

**ENTRE LA GOBERNANZA SOCIAL E INSTITUCIONAL: UNA MIRADA AL
FENÓMENO DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA EN EL PERIODO
ENTRE 2000 Y 2012**

ANGÉLICA MARÍA PINILLA TORRES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C., 2014

“Entre la gobernanza social e institucional: Una mirada al fenómeno de la trata de personas en Colombia en el periodo entre 2000 y 2012”

Monografía

Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Angélica María Pinilla Torres

Dirigido por:

Salim Chalela Naffah

Semestre II, 2014

"Never doubt that a small group of thoughtful, committed citizens can change the world. Indeed, it is the only thing that ever has"

Margaret Mead

AGRADECIMIENTOS

Infinitas gracias a mi familia, mi director y a mis amigos, los cuales hicieron parte de este proceso de aprendizaje personal y académico que hoy culmina. Su apoyo y confianza guiaron y enriquecieron el desarrollo de este trabajo.

RESUMEN

La presente monografía tiene por objetivo identificar la influencia de las acciones emprendidas por la sociedad civil y las organizaciones internacionales frente a la problemática de la trata de personas en Colombia, durante el período comprendido entre los años 2000 y 2012. En este sentido, la investigación constituye un esfuerzo por develar las transformaciones en las narrativas institucionales que han posibilitado el reconocimiento de los elementos de prevención y centralidad de las víctimas, como ejes articuladores del discurso gubernamental frente a la trata de personas. Para ello, se hace uso de la teoría de la gobernanza global enmarcada en el enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales, en tanto permite establecer una relación entre las acciones de los diferentes actores y el impacto de estas en la construcción de estrategias nacionales para hacer frente a problemáticas que, como la trata de personas, se encuentran en estrecha relación con el mundo globalizado.

Palabras clave: Gobernanza global, sociedad civil, organizaciones internacionales, discurso gubernamental, prevención.

ABSTRACT

This monograph aims to identify the influence of the actions undertaken by civil society and international organizations in relation to trafficking in persons in Colombia between 2000 and 2012. In this regard, this research represents an effort to reveal the changes in the institutional narratives which have enabled the recognition of the importance of prevention and victims as key elements for the Colombian government's discourse against trafficking in persons. To this end, global governance theory framed within the approach of the constructivist school of thought, will be used since it allows the establishment of a correspondence among the actions of the different actors involved and the impact of these actions for the setting-up of national strategies intended to address issues that like trafficking in persons have a close link to globalization.

Key words: Global governance, civil society, international organizations, government's discourse, prevention.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
1. EL FENÓMENO DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	13
1.1. Trata de personas: Nuevos enfoques desde las Relaciones Internacionales	13
1.2. La irrupción de nuevos actores globales frente a la trata de personas: Fundamentos teóricos desde la gobernanza global	15
1.3. Una preocupación global: Instrumentos internacionales para el abordaje de la problemática	23
1.4. Hacia la construcción de un marco legal colombiano para la trata de personas: la localización de los consensos internacionales	29
2. HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ROL DE LOS NUEVOS ACTORES GLOBALES FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA	33
2.1. Consideraciones Preliminares	33
2.2. La gobernanza social e institucional: Aportes para la lucha contra la problemática de la trata de personas en Colombia	34
2.3. Evaluación de las acciones del Estado colombiano desde la perspectiva de las organizaciones internacionales y la sociedad civil: la experiencia de UNODC, OIM, Corporación Espacios de Mujer y Fundación Esperanza	44

3. NUEVOS ENFOQUES PARA EL ABORDAJE DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA	47
3.1. Consideraciones Previas	47
3.2. Lecciones en la lucha contra la trata de personas en Colombia: La prevención como remedio	48
4. CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Tabla: Tipos de Gobernanza

Anexo 2. Formato: Entrevista guía

Anexo 3. Entrevista: Ivonne Pineda

Anexo 4. Entrevista: Betty Pedraza

Anexo 5. Entrevista: Oscar Gómez Diez

Anexo 6. Tabla: Relación ciudades que generan un mayor número de víctimas en
Colombia

INTRODUCCIÓN

La trata de personas es una problemática compleja que se encuentra inserta en el seno mismo del mundo globalizado. Esta problemática “significa mucho más que el desplazamiento organizado de personas con un fin de lucro” (Gómez y Quintero 2005, pág. 100), y por tanto, presenta grandes retos sobre los Estados, ya sea actuando como país de origen, tránsito o destino, a la hora de diseñar estrategias que permitan luchar contra el fenómeno y mitigar el volumen de víctimas asociadas con este delito. De frente a esta coyuntura, la disciplina de las Relaciones Internacionales se encuentra ante la vital tarea de desarrollar enfoques alternativos que posibiliten repensar problemas sociales complejos, que involucran no solo la seguridad del Estado sino también la integridad de las víctimas como sujetos directos del delito.

