientos_penales_canadienses_2022.pdf

Abogados sin fronteras Canadá. (2022). Relatoría Foro Interamericano sobre la lucha contra la trata de personas. Bogotá.

Aceros, J., Vargas, J., & Reyes, J. (2017). Trayectorias territoriales de la asistencia a víctimas de trata de personas. Análisis cualitativo desde la perspectiva de los actores institucionales en Santander, Colombia. Revista Criminalidad, 33-48. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/revista/volumen-59-no-2>

Aceves, S. (2021). La trata de personas desde una perspectiva de género y derechos humanos. Derechos Fundamentales a Debate, 139-162. Disponible en: http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No17/ADEBATE-17-art9.pdf

Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (2017), Protocolo de cooperación interinstitucional para fortalecer la investigación, atención y protección a víctimas del delito de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes entre los Ministerios Públicos Ibero Americanos. Disponible en: https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/11/Protocolo_AIAMP.pdf

Capital Humano y Social Alternativo. (2012). La trata de personas en la triple frontera Perú-Brasil-Colombia. Perú: CHS. Disponible en: https://issuu.com/chsalternativo/docs/2012_trata_de_personas_region_loret

Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva. (2010). La Incorporación de la Perspectiva de Género en programas de salud. México D.F.: Gobierno Federal. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/VIH/OtrasPublicacionesdeinteresrelacionadosconelVIH/CENSIDA/GUIA_PERSPECTIVA_GENERO%20ssa.pdf

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011; EUROSOCIAL, 2013. Disponible en: https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/02/Herramientas_23.pdf

Comisión Europea. (2018). Segundo informe sobre los progresos realizados en la lucha contra la trata de seres humanos (2018), con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0777&from=en>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe. OAS. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2012). La trata de personas. D.F. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos México. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_Cartilla_Trata.pdf

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Colombia, 27 de enero de 2020, U.N. Doc CMW/C/COL/CO/3.

Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz. (2021). VI Balance de la implementación de las políticas Anti Trata en Colombia 2021. Medellín: Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz. Disponible en: <https://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/2021/11/30-Balance-UNIDO.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Informe sobre Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas. Washington, D.C. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). Derechos Humanos de las Personas con COVID-19. RESOLUCIÓN 4/2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-4-20-es.pdf>

Counter-Trafficking Data Collaborative. (2022). About. Disponible en: CTDC: <https://www.ctdatacollaborative.org/about-us>

Defensoría del Pueblo. (2021). Informe Defensorial: Panorama sobre las medidas de asistencia a víctimas de trata de personas. Bogotá: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe-trata2021.pdf>.

Defensoría del Pueblo Ecuador. (2016). Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la región Andina. Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas. Quito: Federación Iberoamericana del Ombudsman. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Trata-de-Personas-en-la-Region-Andina-Politiclas-Publicas_FIO.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN) Versión 2.0. Bogotá: DNP.

Department of State. (2021). Trafficking in persons report. New York: Department of State. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la Gestión de las entidades territoriales. Bogotá: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Lineamientos%20Enfoque%20Diferencial%20%C3%89TNICO%20VPublicable%20FINAL%20260216.pdf>

Echeburúa, E., Corral, P., & Amor, P. (2004). Evaluación del daño psicológico en las víctimas de delitos violentos. *Psicopatología Clínica, legal y forense*, 227-244. Disponible en: <http://masterforense.com/pdf/2004/2004art19.pdf>

Fajardo, L., & Triana, N. (2021). La trata de personas en la frontera colombo-venezolana. Pares, Fundación Paz y Reconciliación. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/la-trata-de-personas-en-la-frontera-colombo-venezolana>

Fernández, P., Acevedo, N., & Abarzúa, F. (2020). Equipos conjuntos de investigación en la lucha contra la trata de personas. Experiencia paraguaya y española. *Investigación en ciencias jurídicas y sociales*, 15-34.

Fiscalía General de la Nación, (2022). Resolución 261 de 29 de marzo de 2022. Por medio de la cual se crea la estrategia de la Fiscalía General de la Atención para atención a los fenómenos criminales de trata de personas y tráfico de migrantes, sus delitos asociados o conexos. Bogotá. Diario Oficial N°: 51991. Disponible en: https://xperta.legis.co/visor/legcol/legcol_ccba2c8bf15c4d2aa08006f02db8ea2f/coleccion-de-legislacion-colombiana/resolucion-261-de-marzo-29-de-2022

Funda Redes. (2019). Boletín No. 15 Grupos armados irregulares imponen la dinámica del crimen en las trochas fronterizas. Funda Redes. Disponible en: <https://fundaredes.org/boletines/Boletin15-FundaRedes.pdf>

Gutierrez, C., Coronel, E., & Pérez, C. (2009). Revisión teórica del concepto de victimización secundaria. *Liberabit*, 49-58.

Hurtado, M., & Narvaez, L. (2022). Línea base sobre las estadísticas de trata de personas en Colombia. *Abogados sin fronteras* Canadá.

Irene López. (2007). El enfoque de género en la intervención social . Cruz Roja . Disponible en https://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/carmen_verde/manual.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho y Organización Internacional para las Migraciones OIM. (2017). Fortalezas y debilidades de la investigación y judicialización criminal del delito de trata de personas. Bogotá: OIM. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/PublicacionesMinJusticia/Documento%20Trata%20de%20Personas.pdf>

Ministerio del Interior. (2014). Trata de Personas. Disponible en: <http://tratadepersonas.mininterior.gov.co/trata-de-personas/estadisticas>

Ministerio del Interior. (2022). Datos abiertos: Observatorio del delito de Trata de Personas. Destino trata de externa 2013-2022. Disponible en <https://www.mininterior.gov.co/datos-abiertos-atencion-al-ciudadano/>

Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. OACNUDH. (2010). Principios y Directrices Recomendados sobre Derechos Humanos y Trata de Personas: Comentario. Nueva York y Ginebra: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/401/71/PDF/N0240171.pdf?OpenElement>

Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. OACNUDH (2014). Los Derechos Humanos y la Trata de Personas. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS36_sp.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2020). Equipos Conjuntos de Investigación (ECI). “Una herramienta eficaz para combatir la Trata de Personas entre Brasil y Paraguay”. Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/human-trafficking/Webstories2020/equipos-conjuntos-de-investigacin-ecis-una-herramienta-eficaz-para-combatir-la-trata-de-personas-entre-brasil-y-paraguay.html>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. (2007). Manual para la lucha contra la trata de personas. Nueva York: UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. (2009). Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Costa Rica: UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/AUTO_APRENDIZAJE.pdf

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC (2015). Protocolo de Investigación y Judicialización para el Delito de Trata de Personas. Bogotá: UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/marzo/PROTOCOLO_DE_INVESTIGACION_Y_JUDICIALIZACION_Sede.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2016). Informe Mundial sobre Trata de Personas. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Diciembre/2016_Global_Report_on_Trafficking_in_Persons.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. (2020). Global Report on Trafficking In Persons. New York: United Nations. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. (2022). Los efectos de la pandemia de COVID-19 en la trata de personas y las respuestas a los desafíos. Un estudio mundial de evidencia emergente. Disponible en: https://mexico.un.org/sites/default/files/2022-02/Covid_and_TiP_-spanish.pdf