Así bien, la progresiva ampliación del espectro de actores internacionales contemplados bajo la idea del sistema internacional y la proliferación de enfoques que se alejan de la clásica visión estado-céntrica ponen de manifiesto que, ante problemáticas como la trata de personas, la acción de los Estados se ve necesariamente complementada por acciones de nuevos actores globales, que como la sociedad civil y las organizaciones internacionales (OOII), se encuentran dotadas de las capacidades técnicas y materiales para asistir a los Estados en la formulación de políticas y planes nacionales. Frente a teorías como la de la gobernanza global, cuyos postulados reposan sobre el reconocimiento de “la reconfiguración o reubicación de la autoridad entre las diferentes capas de gobernanza” (Obokata 2006, pág. 172), estos actores son considerados igualmente importantes en los procesos de toma de decisión y en la creación de normas en el sistema internacional (Karns y Mingst 2004, pág. 51)

De la mano del reconocimiento de la importancia del accionar de actores diferentes al Estado, los principios de responsabilidad y participación

contemplados por la gobernanza global, brindan elementos conceptuales que permiten deconstruir los instrumentos y herramientas formulados por los Estados, con relación a la incidencia de las acciones de la sociedad civil y las OOH para el abordaje de la trata de personas.

Aun cuando la trata de personas no es un problema propiamente moderna, en lo corrido del siglo XXI, este fenómeno se ha visto potenciado por la existencia de factores estructurales ligados a las altas tasas de desigualdad económica y social, el desempleo, la violencia basada en género, el desconocimiento generalizado de la problemática, entre otras causas que incrementan la propensión de los individuos a ser víctimas de trata con fines de explotación. En el caso colombiano, particularidades del contexto nacional asociadas al conflicto armado interno, la violencia y el desplazamiento han incrementado exponencialmente la proclividad de los individuos a caer en redes de tráfico de personas y sitúan al país bajo una condición de fuerte vulnerabilidad.

En efecto, “según cifras de la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), en Colombia 70 mil personas son víctimas de la trata de personas” (El Espectador 2013, párr. 5), hecho que supone un importante reto para el Estado colombiano a la hora de diseñar estrategias en la lucha contra este delito. Frente a esto, la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que la complementa, por parte del Estado en el año 2004, constituyó un primer gran eslabón hacia la construcción de un esquema nacional de lucha contra la trata de personas, basado en la cooperación y articulación de esfuerzos con las organizaciones internacionales y la sociedad civil. La importancia de estos instrumentos responde principalmente a dos hechos. En primer lugar, la adhesión y posterior adopción del Protocolo de Palermo, prepara el escenario para la transición hacia un enfoque de derechos humanos cuyo eje central resulta ser la prevención y defensa de las víctimas. En segundo lugar, el proceso de adopción

local de los conceptos consignados en la Convención y Protocolo de Palermo, permitió abrir la discusión en torno a las limitaciones de conceptualizar la trata de personas exclusivamente desde el componente internacional y en consecuencia posibilitó que a nivel nacional se acogiera una definición que “amplia que [...] no restringen el alcance del instrumento y que fallen por ello en el propósito de proteger a todas las víctimas de la trata de personas” (Obokata 2006, pág. 23)

Este reconocimiento permitió avizorar una transformación en el abordaje general de la trata de personas, ya que, daba espacio para el reconocimiento de la trata interna en Colombia y permitía delinear con mayor precisión las acciones necesarias por parte de los diversos actores implicados para contrarrestar el crecimiento de la problemática.

No obstante los primeros avances del Estado colombiano se remontan al año 1996, con la expedición del Decreto 1974 que abrió la puerta para la creación del Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niños y Niñas, es posible rastrear una transformación del esquema gubernamental para el abordaje de la trata de personas a partir de la ratificación y adopción de la Convención y Protocolo de Palermo y posteriormente la expedición de la ley 985 de 2005, que sienta las bases para el diseño de una Estrategia Nacional Integral de la lucha contra la Trata de Personas, 2007-2012. Dicha estrategia, resalta el papel de la prevención como articulador del discurso con relación a la problemática y propende por una estrecha integración y cooperación con las organizaciones internacionales y las ONGs, que permita articular las diferentes acciones de los actores involucrados.

En vista de lo anterior, y luego de realizar una breve introducción al problema que guiará el desarrollo de la presente investigación, vale preguntarse ¿Cómo las acciones emprendidas por actores globales han influenciado la transformación del esquema gubernamental para el abordaje de la trata de personas en Colombia en el período 2000-2012? Para responder a esto se hará uso de la teoría de la gobernanza global, enmarcada en el enfoque constructivista de las

relaciones internacionales, en tanto que esta brinda las herramientas para conceptualizar y comprender el trasfondo de problemáticas como la trata de personas, ya que posibilita el reconocimiento de las acciones de cada uno de los actores y el impacto de estas frente a la construcción de esquemas discursivos para hacer frente a este tipo de problemáticas. La teoría permitirá develar la incidencia de las acciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales frente al esquema gubernamental, al tiempo que proporcionará instrumentos para una mejor comprensión de la necesidad de cooperación entre los actores frente a las exigencias de prevención y mitigación.

Así pues, el texto a continuación tiene por objetivo identificar las acciones emprendidas por los actores globales frente a la problemática de la trata de personas y su influencia para el abordaje del fenómeno en Colombia en el período 2000-2012, para lo cual se dividirá la investigación en tres capítulos. En el primer capítulo, se expondrán los fundamentos teóricos que sustentan el estudio de la trata de personas desde la perspectiva de la gobernanza global, para posteriormente reconstruir la evolución del escenario tanto internacional como nacional frente al abordaje de la problemática. A lo largo del segundo capítulo, se procederá a hacer una reconstrucción de rol de los nuevos actores globales frente a la problemática de la trata de personas con base en los resultados obtenidos de la sistematización de la información y la aplicación de entrevistas a representantes de la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Finalmente, en un tercer capítulo se recogerá a manera de propuesta, alternativas para la formulación de una estrategia de prevención para la lucha contra la trata de personas.

1. EL FENÓMENO DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

1.1. Trata de personas: Nuevos enfoques desde las Relaciones Internacionales

El mundo de la posguerra fría revela a los ojos de las sociedades contemporáneas una intrincada red de cambios sociales, políticos y económicos que ponen a merced de los Estados retos y amenazas, que como, en el caso de la trata de personas, invitan a reevaluar la forma en la que tradicionalmente se ha abordado el estudio del sistema internacional y en general de las relaciones internacionales.

Así pues, el sistema internacional ha sido testigo de fenómenos cuyas características vulneran de manera directa la seguridad y el bienestar de los Estados y de la población. Es este precisamente el caso de la trata de personas, problemática cuya naturaleza transnacional supone un riesgo para los Estados ya sea como país de origen, destino o tránsito, y necesita por ello de un amplio marco para su estudio, comprensión, lucha y prevención. Lo anterior, se encuentra estrechamente ligado al impacto que ha tenido el proceso de globalización sobre el sistema internacional, que exige por tanto un análisis exhaustivo y un mayor abordaje por parte de los estudiosos de las relaciones internacionales.

En el caso específico del presente trabajo, cuyo objeto de estudio se encuentra enmarcado dentro del campo de las migraciones internacionales, a pesar de que se evidencian avances teóricos que aportan marcos de comprensión para abordar la problemática, los desarrollos incipientes logrados tanto a nivel nacional como internacional, invitan a una mayor reflexión en torno al papel que han jugado los actores internacionales en el abordaje de un fenómeno político y social profundamente complejo, y cuyas consecuencias amenazan de manera directa la salvaguarda de los derechos humanos y el bienestar de la población mundial.

Es importante señalar que la trata de personas, considerada como un tipo de esclavitud moderna, no es un fenómeno propiamente moderno. En efecto,

mientras que la esclavitud y la trata de esclavos han existido por mucho tiempo en la historia, la trata de seres humanos en los tiempos modernos se ha visto facilitado por la globalización, que ha hecho más fácil para los criminales la movilización de personas.(Obokata 2010, pág. 120)

La globalización ha sentado las bases para un escenario en el que dicho fenómeno ha devenido en un problema cada vez más complejo, cambiante y difuso, hechos que responden en gran medida a la dimensión, la dificultad para registrar los casos y los patrones de clandestinidad que caracterizan a la trata de personas.

Sumado a lo anterior, no hay que perder de vista las elevadas ganancias económicas que perciben las redes transnacionales derivadas del delito de la trata de personas, las cuales responden a la existencia de una “correspondencia entre demanda y oferta” (Hurtado y Pereira-Villa 2012, pág. 171), , y que responde al hecho que, la trata de personas es una “actividad criminal particularmente atroz en la que los perpetradores buscan de manera intencionada a los miembros más débiles y vulnerables de la sociedad con el fin de explotarlos para beneficio personal” (Chen et al. 2003, pág. 95), tornando sumamente compleja la problemática.

Así pues, este tipo de esclavitud moderna que de acuerdo a cifras reveladas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que estima que en lo corrido de los últimos veinticinco años, alrededor de “veintisiete millones de hombres, mujeres y niños” (2013, pág. 7) han sido víctimas de trata en el mundo, se enfrenta a la imposibilidad de registrar con exactitud el total de las víctimas, al temor de estas a denunciar, a la incertidumbre legal con relación a su estatus como víctimas y a las dificultades para identificar redes transnacionales asociadas al delito. Sin embargo, el accionar de actores como las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), la Sociedad Civil y las Organizaciones Internacionales, ha resultado clave para entender y abordar la problemática, premisa que guiará el desarrollo del presente trabajo de grado.