Organización Internacional para las Migraciones. OIM. (2020). 6 datos relevantes sobre la trata de personas en Colombia. Bogotá: OIM. Disponible en: [https://colombia.iom.int/es/news/6-datos-relevantes-sobre-la-trata-de-personas-en-colombia#:~:text=Trata%20externa%3A%20en%20su%20mayor%3%ADa,est%3%A1n%20en%20Colombia%20\(-71\)](https://colombia.iom.int/es/news/6-datos-relevantes-sobre-la-trata-de-personas-en-colombia#:~:text=Trata%20externa%3A%20en%20su%20mayor%3%ADa,est%3%A1n%20en%20Colombia%20(-71))

Organización Internacional para las Migraciones. OIM. (25 de Febrero de 2022). ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrentan las personas refugiadas y migrantes venezolanas en el Caribe? Disponible en: <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/cuales-son-las-principales-dificultades-que-enfrentan-las-personas-refugiadas-y-migrantes-venezolanas-en-el-caribe>

Organización Internacional para las Migraciones. OIM. (31 de octubre de 2020). 6 datos relevantes sobre la trata de personas en Colombia. Disponible en: <https://colombia.iom.int/es/news/6-datos-relevantes-sobre-la-trata-de-personas-en-colombia#:~:text=N%3%BAmero%20de%20casos%20registrados,y%20el%2018%25%20a%20hombres> .

Organización Internacional para las Migraciones. OIM (2012). Manual de abordaje, orientación y asistencia a víctimas de trata de personas con enfoque de género y derechos. Bogotá: OIM. Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/manual_de_abordaje.pdf

Organización Naciones Unidas ONU. (2006). Guía de acciones estratégicas para prevenir y combatir la discriminación por orientación sexual e identidad de género: Derechos humanos, salud y VIH. Rio de Janeiro : ONU.

Organización Panamericana de la Salud. (2013). Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Trata de personas. Washington, DC: OMS. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/98857/1/WHO_RHR_12.42_spa.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2021). Informe Regional de Desarrollo Humano 2021: la paradoja de la desigualdad en Colombia. Colombia: PNUD. Disponible en: <https://www.undp.org/es/colombia/informe-regional-de-desarrollo-humano-2021-la-paradoja-de-la-desigualdad-en-colombia>

Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (UNODC 2000).

Raymond, J. (2006). Guía para el nuevo Protocolo de Naciones Unidas sobre tráfico de personas. ACNUR. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4096.pdf?fileadmin=~/Documentos/BDL/2006/409#:~:text=Los%20fines%20del%20presente%20Protocolo,Parte%20para%20lograr%20esos%20fines>

Roman, A. (2019). La congestión Judicial en Colombia. Santiago de Cali: UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI. Disponible en: <https://repository.usc.edu.co/bitstream/handle/20.500.12421/3822/LA%20CONGESTI%C3%93N%20JUDICIAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Unión Interparlamentaria & UNODC. (s.f.). La lucha contra la trata de personas. Manual para parlamentarios. 2009: Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Handbook_for_Parliamentarians_Spanish.pdf

Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia de El Salvador. (2013). Por una atención Libre de victimización Secundaria. El Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia.

ANEXO 1. Tabla consolidado de respuestas derechos de petición.

No.	Departamento	Respuesta
1	Amazonas	Sí
2	Antioquia	Sí
3	Arauca	No
4	Atlántico	Sí
5	Bolívar	Sí
6	Boyacá	Sí
7	Caldas	No
8	Caquetá	Sí
9	Casanare	Sí
10	Cauca	Sí
11	Cesar	Sí
12	Chocó	No
13	Córdoba	Sí
14	Cundinamarca	Sí
15	Guainía	Sí
16	Guaviare	Sí
17	Huila	Sí
18	La Guajira	Sí
19	Magdalena	Sí
20	Meta	No
21	Nariño	Sí
22	Norte de Santander	Sí
23	Putumayo	No
24	Quindío	Sí
25	Risaralda	Sí
26	San Andrés y Providencia	No
27	Santander	Sí
28	Sucre	Sí
29	Tolima	Sí
30	Valle del Cauca	Sí
31	Vaupés	Sí
32	Vichada	Sí

ANEXO 2

Respuestas del Ministerio del Interior frente al funcionamiento del Sistema Nacional de Información sobre trata de personas.

En septiembre de 2021, el Ministerio del Interior respondió señalando que:

- El Sistema Nacional de Información está en una etapa de actualización para importar y exportar información de otros sistemas de información, particularmente con la FGN, entidad con la que se compartirá un módulo de notificaciones que permitirá conocer el estado de los procesos de investigación y judicialización correspondientes con los casos articulados.
- Esta información anonimizada y sistematizada será puesta a disposición de la ciudadanía a través de una herramienta de analítica avanzada.
- Las variables que emplea el sistema para desagregar la información son: i) Enfoque de Género (Masculino - Femenino); ii) Enfoque de Orientación Sexual (Heterosexual, Homosexual, Bisexual, Gay, Lesbiana, Transgénero Mujer, Transgénero Hombre, Intersexual); iii) Enfoque de Curso de Vida (Primera Infancia, Infancia, Adolescencia, Adulto joven, Adulto, Vejez); iv) Enfoque Diferencial Tipo de Discapacidad; v) Enfoque Étnico; vi) Nivel Educativo; vii) Estrato Socioeconómico; viii) Condiciones de Vulnerabilidad; ix) Población Víctima (conflicto armado, desplazamiento).
- Con base en la información recopilada, se determinan las entidades nacionales y territoriales que se alertarán para activar la Ruta de Protección y Asistencia. Una vez se activa, se despliega la oferta de servicios contemplada en la legislación actual para determinar las condiciones de modo, tiempo y lugar con base en las que se asistió a la víctima.
- El nuevo sistema contiene un mecanismo de seguimiento y evaluación, el cual permite determinar si los servicios fueron prestados de manera efectiva, así como medir la modificación del estado de vulnerabilidad de la víctima y de cumplimiento del restablecimiento de sus derechos.

Por su parte, en agosto de 2021, el equipo de ASFC sostuvo una reunión con Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior. En esta reunión, el Grupo explicó que la actualización del Sistema Nacional de Información inició en el 2018 y se esperaba que finalizara en la segunda etapa de implementación del nuevo sistema en el último trimestre de 2021. Además, los/as funcionarios/as mencionaron que han identificado 140 posibles usos de la información registrada por el sistema, incluyendo la generación de alertas tempranas.

Para la actualización del sistema, el Ministerio del Interior revisó las diferentes bases de datos de las instituciones que registran casos de trata de personas y propusieron unos criterios unificados para superar los errores del registro manual. También, consultó a funcionarios.as de la Policía Nacional, FGN y del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Mientras que los funcionarios públicos de las instituciones mencionadas tendrán un usuario para entrar a la plataforma, los.as ciudadanos.as deberán llamar al número 018000 para obtener un enlace de acceso.

La plataforma del nuevo sistema se divide por módulos para caracterizar a la víctima y las medidas de protección y asistencia. Cuenta con 9 módulos: Línea 01800; Casos puestos en conocimiento del Ministerio por medio de la página web; caracterización de las víctimas; articulación de asistencia; ejecución de asistencia; seguimiento de asistencia; investigación y judicialización; monitoreo; y Repositorio.