En relación con lo anterior, la trata de personas ha sido entonces definida como “una problemática globalizada en estrecha relación con los movimientos migratorios y se puede entender como el traslado de seres humanos dentro o fuera de las fronteras de un país con el propósito de someterlos a diversas formas de explotación” (Meertens 2009, pág. 27). Vale la pena mencionar que las formas de explotación ligadas al fenómeno no se reducen de manera exclusiva a la trata de mujeres para fines de explotación sexual, sino que además comprende una amplia categoría de delitos como lo son el trabajo forzado, el matrimonio servil y la extracción de órganos, exigiendo por ello un desarrollo internacional comprensivo de las diversas formas bajo las cuales se presenta la problemática.

El capítulo a continuación abordará en un primer momento los fundamentos teóricos de los cuales se vale el estudio para el abordaje de la trata de personas a partir de la perspectiva de la acción de los nuevos actores globales frente al problema de estudio. Luego, se abordarán los desarrollos alcanzados en el marco del sistema internacional, para posteriormente proceder a una breve reconstrucción del fenómeno de la trata de personas en Colombia durante el período comprendido entre 2002-2012.

1.2. La irrupción de nuevos actores globales frente a la trata de personas: Fundamentos teóricos desde la gobernanza global

Las exigencias propias de un mundo globalizado han motivado en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales, un esfuerzo por repensar enfoques teóricos capaces de abordar los nuevos retos globales. Frente a esto, enfoques como el del constructivismo brindan marcos de referencia mediante los cuales se torna posible el estudio de fenómenos sociales de carácter transnacional como la trata de personas.

Entendida desde una perspectiva constructivista, la teoría de la gobernanza global ofrece un enfoque comprensivo que permite entender los fenómenos sociales y políticos actuales, alejándose de la tradicional visión estado-céntrica e incorporando al estudio de la disciplina nuevos actores, cuyas capacidades de

acción e influencia han supuesto un cambio frente a la forma de abordar los retos del mundo moderno. El interés de los postulados de la gobernanza global por ofrecer una visión holística con relación a los fenómenos ligados a la globalización, se ve materializado en la pretensión teórica de “incluir a todos los actores pertinentes” (Obokata 2010, pág. 1) frente a problemas como las migraciones irregulares, la trata de personas y la proliferación de redes transnacionales.

La gobernanza global, ha sido definida como el

[...] resultado de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, sean públicas o privadas, gestionan sus asuntos comunes [...] es decir, la adición de las diferentes actividades, reglas y mecanismos, formales o informales, que existentes a múltiples niveles en el mundo de hoy. (Karns yMingst 2004, pág. 4)

De ahí que, de acuerdo con Held y McGrew (1999, pág. 6), la gobernanza global sea un concepto que intenta explicar cómo los asuntos mundiales deberían ser gobernados, en la era de la globalización, mediante procesos que permitan erigir y difundir normas y patrones de comportamientos por actores como la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Lo anterior, gracias a que la gobernanza global aporta elementos cognitivos que permiten delinear una hoja de ruta para abordar problemáticas que persisten a la luz de un mundo globalizado.

Abordar el estudio de la trata de personas desde el enfoque de la gobernanza global remite a la consideración de la forma en la que se construyen redes que permiten ejercer control sobre problemas sociales de naturaleza compleja. En el caso de la trata de personas, las dificultades que afrontan los Estados para enfrentar, mitigar, documentar y prevenir el fenómeno de la trata de personas, encuentra respuesta en los esfuerzos adelantados por otro tipo de actores, que como en el caso de las organizaciones no gubernamentales cuentan con la capacidad de “promover respuestas efectivas” (Obokata 2010, pág. 121) con relación al tráfico ilegal de personas para fines de explotación.

La flexibilidad del modelo propuesto por la gobernanza global, el cual no implica esquemas de autoridad jerárquica a nivel internacional, supone entonces la

existencia de modelos de gobernanza a nivel local contruidos a partir de la articulación de las acciones de los actores locales, como la sociedad civil, que cuentan con la capacidad de abordar de forma directa la problemática y emprender acciones capaces de movilizar los recursos existentes y generar el conocimiento necesario. Es decir que,

la gobernanza a nivel global no puede recaer en la autoridad de los gobiernos por sí solos, ésta por lo general involucra al Estado y a los actores no estatales como partes del proceso de elaboración de las normas y la aplicación de la reglas (Rasche y Gilbert 2011, pág. 8)

Desde la teoría de la gobernanza global se plantea que los actores cuentan con capacidades que permiten aportar nuevos elementos al estudio de las migraciones internacionales, y por tanto de la trata de personas. Dichas capacidades hacen posible entender el trasfondo de las dinámicas asociadas al fenómeno a partir de constructos teóricos que exploran el origen de problemas persistentes en el orden social.