Indicaron que, en estos módulos se permite adjuntar pruebas y realizar seguimiento a las medidas de asistencia, investigación y judicialización. De igual forma, resaltaron que el sistema cuenta con herramientas 'Power BI' con las que se pretende publicar información sobre estadísticas y escritos académicos basados en trata de personas, accesible al público general.



ANEXO 3

Fuentes de análisis documental para la construcción de este informe¹.

No.	Documento	Descripción
1	Trafficking in Persons Report (Department of State, 2021) ²	Es el documento más exhaustivo de análisis de los esfuerzos realizados por más de 188 países y territorios a nivel mundial en materia de lucha contra la trata de personas. La periodicidad de publicación es anual.
2	Global Report on Trafficking in Persons (UNODC, 2020) ³	Presenta un balance de la dinámica global del delito de trata a partir de datos de 148 países, incluyendo modalidades de trata, perfiles de las víctimas y principales rutas. La periodicidad de publicación es bienal.
3	The Global Slavery Index (Walk Free Foundation, 2018) ⁴	Presenta una estimación global del delito de trata de personas, de acuerdo con una medición de factores de vulnerabilidad y un balance de las respuestas de algunos gobiernos.
4	VI Balance de la Implementación de las políticas anti trata en Colombia, 2021 ⁵ (Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz, 2021)	Presenta una detallada descripción de las acciones contra la trata de personas implementadas por el gobierno colombiano. Adicionalmente, posiciona recomendaciones para cada eje de la política gubernamental al respecto.



1.

Esta tabla es una elaboración de ASFC con base en la revisión documental.



2.

Department of State, 2021. Trafficking in Persons Report. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/09/TIPR-GPA-upload-07222021.pdf>



3.

UNODC, 2020. Global Report on Trafficking in Persons. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf



4.

Walk Free Foundation, 2018. The Global Slavery Index. Disponible en: https://downloads.globalslaveryindex.org/ephemeral/GSI-2018_FNL_190828_CO_DIGITAL_P-1650897096.pdf



5.

Corporación Espacios de Mujer y Corporación SerVoz, 2021. VI Balance de la Implementación de las políticas anti trata en Colombia. Disponible en: <https://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/20211130-Balance-UNIDO.pdf>

5	Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina (Defensoría del Pueblo Ecuador, 2016)	Incluye recomendaciones dirigidas a las autoridades colombianas en los distintos ejes de acción y describen las fortalezas nacionales en cuanto a la lucha contra el delito.
6	Relatorías de 5 formaciones sobre estrategias de litigio para la representación judicial de víctimas de trata de personas ⁶ y 10 formaciones sobre la conceptualización de la trata y la atención a víctimas con enfoque de género ⁷ (ASFC, 2022), así como la relatoría del Foro Interamericano sobre la Lucha contra la Trata de Personas, todas organizadas por ASFC.	Las relatorías presentan las visiones y percepciones de los/as funcionarios/as asistentes a las formaciones y de más de 100 expertos/as en trata de personas, asistentes al Foro Interamericano sobre la Lucha contra la Trata de Personas realizado en Bogotá en abril de 2022.
7	Ficha “Programa Las Sobrevivientes; un abordaje innovador en materia de sensibilización y prevención del fenómeno de explotación sexual” (ASFC, 2021) ⁸ .	Esta ficha contiene la experiencia derivada de la implementación del programa ‘Las Sobrevivientes’ en Canadá. Presenta una visión general del programa, de su funcionamiento, de sus desafíos y de sus logros, con el fin de que pueda servir de inspiración para los actores implicados en la lucha de este tipo de criminalidad y en la asistencia a las víctimas.
8	Informe del Proyecto: “Plan metodológico, operativo y financiero para el funcionamiento de un sistema de información de trata de personas en Colombia” (Universidad de la Sabana, 2022) ⁹ .	Este documento presenta un balance de las cifras de trata de personas a nivel nacional y su disparidad entre instituciones.



6.

Los 5 talleres de estrategias de litigio para la representación de víctimas de trata de personas se han realizado en las ciudades de Bogotá, Ibagué, Medellín, Cali y Santa Marta.



7.

Los 10 talleres de sensibilización se han realizado en las ciudades de: Boyacá, Putumayo, Cauca, Arauca, Medellín, Pereira, Bogotá, Cúcuta, Bucaramanga y Cali.



8.

Este documento realizado por ASFC se encuentra disponible en: https://www.asfcandada.ca/site/assets/files/7187/ficha_1_-_el_programma_las_sobrevivientes_del_spvf_final.pdf



9.

Este informe es producto de uno de los 10 proyectos financiados por ASFC como mecanismo de apoyo de la organización orientado a generar un Plan metodológico, operativo y financiero para el funcionamiento de un sistema de información de trata de personas en Colombia.

9	Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas (Resolución 04/19 aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de diciembre de 2019).	Presenta una serie de directrices que sirven de referente en el abordaje de la trata de personas a nivel global.
10	Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs Brasil – Sentencia de 20 de octubre de 2016.	Realiza un análisis de los factores estructurales que fomentan la trata, el cual sirve de referente para diseñar estrategias de prevención.

ANEXO 4¹⁰

Sistematización de problemáticas identificadas respecto a la implementación de los ejes contemplados en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata.

Eje de acción de la estrategia	Problemáticas identificadas	Recomendaciones de ASFC y la Defensoría del Pueblo
a. Eje de coordinación y sostenibilidad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de coordinación institucional entre las entidades de orden nacional con las de orden territorial. 2. Inexistencia de presupuestos territoriales para la lucha contra la trata de personas. 	<p>Recomendación 1:</p> <p>Fortalecimiento del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, centrado en el apoyo a la gestión y coordinación territorial.</p>
b. Eje de prevención.	<ol style="list-style-type: none"> 3. Inadecuadas estrategias de prevención del delito por desconocimiento de los factores de riesgo y brechas estructurales que propician el delito. 4. Baja inversión estatal en la prevención de la trata de personas. 	<p>Recomendación 2:</p> <p>Implementación de estrategias de prevención orientadas a mitigar factores de riesgo y brechas estructurales.</p>



10.

Esta tabla es una elaboración de ASFC.

<p>c. Eje de protección y asistencia.</p>	<p>5. Deficiente identificación de víctimas por estereotipos sobre las mismas.</p> <p>6. Ausencia de rutas de atención con real enfoque de género y enfoque étnico.</p> <p>7. Procesos de asistencia a víctimas con baja participación de las víctimas.</p> <p>8. Desconocimiento de las rutas de atención a víctimas y del delito por parte de los.as funcionarios.as.</p> <p>9. Bajo nivel de implementación de las medidas de reparación a víctimas de trata de personas.</p>	<p>Recomendación 3:</p> <p>Adopción de protocolos de atención a víctimas con enfoque de género, étnico y de derechos humanos para la reparación integral.</p>
<p>d. Eje de investigación y judicialización.</p>	<p>10. Desconocimiento por parte de los.as investigadores.as y fiscales acerca del delito y los elementos de prueba.</p> <p>11. Baja participación de las víctimas en los procesos judiciales.</p> <p>12. Baja participación de los representantes judiciales de víctimas.</p>	<p>Recomendación 4:</p> <p>Creación de Unidad especializada de investigación en trata de personas.</p>
<p>e. Eje de generación y gestión del conocimiento.</p>	<p>13. Deficiente sistema estadístico y de información sobre el delito de trata de personas.</p> <p>14. Inexistencia de espacios de retroalimentación y evaluación a los procesos de atención realizados a las víctimas.</p>	<p>Recomendación 5:</p> <p>Fortalecimiento del sistema de información estadístico.</p>
<p>f. Eje de cooperación internacional, migración y fronteras.</p>	<p>15. Ausencia de mecanismos de cooperación para investigación transnacional del delito.</p>	<p>Recomendación 6:</p> <p>Creación de un Sistema de cooperación internacional para la investigación.</p>

ANEXO 5

Comités municipales reportados en respuesta a derechos de petición radicados por ASFC en 2021.