Las organizaciones internacionales y la sociedad civil resultan clave en el proceso de difusión de las normas, la adopción de marcos legales que sirvan de mínimos básicos a los cuales se deben ceñir los Estados y en la creación de instrumentos que permitan dar respuesta al crecimiento exponencial de problemas como la trata de personas. Como fue mencionado anteriormente, estos actores son fundamentales en los procesos de toma de decisión e implementación de normas, gracias a que estos se encuentran dotados de dos características esenciales dentro de la teoría de la gobernanza global, a decir: el principio de responsabilidad (*accountability*) y el principio de participación.

El principio de responsabilidad, puede ser entendido como “los procedimientos que permiten la promoción de la transparencia y el flujo de información”, o en otras palabras la capacidad de los actores en el sistema internacional para “responder por sus acciones o inacciones” (Obokata 2010, pág. 122) en el plano político. Este principio permite entender los mecanismos a través de los cuales se reparten las tareas entre los diferentes actores, incluyendo al

Estado, para hacer frente al creciente nivel de casos de víctimas de trata de personas que se presentan en el mundo anualmente.

Así pues, el principio de responsabilidad en el marco de la gobernanza global plantea la existencia de “diferentes niveles de toma de decisión y diferentes formas de abordar la responsabilidad [...] los cuales tienen lugar no sólo en el plano internacional, sino también, a nivel nacional y regional” (Obokata 2010, pág. 124-125), de acuerdo a la naturaleza de los problemas y las capacidades de los actores de hacer frente a estos. Lo anterior se evidencia en la responsabilidad por parte de OOH como Naciones Unidas y su Oficina para la lucha contra la Droga y el Delito, de velar y ser custodio de la aplicación por parte del Estado de las obligaciones adquiridas con la adopción de los protocolos internacionales en materia de lucha contra la trata de personas, que en el caso colombiano, se traduce en el acompañamiento constante para la armonización de la legislación nacional en aras a cumplir con una efectiva reducción de la problemática.

La importancia de esto, recae no sólo sobre la diferenciación de responsabilidades de los actores involucrados –ya sea Estado, organizaciones internacionales o sociedad civil- sino también sobre el reconocimiento de los diferentes grados de compromiso de cada uno de los actores con capacidad de incidencia sobre problemáticas ligadas a las migraciones como lo son la trata de personas.

A su vez, el principio de responsabilidad supone la existencia de un modelo de gobernanza en red que hace posible subsanar aquellos espacios en los que las acciones de actores como los Estados resultan insuficientes. De ahí que, la inclusión de nuevos actores en el manejo de problemáticas como la trata de personas supone la necesidad de que los asuntos sean “tratados con la mayor exactitud posible por aquellos actores que se ven afectados por ello” (Obokata 2010, pág. 125), lo cual, en el caso de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de la sociedad civil, se traduce en la posibilidad de establecer redes de

apoyo a las víctimas de trata de personas con un mayor grado de efectividad que los actores de tipo estatal.

Un segundo principio es el de la participación. Este resulta fundamental en tanto que la teoría de la gobernanza global “no se basa en la tradicional visión estado-céntrica o Westfaliana del mundo” (Obokata 2010, pág. 123), sino que por el contrario, equipara y reconoce la importancia de la participación de otros actores como las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales (Held y McGrew 1999, págs. 3-4) frente a la acción estatal. El principio de participación que otorga la teoría de la gobernanza global a los múltiples actores que interactúan en el sistema internacional, hace referencia a que existen “múltiples procesos de toma de decisiones no sólo a nivel nacional sino también a nivel regional e internacional” (Obokata 2010, pág. 123) que permiten articular los diferentes esfuerzos frente a problemas como la trata de personas y lograr su resonancia en las agendas nacionales e internacionales.

En efecto, la participación da cuenta de la capacidad de tomar decisiones e implementarlas logrando con ello modificar la forma en la que los Estados, como actores que tienen el poder de articular los esfuerzos de los actores no estatales, abordan ciertas problemáticas sociales.

Los principios de responsabilidad y participación, insertos en la teoría de la gobernanza global, brindan un marco flexible para el estudio de la trata de personas, ya que permiten entender el impacto de las acciones de nuevos actores frente a problemáticas altamente complejas y difíciles de abordar bajo la lupa exclusiva de los Estados.

Ahora bien, los principios anteriormente descritos permiten conceptualizar la problemática de la trata de personas desde una perspectiva holística que incorpora al estudio de la problemática diversas dimensiones de análisis. Siguiendo la argumentación de Tom Obokata (2010, págs. 127-128), estos conceptos que sustentan la teoría de la gobernanza global, aportan un marco de referencia que

resulta útil al momento de estudiar la acción de las organizaciones internacionales y la sociedad civil frente al Estado. Esto debido a que,

Aplicando el concepto de la gobernanza global a la acción contra la trata de personas, el primer punto a destacar es que cualquier decisión / regla hecha con relación a la trata de personas debe lograr tres objetivos clave: (i) enjuiciamiento y castigo de los traficantes, (ii) la protección de las víctimas y (iii) la prevención de las causas de la trata (Obokata 2010, pág. 127)

Lo anterior, evidencia que los esfuerzos para prevenir y mitigar la problemática no son exclusivos de los Estados, menos aún en un modelo como el propuesto por la gobernanza global, en el cual la participación de todos los actores vinculados al problema es el factor clave a la hora de aproximarse a las dinámicas resultantes de un mundo globalizado. A partir del reconocimiento de modelos de autoridad que no tienen un carácter estrictamente centralizado, se hace posible hablar de un modelo de ejercicio del poder, en el que como resultado de la participación de actores como las organizaciones internacionales y la sociedad civil, las normas y reglas se construyen bajo una óptica *bottom-up*¹.

Una mirada desde la gobernanza global a problemáticas como la de la trata de personas sugiere que son los actores en el plano local los que cuentan con una mayor capacidad de participación e influencia para gestionar cambios en la forma en la que se asumen estos fenómenos desde una perspectiva social y legal. Si bien, “los Estados continúan siendo actores clave en la gobernanza global, en tanto llevan a cabo gran parte de las acciones” (Karns y Mingst 2004, pág. 15), otros actores como las organizaciones no gubernamentales son los que en la mayoría de los casos cuentan con “una amplia pericia y experiencia en el trato con las víctimas de la trata” (Obokata 2010, pág. 129) lo cual posibilita un acercamiento directo a la causas y consecuencias de la problemática.

La sociedad civil, que encuentra una de sus manifestaciones en las organizaciones no gubernamentales como expresión agrupada de la acción de los

¹ El enfoque *bottom-up* hace referencia a aquellas políticas que pueden ser ratificadas por los gobiernos de los Estados, pero cuyo desarrollo e impulso se da por fuera de la institucionalidad de los gobiernos (Rosenau 2000, pág. 13). Ver Anexo 1: Tabla tipos de gobernanza

individuos en el espacio político y social, es clave en la lucha contra la trata de personas, en tanto que, las acciones emprendidas por estos actores permiten crear redes de ayuda para brindar protección a las víctimas. El principio de participación, del cual se encuentran dotadas las ONGs, se materializa en la posibilidad de construir redes de cooperación y ayuda que posibilitan,

Elaborar los temas para hacerlos resonar en el escenario público; ayudan en la movilización de las estructuras y recursos necesarios; facilitan la apertura de las estructuras políticas para posibilitar la acomodación de los cambios y contribuyen a la formulación de consensos acerca de temas de carácter global y sus soluciones. (Karns y Mingst 2004, pág. 219)

A su vez, las organizaciones internacionales cuentan con atributos estructurales que las dotan de autoridad y agencia para influenciar las dinámicas globales y posicionar en la agenda internacional temas de vital importancia para los Estados. Es así que, las OOI pueden “utilizar sus conocimientos para ejercer el poder de dos maneras. Primero, pueden regular el mundo social, alterando el comportamiento de los Estados y actores no estatales al cambiar los incentivos a sus decisiones” (Barnett y Finnemore 2004, pág. 7) por otra parte, las OOI “ejercen poder, ya que utilizan sus conocimientos y autoridad no sólo para regular lo que existe en la actualidad, sino también para constituir el mundo, creando nuevos intereses, actores y actividades sociales” (Barnett y Finnemore 2004, pág. 7).

Desde la gobernanza global, la importancia de las OOI -en especial de aquellas que hacen parte del complejo de Naciones Unidas- frente al manejo de la problemática de la trata de personas recae en que estas ven materializados sus acciones en políticas y programas “destinados a combatir la trata a través de los esfuerzos para procesar a los traficantes, prevenir la trata y proteger a la víctima de trata” (Betts 2010, pág. 236).

De lo anterior, se puede deducir que una mirada a la trata de personas desde los planteamientos de la gobernanza global brinda elementos básicos para comprender la importancia de la acción de actores sociales, con independencia del Estado, en el estudio de la realidad internacional. Asimismo, permite entender la

capacidad de influencia, de creación de redes y de transformación real con que cuentan estos actores frente a problemas de carácter global.