No.	Departamento	Municipios con comité	Soporte normativo	Total
1	Amazonas	Ninguno	No aplica	0
2	Antioquia	Medellín	Sin soporte	2
		Bello	Sin soporte	
3	Arauca	Sin respuesta	Sin respuesta	-
4	Atlántico	No especificaron	Sin reporte	10
5	Bolívar	Sin respuesta	Sin respuesta	-
6	Boyacá	No especificaron	Sin soporte	5
7	Caldas	Sin respuesta	Sin respuesta	-
8	Caquetá	No especificaron	Sin soporte	6
9	Casanare	Maní	Sin soporte	16
		Tauramena	Sin soporte	
		Monterrey	Sin soporte	
		Yopal	Sin soporte	
		Villanueva* ¹¹	Sin soporte	
		Chameza*	Sin soporte	
		Sacama*	Sin soporte	
		San Luis de Palenque*	Sin soporte	
Trinidad*	Sin soporte			



11*.

Estos municipios fueron reportados con comités inactivos

		Tamara*	Sin soporte	
		Orocué*	Sin soporte	
		Paz de Ariporo*	Sin soporte	
		La Salina*	Sin soporte	
		Sabanalarga*	Sin soporte	
		Pore*	Sin soporte	
		Nunchía*	Sin soporte	
10	Cauca	La Sierra	Sin soporte	13
		Jambaló	Sin soporte	
		Cajibío	Sin soporte	
		Piamonte	Sin soporte	
		López de Micay	Sin soporte	
		Timbío	Sin soporte	
		Argelia	Sin soporte	
		Puracé	Sin soporte	
		Corinto	Sin soporte	
		Mercaderes	Sin soporte	
		Toribío	Sin soporte	
		Sucre	Sin soporte	
		Sotará	Sin soporte	

11	Cesar	Astrea	Sin soporte	8
		La Paz	Sin soporte	
		Pueblo Bello	Sin soporte	
		Chiriguaná	Sin soporte	
		San Alberto	Sin soporte	
		Chimichagua	Sin soporte	
		Tamalameque	Sin soporte	
		Valledupar	Sin reporte	
12	Chocó	Sin respuesta	Sin respuesta	-
13	Córdoba	San Bernardo del Viento	Decreto Único No.1066 de 2015	10
		Moñitos	Decreto No. 0442 de 2016	
		San Antero	Decreto No. 0351 de 2016	
		San Andrés de Sotavento	Decreto No. 480 de 2017	
		Chinú	Decreto No. 374 de 2017	
		Chima	Decreto No. 090 de 2017	
		Momil	Decreto No. 170 de 2017	
		Tuchín	Decreto No. 0063 de 2017	
		San Pelayo	Decreto No. 0304 de 2021	
		Valencia	Decreto No. 200 de 2021	
14	Cundinamarca	Agua de Dios	Sin soporte	45
		Albán	Sin soporte	
		Anapoima	Sin soporte	
		Arbeláez	Sin soporte	
		Apulo	Sin soporte	

	Beltrán	Sin soporte	
	Bojacá	Sin soporte	
	Cachipay	Sin soporte	
	Choachí	Sin soporte	
	Chocontá	Sin soporte	
	El Colegio	Sin soporte	
	Facatativá	Sin soporte	
	Fosca	Sin reporte	
	Funza	Sin reporte	
	Fusagasugá	Sin reporte	
	Girardot	Sin reporte	
	Guasca	Sin reporte	
	Guayabal de Siquima	Sin reporte	
	Guayabetal	Sin reporte	
	Jerusalén	Sin reporte	
	La Mesa	Sin reporte	
	La Vega	Sin reporte	
	Machetá	Sin reporte	
	Madrid	Sin reporte	
	Pandi	Sin reporte	
	Pasca	Sin reporte	
	Puli	Sin reporte	
	Quipile	Sin reporte	
	Ricaurte	Sin reporte	

		San Francisco	Sin soporte	
		Sibaté	Sin soporte	
		Silvania	Sin soporte	
		Soacha	Sin soporte	
		Subachoque	Sin soporte	
		Tenjo	Sin soporte	
		Tibacuy	Sin soporte	
		Tocaima	Sin reporte	
		Vianí	Sin reporte	
		Villeta	Sin reporte	
		Manta	Sin reporte	
		Mosquera	Sin reporte	
		Nilo	Sin reporte	
		Viotá	Sin reporte	
		Zipaquirá	Sin reporte	
		Venecia	Sin reporte	
15	Guainía	No especificaron	Sin soporte	-
16	Guaviare	Sin respuesta	Sin respuesta	-
17	Huila	Sin respuesta	Sin respuesta	-
18	La Guajira	No especificaron	Sin soporte	14
19	Magdalena	Sanas de San Ángel	Sin soporte	13
		Chibolo	Sin soporte	
		Tenerife	Sin soporte	
		Plato	Sin soporte	

		Nueva Granada	Sin soporte	
		Santa Bárbara de Pinto	Sin soporte	
		Ariguaní	Sin soporte	
		Pijiño	Sin soporte	
		Santa Ana	Sin soporte	
		San Zenón	Sin soporte	
		San Sebastián	Sin soporte	
		Guamal	Sin soporte	
		El Banco	Sin soporte	
20	Meta	Sin respuesta	Sin respuesta	-
21	Nariño	Pasto	Decreto municipal 099 de 2015	2
		Ipiales	Decreto municipal 246 de octubre de 2017	
22	Norte de Santander	Villacaro	Sin soporte	16
		Santiago	Sin soporte	
		La Playa	Sin soporte	
		Convención	Sin soporte	
		Gramalote	Sin soporte	
		Lourdes	Sin soporte	
		Pamplona	Sin soporte	
		Ocaña	Sin soporte	
		Labateca	Sin soporte	
		Abrego	Sin soporte	
		Bucarasica	Sin soporte	

		Zulia	Sin soporte	
		Tibú	Sin soporte	
		Teorama	Sin soporte	
		El Carmen	Sin soporte	
		Puerto Santander	Sin soporte	
23	Putumayo	Sin respuesta	Sin respuesta	-
24	Quindío* ¹²	Quimbaya	Sin soporte	12
		Finlandia	Sin soporte	
		Buenavista	Sin soporte	
25	Risaralda	No especificaron	Sin soporte	-
26	San Andrés y Providencia	Sin respuesta	Sin respuesta	-
27	Santander	Sin respuesta	Sin respuesta	-
28	Sucre	Buenavista	Decreto 031 de 2016	25
		Caimito	Decreto 070 de 2016	
		Corozal	Decreto 045 de 2016	
		Coloso	Decreto 0104 de 2016	
		Coveñas	Decreto 039 de 2016	
		Chalán	Decreto 112 de 2016	
		El Roble	Decreto 034 de 2016	
		Galeras	Decreto 060 de 2016	
		La Unión	Decreto 038 de 2016	



12*.