Otro concepto que subyace a la teoría de la gobernanza global es el de la cooperación entre los diferentes actores. La posibilidad de cooperar se fundamenta en el reconocimiento de la existencia de otros actores, como las OOII, ONGs y la sociedad civil sin los cuales los esfuerzos de los Estados por prevenir y mitigar problemáticas como la trata de personas resultarían inefectivos. Ante esto, es necesario que el diseño de los mecanismos de cooperación entre actores se encuentre guiado por “una clara definición de las respectivas funciones de los diferentes organismos participantes” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] 2007, pág. 26), con el ánimo de que respondan a las demandas y necesidades reales de la problemática.

Así pues, la capacidad de cooperación tanto a nivel local como global, permite establecer redes entre actores estatales y no estatales que propician la creación de marcos de cooperación amplios, que facilitan la aplicación de normas y marcos legales con relación a problemáticas globales como la trata de personas.

Estos marcos resultan importantes, no sólo “por el alcance global de muchos de los problemas transnacionales, sino también, porque muchos Estados carecen de la gobernabilidad para monitorear la aplicación de las normas globales en sus sociedades, incluso si los gobiernos han acordado voluntariamente adherirse a estas” (Nakamura y Yamamoto 2009, pág. 158), dificultando la acción aislada de los actores como consecuencia misma de la naturaleza del problema.

Frente a la problemática de la trata de personas, las iniciativas de cooperación entre los diferentes actores a nivel global, se ha visto materializada en la creación de una gama de instrumentos que buscan establecer los lineamientos básicos a seguir para la prevención, el enjuiciamiento y la mitigación de este fenómeno. A continuación, se dará paso a un breve análisis de los instrumentos desarrollados en el seno de la comunidad internacional, los cuales, han tenido una

fuerte incidencia en la forma en la que se ha abordado el fenómeno en Colombia en lo corrido de los últimos años.

1.3. Una preocupación global: Instrumentos internacionales para el abordaje de la problemática

Los esfuerzos a nivel internacional por hacer frente a la problemática de la trata de personas han dado origen a una serie de instrumentos que buscan crear estándares mínimos para el manejo legal, social y político de los casos de víctimas de la trata de personas, ya sea para fines de explotación sexual, trabajo forzado o condiciones en general asociadas a tipos de esclavitud moderna. Estos esfuerzos, han sido en su gran mayoría el producto de la cooperación y articulación interinstitucional entre diferentes actores a nivel local, regional e internacional, los cuales han tenido un profundo impacto sobre la forma de abordar y entender la problemática por parte de los Estados.

Si bien, “ninguna convención o protocolo internacional aborda toda la gama de cuestiones ligadas a la protección de los individuos que se encuentran en riesgo o que han sido víctimas de la trata” (Betts 2010, pág. 233), los instrumentos disponibles han permitido lograr consensos internacionales que reconocen la urgencia por garantizar la protección de las víctimas y la necesidad de consolidar los esfuerzos conjuntos para prevenir los altos índices de casos que registra esta problemática a nivel mundial.

Los primeros esfuerzos internacionales hacia la construcción de herramientas que permitieran contar con marcos legales para guiar la acción de los Estados frente a la creciente problemática de la trata de personas, se remontan a la Declaración Universal de los derechos humanos (1948), posteriormente el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966), el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer (1979) y finalmente la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1985). Si bien estas herramientas, en gran parte

ratificadas por Colombia y que son resultado del consenso internacional no abordaban de forma específica la problemática de la trata de personas, sirvieron como una primera gran hoja de ruta hacia la protección de las víctimas de la problemática.

Resulta importante señalar que dentro los desarrollos normativos posteriores, existen instrumentos que han permitido sentar un importante precedente con relación a la definición y comprensión de la trata de personas por parte de la comunidad de Estados. Dichos instrumentos han permitido modificar no sólo la noción de víctima, sino que igualmente han permitido clarificar las medidas necesarias para lograr una efectiva prevención del fenómeno a través de la articulación de las acciones de los diferentes actores globales con relación a la problemática.

Así pues, dentro del marco normativo y legal desarrollado a nivel internacional para hacer frente a la problemática de la trata de personas, son tres los instrumentos que han permitido transformar la visión y la forma de abordar el fenómeno por parte de los Estados y en general de los actores involucrados en la prevención, judicialización y mitigación de la trata de personas.

El primero de estos es la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada* (Convención de Palermo), suscrita en diciembre del año 2000. La Convención de Palermo se constituye como un instrumento por medio del cual “la comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial” (Organización de las Naciones Unidas 2004, pág. 3) a través de mecanismos que apunta a la promoción de la cooperación entre los Estados y la sociedad civil frente a la trata de personas como problemática de alcance global.