Se cuenta con información incompleta respecto a los municipios que cuentan con Comité, la Gobernación señaló en respuesta a derecho de petición interpuesto por ASFC, que 12 municipios del departamento contaban con comité sin especificar cuáles.

		Los Palmitos	Decreto 145 de 2016	
		Majagual	Decreto 072 de 2016	
		Morroa	Decreto 028 de 2016	
		Ovejas	Decreto 109 de 2016	
		San Antonio de Palmito	Decreto 040 de 2016	
		San Benito	Decreto 097 de 2016	
		San Marcos	Decreto 085 de 2016	
		San Onofre	Decreto 026 de 2016	
		San Pedro	Decreto 0030 de 2016	
		Santiago de Tolú	Decreto 039 de 2016	
		San Juan de Betulia	Decreto 021 de 2016	
		Sampué s	Decreto 116 de 2016	
		Since	Decreto 067 de 2016	
		Sincelejo	Decreto 306 de 2016	
		Sucre	Decreto 041 de 2016	
Toluviejo	Decreto 47 de 2016			
29	Tolima	Ibagué	Sin soporte	8
		Alpujarra	Sin soporte	
		Ambalema	Sin soporte	
		Anzoátegui	Sin soporte	
		Cajamarca	Sin soporte	
		Dolores	Sin soporte	
		Espinal	Sin soporte	
		Fresno	Sin soporte	

30	Valle del Cauca	Sin especificar	Sin soporte	42
31	Vaupés	Mitú	Sin Soporte	1
32	Vichada	Santa Rosalía Vichada	Decreto 035 de 2020	4
		Primavera	Decreto 140 de 2018	
		Puerto Carreño	Decreto 053 de 2021	
		Cumaribo	Decreto 87 de 2018	

ANEXO 6

Anexo seguimiento a recomendaciones defensoriales para el abordaje del delito de trata de personas.

Introducción:

En el presente documento se expone el seguimiento a cuatro recomendaciones que la Defensoría del Pueblo de Colombia planteó en el Informe Defensorial “Panorama sobre las medidas de asistencia a víctimas de trata de personas” (2021)¹. El informe defensorial plantea recomendaciones dirigidas a cada una de las entidades de orden nacional y territorial que tienen competencia en la asistencia a víctimas de trata.

El seguimiento hecho por ASFC fue realizado a partir de la información recopilada en el marco de reuniones e investigaciones y a través de derechos de petición elevados ante las entidades gubernamentales competentes, en el marco del proyecto “Fortalecer las capacidades para la lucha contra la trata de personas (No más Trata)”.

Las recomendaciones objeto de seguimiento, así como las entidades competentes para su implementación son:

No.	Recomendación	Entidad competente
1	Avanzar en la constitución, formalización y operativización de los comités municipales para los 1112 municipios que conforman el territorio nacional.	Ministerio del Interior y Gobernaciones.



1.

Ver: Informe Defensorial: Panorama sobre las medidas de asistencia a víctimas de trata de personas. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Informe-trata2021.pdf>
Defensoría del Pueblo de Colombia, 2021.

2	Implementar en coordinación con el CILCTP y los comités territoriales, operativos de búsqueda activa en zonas en las cuales se tiene información sobre posibles casos de trata, por ejemplo, en las denominadas zonas de tolerancia y en espacios en los cuales hay alta presencia de mujeres, niños, niñas, adolescentes y población OSIGD en condiciones de vulnerabilidad.	Ministerio del Interior y Comités territoriales para la lucha contra la trata de personas.
3	Diseñar e implementar con la debida reserva, un registro nacional de albergues para víctimas del delito.	Ministerio del Interior, Gobernaciones y Alcaldías.
4	Avanzar en la consolidación del Sistema de Nacional de Información que incluya la participación de las entidades departamentales y municipales, con el fin de unificar las cifras y estadísticas que posee cada entidad y donde se incluyan variables para la protección de los derechos de las mujeres y de la población OSIGD.	Ministerio del Interior.

Fuente: Elaboración propia ASFC.

Con esto claro, se expone a continuación la información proporcionada como respuesta a los derechos de petición instaurados por ASFC en el año 2021 y que fueron dirigidos al Ministerio del Interior y a las Gobernaciones de los 32 Departamentos de Colombia, para monitorear el avance de las recomendaciones ya señaladas.

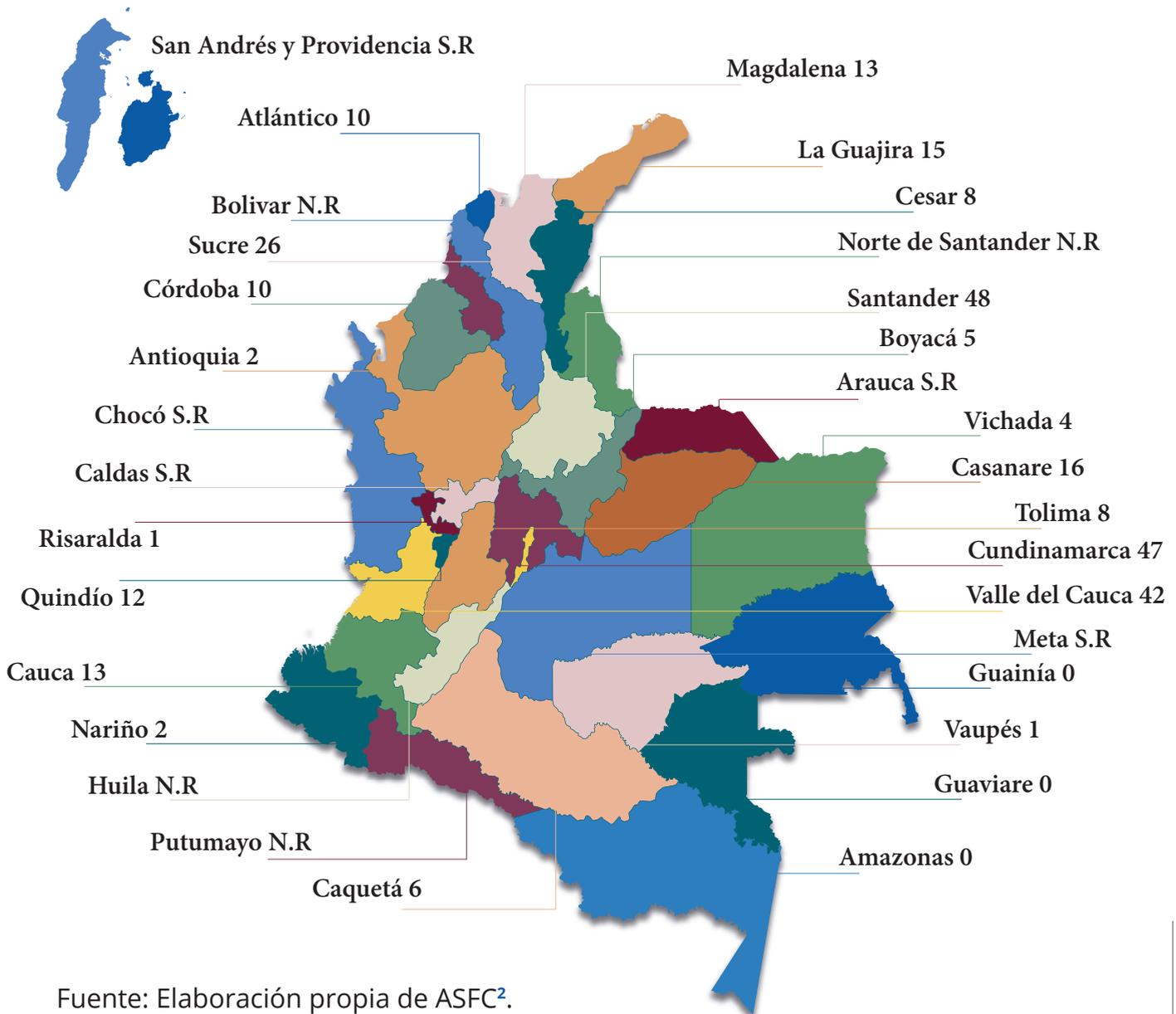
Es importante indicar que de los 32 departamentos consultados, 26 departamentos dieron respuesta total o parcial a los derechos de petición interpuestos: Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada. Por otro lado, los departamentos de Arauca, Caldas, Chocó, Meta, Putumayo y San Andrés y Providencia no dieron respuesta alguna a los mismos.

1. Constitución, formalización y operativización de los comités municipales para los 1.112 municipios que conforman el territorio nacional.

Dentro del seguimiento llevado a cabo por ASFC, se indagó por el número de comités municipales existentes en los 32 departamentos de Colombia.

De acuerdo con la información recopilada por parte de los 26 departamentos que dieron respuesta, se reporta que 289 de los 1.112 municipios a nivel nacional, cuentan con comités municipales activos de lucha contra la trata de personas. A continuación, se señala de forma desagregada el número de comités municipales por departamentos. El listado no incluye los comités departamentales.

Gráfico 1. Número de comités municipales reportados por departamento.



Fuente: Elaboración propia de ASFC².



2.

Las siglas S.R., significan sin respuesta, es decir aquellos departamentos que no contestaron los derechos de petición. Por su parte las siglas N.R., quiere decir no respondieron, es decir departamentos que contestaron el derecho de petición, pero no dieron respuesta a la pregunta en cuestión.

A partir de la información proporcionada en las respuestas, se refleja que los departamentos de Amazonas, Guainía y Guaviare reportan la inexistencia de comités municipales de lucha contra la trata de personas. El Amazonas manifiesta que sus municipios no creen necesaria la creación de los comités a nivel municipal ya que participan activamente en el comité departamental. Otros departamentos, como Risaralda y Vaupés, reportan por su parte la existencia de un comité a nivel municipal y Antioquia reporta dos, este último departamento manifestó dificultades para la creación de los comités municipales dado el subregistro estadístico del delito en sus municipios. El departamento de Casanare informó que cuenta con 16 comités municipales, pero de estos, sólo en 4 municipios: Maní, Tauramena, Monterrey y Yopal se encuentran activos. Por su parte, Norte de Santander manifestó que se encuentra acompañando técnicamente la creación y activación de los Comités en 16 de sus municipios, pero no mencionó con cuántos y cuáles comités se encuentran activos actualmente.

Los comités municipales son actores claves en la lucha contra el delito, pues tienen la competencia de proteger y atender a las víctimas de trata de personas identificadas en cada jurisdicción dentro de sus programas de asistencia, de acuerdo con la Ley 985 de 2005 y el Decreto 1069 de 2014, y además, buscan articular las acciones necesarias para implementar la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, actualmente el Decreto 1818 de 2020, en los territorios.

Teniendo en cuenta que sólo se tiene reporte de que el 28% de los municipios de Colombia cuenta con esta instancia, notando que 6 departamentos no dieron respuesta alguna, desde ASFC y la Defensoría del Pueblo, se le recomienda al Ministerio del Interior fortalecer la institucionalidad involucrada en la lucha contra el delito especialmente a nivel territorial. Lo anterior promoviendo y apoyando la creación o activación de los comités municipales y capacitándolos para la correcta atención de víctimas de trata de personas, teniendo en cuenta las particularidades y realidades de cada territorio. Esto cobra importancia en tanto muchos de los municipios por su categoría no cuentan con la capacidad humana, financiera e institucional necesarias para la creación de estas instancias conforme al marco normativo nacional.

2. Implementar en coordinación con el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas (CILCTP) y los comités departamentales y municipales, operativos de búsqueda activa en zonas en las cuales se tiene información sobre posibles casos de trata.

De los 26 departamentos que dieron respuesta al derecho de petición, 18 manifestaron haber llevado a cabo operativos de búsqueda activa de casos de trata de personas. Sin embargo, en las respuestas brindadas por algunas Gobernaciones, fue evidente la confusión latente entre operativos de búsqueda de víctimas de trata y acciones de sensibilización y prevención del delito, como talleres con institucionalidad y ciudadanía. Esta confusión podría darse porque el marco normativo, incluida la política pública en materia de trata, no refiere, ni define acciones relacionadas con este tipo específico de operativos de búsqueda.

Además, la Gobernación de Nariño³ explicó que al ser entidades del orden administrativo, no era de su competencia realizar dichos operativos, ignorando que los comités territoriales pueden coordinar con el CILCTP, la FGN y la Policía Nacional dichas acciones (Defensoría del Pueblo, 2021). Tal y como lo establece la recomendación formulada por la Defensoría del Pueblo, estos operativos de búsqueda activa deben llevarse a cabo, por ejemplo, en las denominadas zonas de tolerancia y en espacios en los cuales hay alta presencia de mujeres, niños, niñas, adolescentes y población OSIGD en condiciones de vulnerabilidad.

A su vez, la Corte Constitucional en Sentencia T-236 de 2021 señaló que la correcta identificación de víctimas de trata de personas es indispensable para poder activar las rutas de asistencia y protección, a cargo de los comités municipales y departamentales. Además, en la misma providencia ordenó que para combatir la trata de personas en el país, se creara un protocolo de identificación de víctimas⁴ que aplicarán los comités departamentales, municipales y distritales según lo dictado en la providencia, el Decreto 1818 de 2020 y el Decreto 1069 de 2014.

Por ello, ASFC y la Defensoría del Pueblo le recomiendan al Comité Interinstitucional promover, en coordinación con los comités departamentales y municipales, una labor proactiva en la identificación de víctimas de trata. Dicha propuesta sería viable a partir del diseño de estrategias de formación y fortalecimiento a los entes territoriales acerca de cómo realizar la búsqueda de posibles víctimas del delito.



3. El departamento de Nariño, en respuesta al derecho de petición, manifestó no tener competencia en la materia.



4. El Protocolo para Identificar, Proteger y Asistir a las Víctimas de Trata de Personas en Contextos Migratorios, fue desarrollado por el Comité Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas en cabeza del Ministerio del Interior en el presente año, dando cumplimiento a lo estipulado en la sentencia T-236/21.

Por otro lado, los departamentos de Vaupés y Caquetá manifestaron garantizar el alojamiento a las víctimas, brindando recursos económicos a estas para que acudan a hoteles. Al respecto cabe mencionar que, en todo caso, las víctimas deben contar con la posibilidad de refugiarse en un lugar que garantice de manera efectiva sus derechos humanos, para el efecto, se puede contemplar la posibilidad de otorgar un apoyo económico para acceder a un servicio hotelero privado o en albergues en los que se garantice el enfoque de derechos humanos e inclusive, si las condiciones lo permiten, acudir a su red de apoyo. En cualquier caso, deben existir las condiciones materiales necesarias para garantizar la seguridad de la víctima y la de su familia.

Tabla 1. Departamentos con albergues o mecanismos para brindar alojamiento.

Mecanismo de alojamiento	Departamento
Albergues para víctimas	Bolívar (1 albergue)
	Cundinamarca (1 albergue)
Convenios con OSC y organismos de cooperación internacional	Antioquia
	Atlántico
	Córdoba
	Norte de Santander
Recursos para acceder a hoteles	Vaupés
	Caquetá

Fuente: Elaboración propia de ASFC, con base en respuestas a derechos de petición.

La ausencia de albergues para las víctimas en Colombia ha sido documentada también en el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2021), el cual refiere la ausencia de apoyo financiero por parte del Ministerio del Interior para que los departamentos y municipios brinden atención especializada a las víctimas.

Es importante señalar que recientemente, a través de la Ley 2215 de 2022, el Gobierno Nacional avanzó en la creación de las Casas Refugio para las mujeres víctimas de violencia en todas sus formas, con sus hijos e hijas y personas dependientes si los tienen. La adopción de esta normativa debe, en virtud de la observancia de los estándares y compromisos internacionales suscritos por Colombia, articularse con la normatividad nacional para hacer accesible esta medida de protección a las víctimas de trata de personas. La correlación existente entre las violencias basadas en género y el delito de trata se hace evidente, entre otros factores, por las afectaciones que mayoritariamente genera la trata en mujeres y niñas en el mundo. De acuerdo con las últimas cifras del delito a nivel global, el 46% de las víctimas de trata son mujeres y el 19% niñas, por un total de 65 % de las víctimas mujeres, frente a un 35% de víctimas hombres (UNODC, 2020).

Esta intersección entre tipos de violencias es reconocida en el artículo 2 literal b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará, 1994), que incluye la trata de personas como una de las formas en las que se manifiestan las violencias basadas en género. Adicionalmente, esto exige de los Estados una garantía reforzada de los derechos de las mujeres en tanto han sido reconocidas como sujetos de especial protección constitucional, sin distinción de nacionalidad, en el territorio colombiano⁶.

Es fundamental tener en cuenta que la Convención Belém do Pará (1995) incluye dentro del concepto amplio de violencias contra las mujeres la existencia de manifestaciones de violencias basadas en género como la violencia física, sexual y psicológica, en el marco de las dinámicas de la trata de personas. Por lo anterior y bajo la comprensión amplia de lo que se plantea por el Sistema interamericano de Derechos Humanos como debida diligencia, los Estados deben tener en cuenta en materia de investigación, protección y sanción “la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueden sufrir las mujeres en razón, entre otras, de su raza o condición étnica, por ser migrantes, entre otros factores”.

**6.**

La Corte Constitucional ratifica en la Sentencia C-038/21, la garantía de derechos reforzada que tienen las mujeres en virtud del reconocimiento histórico a las vulneraciones sufridas, así mismo, establece la necesidad de fijar acciones afirmativas en pro de la igualdad de las mujeres.

En el Diagnóstico sobre la Situación e Incidencia de la Trata de Personas en Contextos Humanitarios en América del Sur realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), funcionarios institucionales y miembros de la OSC en Colombia señalaron que “la asistencia brindada debe reforzarse, dado que, entre otras cosas, por el momento se enfoca en el corto plazo, y aún resta contemplar el establecimiento de albergues para varones víctimas y la asistencia especializada para víctimas LGBTI”. Esto se refleja en el corto tiempo que contempla la legislación colombiana en las medidas de asistencia inmediatas, 5 días prorrogables por 5 días más y la asistencia mediata, 6 meses prorrogables por 3 meses más. De igual forma, y a pesar de los esfuerzos que se han realizado en el país para proteger a las víctimas mujeres de la trata de personas, existe un vacío frente a las víctimas directas e indirectas masculinas o OSIGD, pues no se contempla en la legislación ni la jurisprudencia colombiana como pueden acceder a los albergues de protección cuando son víctimas de este delito.

Los albergues deben ser entonces considerados medidas de protección urgentes no sólo para mujeres migrantes y mujeres víctimas de violencias basadas en género asociadas a la trata de personas, sino también para víctimas varones y población OSIGD. Es importante que las personas que trabajan y administran estos albergues cuenten con formación en materia de trata de personas y que se garantice la adopción de un enfoque de género y se adopten las medidas de seguridad necesarias para las víctimas. De esta manera el Estado puede brindar una atención integral, y no parcial como se refleja en las respuestas a los derechos de petición, en materia de protección y asistencias a víctimas, en su pluralidad, de trata de personas.

Finalmente, ASFC advierte que es fundamental tener en cuenta que, pese a que la Defensoría recomendó realizar seguimiento a la existencia de un registro nacional de albergues, debe priorizarse la creación de estos en los territorios, a través del fortalecimiento de la capacidad institucional y presupuestal para ello, en departamentos y municipios.

4. Avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Información que incluya la participación de las entidades departamentales y municipales, con el fin de unificar las cifras y estadísticas que posee cada entidad y donde se incluyan variables para la protección de los derechos de las mujeres y de la población OSIGD.

Las cifras de casos de trata de personas reportadas por las entidades públicas en Colombia son divergentes. La FGN, la Policía Nacional, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el Ministerio del Interior presentan datos estadísticos que no muestran una coherencia⁷. Llama la atención que el Ministerio del Interior reporta cifras más altas de casos que la Policía y la Fiscalía, dado que el delito de trata de personas es un delito de oficio, y por tanto el Ministerio del Interior debe oficiar y realizar las respectivas denuncias ante la Fiscalía para todos los casos de los que tiene conocimiento.

Para dar seguimiento a esta recomendación defensorial, en agosto de 2021, ASFC envió un derecho de petición al Ministerio del Interior preguntando sobre el Sistema Nacional de Información⁸, su funcionamiento, el número de casos registrados y las variables de captura de información. Al respecto, en septiembre de 2021, el Ministerio del Interior señaló que el sistema de información se encontraba en una etapa de actualización para importar y exportar datos de otras bases. Así mismo, manifestó que este nuevo sistema permitirá conocer el estado de los procesos judiciales y además de ello, recopilar otras variables de las víctimas como enfoque de género, orientación sexual, ciclo de vida, nivel educativo, estrato socioeconómico, condiciones de vulnerabilidad, entre otros (Ministerio del Interior, 2021). Es importante señalar que, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio, este sistema contará con un mecanismo de seguimiento y evaluación a los servicios prestados a las víctimas. El diseño del nuevo sistema contó con la participación de diferentes entidades como son la Policía Nacional, la FGN y el CILCTP con el propósito de que estas entidades diligencien correctamente los formularios del sistema para generar datos unificados.

Sin embargo, ASFC pudo constatar que aún persisten algunas barreras para su implementación exitosa. Por ejemplo, no será mandatorio para los/as funcionarios/as de entidades externas al Ministerio del Interior tal como Migración Colombia, Policía Nacional, ICBF, Comisarias de Familia, entre otras, registrar los casos de trata de personas en el nuevo sistema, y por ello, cada entidad continuará teniendo sus propios sistemas de registro de casos. Además, este mecanismo no será interoperable con los sistemas que manejan otras entidades ni tendrá la capacidad de monitorear otras bases de datos. Por lo tanto, la imposibilidad de realizar un cruce de información impedirá contar con cifras armonizadas y completas sobre el delito.



7.
Ver: Tabla 1. Datos estadísticos sobre trata de personas en Colombia.



8.
Ver: anexo 5 información proporcionada por el Ministerio del Interior como respuesta a los derechos de petición, en donde se detalla el funcionamiento de esta nueva plataforma.

Adicionalmente, como lo reportó el Ministerio del Interior en el encuentro sostenido con ASFC⁹, el diseño de este nuevo sistema no ha contado con la participación de OSC, desconociendo que estas organizaciones pueden aportar al fortalecimiento del sistema, a partir de su conocimiento del delito y de sus experiencias de trabajo directo con las víctimas y la institucionalidad. La ausencia de inclusión de las OSC en el diseño e implementación de este sistema, desconoce además los propósitos y líneas de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata que establece que, con el fin de facilitar la interoperabilidad e intercambio de información, debe articularse a otros actores tales como la academia, las OSC y los cooperantes internacionales (Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, punto 5.4.4)¹⁰.

Sumado a lo anterior, se evidenció que aún no es claro cómo funcionará el sistema de información estadístico en correlación con el Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior. Cabe recordar que este observatorio fue creado a través del Decreto 1036 de 2016 y su principal objetivo es generar conocimiento en torno al delito, que sirva de insumo para la formulación de las políticas públicas.

Para el efecto, la CIDH (2019) en sus estándares y recomendaciones sobre violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes, ha reiterado que los Estados deben contar con “mecanismos para recopilar datos y disponer de información completa, desglosada y confiable de manera periódica. En particular, deben desarrollar protocolos de recolección, registro y sistematización de la información, especialmente en los sistemas judiciales” (p.16). De manera que se especifiquen datos que permitan la identificación de la víctima, tales como el sexo, origen, grupo etario, orientación sexual, pertenencia étnica, entre otros.

Estos registros estadísticos son esenciales para la adopción de medidas de prevención y sanción del delito. En materia de políticas públicas y gobernanza, no se puede negar la importancia de los datos para conocer la magnitud de una problemática y plantear la necesidad de una política pública o emprender las modificaciones normativas necesarias para mejorar su eficacia o la manera de atenderla (Dijk, J. v., 2015).

Por lo anterior y para garantizar la observancia de los estándares internacionales en la materia, se requiere que el Ministerio del Interior adopte las medidas necesarias orientadas a subsanar los vacíos identificados en esta nueva plataforma, mencionados en los párrafos anteriores.



9.

En agosto de 2021, el equipo de ASFC sostuvo una reunión con Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, para conocer detalladamente los elementos de la nueva plataforma.



10.

El punto 5.4.4. de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas establece dentro de sus líneas estratégicas de acción la necesidad de articulación con dichos actores.

5. Conclusiones

1. A pesar de que los 26 departamentos que respondieron a los derechos de petición interpuestos por ASFC, manifestaron contar con el comité departamental para la lucha contra la trata de personas activo y comités en algunos de sus municipios, el 72% de los municipios no cuentan con dicho comité en el país, lo que dificulta la correcta atención y protección a víctimas a través de los programas de asistencia que deben implementar las administraciones municipales y departamentales.

2. El desconocimiento y poca claridad que existe sobre la legislación y política pública en materia de trata de personas en Colombia por parte de los 26 comités que dieron respuesta a los derechos de petición, se evidencia en la confusión de conceptos para el correcto abordaje de la trata de personas en el país. La identificación de víctimas de trata de personas se debe socializar ante los comités como una obligación del Estado para prevenir el delito y asistir a las víctimas que, a través de mecanismos como la búsqueda activa, pueda reconocer y posteriormente, atender de manera adecuada.

3. Ninguno de los 26 departamentos que dieron respuesta a los derechos de petición manifestó contar con un albergue para víctimas de trata de personas. Algunos departamentos declararon que la obligación de dar refugio y hospedaje a las víctimas la realizaban a través de convenios con cooperación internacional u OSC, o que brindaban un apoyo económico para que las víctimas se pudiesen hospedar en hoteles como medida de atención. A pesar del esfuerzo realizado por los comités, es necesario resaltar que ante las consecuencias en materia de seguridad con las que se pueden enfrentar las víctimas de trata de personas, es necesario la creación de albergues integrales para las víctimas directas e indirectas de este delito.

4. Existe una desigualdad en el registro de víctimas de trata de personas por parte de las autoridades encargadas en Colombia. Incluso, el Ministerio del Interior reporta más casos que la Policía y la Fiscalía, lo que sugiere que no se está investigando y judicializando el delito de manera oficiosa, tal y como se encuentra obligado el Estado. Es necesario que todas las autoridades que asistan a víctimas de trata de personas de manera obligatoria, registren los casos ante el sistema de información implementado en el país, con el objetivo de contar con cifras armonizadas sobre el delito de la trata de personas para construir políticas públicas en materia de prevención, judicialización, sanción del delito, atención y protección a víctimas de manera más robusta.

5. A nivel general, y en razón de las respuestas brindadas a los derechos de petición por los 26 departamentos, se puede deducir que el Estado colombiano cumple parcialmente con sus obligaciones internacionales y nacionales para la lucha contra la trata de personas. Para que esta lucha sea integral es necesario que el Estado y sus órganos competentes no sólo creen y activen los comités de los 1.112 municipios del país, sino que los fortalezcan con capacidad humana y económica suficiente para atender de manera correcta a las víctimas del delito. Además, el Estado deberá promover la creación de albergues específicos para las víctimas de trata de personas que, a través de acciones concretas y salvaguardando los derechos de las víctimas, identifique y asista en el país. Además, el Estado deberá impulsar el sistema nacional de información que obligue a todas las entidades que atiendan víctimas de trata de personas, a realizar un reporte completo de las víctimas que se atiendan en las diferentes etapas de la ruta de asistencia y protección a víctimas de trata de personas.

6. De manera general se recomienda propiciar una implementación real e interseccional del enfoque de género en todas las acciones, estrategias y protocolos para el abordaje de la trata de personas, esto debe verse reflejado en el tratamiento específico que requieren las mujeres y personas OSIGD sobrevivientes de este delito. En particular se recomienda tener en cuenta este enfoque en casos en los que se requiera la implementación de medidas de protección urgentes, así como tener presente la relación entre el enfoque de género, el enfoque interseccional y las dinámicas de la trata de personas. Será esta una estrategia de análisis de contexto que permita la concreción de acciones pertinentes para la garantía de los derechos de las víctimas de trata en mención.





Este documento presenta la sistematización de las recomendaciones dirigidas a incidir en el mejoramiento de la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata. Las recomendaciones aquí emitidas surgen en el marco del proyecto “Fortalecer las capacidades para la lucha contra la trata de personas (No más Trata)” implementado por Abogados sin fronteras Canadá en colaboración con la Defensoría del Pueblo y financiado por el Programa de Ayuda al Fortalecimiento de Capacidades de Lucha contra la Criminalidad, del Gobierno de Canadá.