A pesar de que la Convención no se refiere de manera exclusiva a la trata de personas, en tanto que versa su contenido sobre las formas modernas de delincuencia organizada, es considerada como un instrumento clave a la hora de

tipificar los elementos causales ligados a la problemática. Haciendo especial énfasis en la importancia de la cooperación entre los diversos actores a nivel global para lograr prevenir y mitigar todo tipo de fenómenos derivados de la existencia de redes de criminalidad organizada. Asimismo, la Convención establece un importante precedente a nivel internacional, ya que reconoce que ante problemáticas de naturaleza global que se encuentran estrechamente ligadas a la existencia de bandas criminales organizadas, son necesarias acciones globales y conjuntas para atacar las causas estructurales de la problemática y las consecuencias sociales derivadas de esta.

Ciertamente, la Convención es uno de los elementos clave a la hora de entender el desarrollo de los constructos legales y sociales que han permitido combatir la problemática de la trata de personas en la actualidad, en especial, porque se constituye como el punto de partida para la elaboración de dos Protocolos subsiguientes que han sentado un importante precedente en la definición de trata de personas, en los medios a través de los cuales se lleva a cabo y en la definición de roles y acciones para los diferentes actores involucrados en el fenómeno.

Adicionalmente, el sistema de Naciones Unidas elaboró dos Protocolos que complementan la Convención² y que ahondan en el concepto de trata de personas. Esto ha permitido fijar criterios internacionales que han sido progresivamente adoptados por los Estados y que a la luz de los altos índices de casos, supone un reconocimiento a que “el ámbito de la gobernanza global va mucho más allá de las instituciones multilaterales formales” (Betts 2010, pág.6) y la lucha contra la problemática exige compromisos globales que puedan ser traducidos en los

² La Convención constituye un marco de referencia general para el abordaje de delitos relacionados con la existencia del crimen organizado. Aun cuando ésta no ahonda en una definición del concepto de trata de personas, se constituye como una primera respuesta con fuerza global que busca generar consensos frente a este tipo de problemáticas en aumento. La definición con relación a la trata de personas se da a través de los protocolos complementarios, en especial, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.

ámbitos locales, permitiendo con ello integrar el trabajo de la sociedad civil como eslabón clave en la lucha contra el fenómeno.

El primero de estos es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo de Palermo), que entró en vigor el 25 de diciembre del año 2003 y que a la fecha ha sido ratificado por 117 países incluido entre estos Colombia³. La fuerza de este reside en que a través de él la comunidad internacional crea un instrumento que “constituye un marco jurídico amplio para facilitar la acción global contra el fenómeno de la trata de personas en los tiempos modernos” (Obokata 2006, pág. 164), y da un giro a la visión criminal, dominada por el discurso de la trata de personas como delito con la que anteriormente se había abordado la problemática, a una visión en la que la dimensión de derechos permite redefinir el concepto de trata al posicionar a las víctimas como eje central de la lucha por eliminar este tipo de actividad ilegal

Este protocolo representa un avance fundamental en la lucha contra la trata de personas, en tanto que “proporciona la primera definición normativa común sobre la trata de personas. Requiriendo la cooperación de los Estados en la lucha contra la trata y alentándolos a transitar hacia medidas preventivas en contra de la trata de personas” (Martin y Callaway 2010, pág. 225). El protocolo define la trata de personas como

la captación, el transporte, el traslado, la acogida, o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas 2003, pág. 2)

Esta definición ha servido de referente para la redefinición en los contextos locales de la problemática, al tiempo que, ha potenciado la ampliación de los marcos de acción estatal. Previo a la elaboración del Protocolo, los desarrollos a

³ La entrada en vigor del documento en Colombia se dio en agosto del año 2004 (ACNUR 2004, párr. 1)

nivel internacional frente a la problemática se encontraban en un grado incipiente, recayendo gran parte de la responsabilidad de hacer frente a la trata de personas a través de la atención a las víctimas en las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, la elaboración de los conceptos contenidos en el texto representa un avance en tanto que permiten incorporar a la discusión las ideas asociadas a la cooperación, la prevención y la protección de las víctimas⁴ y ampliar el grado de responsabilidad del Estado sobre el manejo de la problemática.

Otro de los aspectos que resulta clave a lo largo del texto es el reconocimiento de la importancia de la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. Esto responde al hecho que la sociedad civil, expresada en las ONGs, goza de mayor recepción y confianza por parte de las víctimas, ya que, “sus actividades contra la trata, objetivos y orientación están vinculados a la situación social y cultural de sus respectivos países y regiones, y reflejan los patrones locales de trata” (Tzvetkova 2002, pág.60).

Por otra parte, el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es el último protocolo complementario de la Convención de Palermo. A diferencia del Protocolo anterior, en este es posible evidenciar un desarrollo extenso en lo referente a los mecanismos de los cuales se valen los traficantes a la hora de traficar con personas en la actualidad. Asimismo, hace gran énfasis en los instrumentos disponibles para los Estados a la hora de reprimir y prevenir efectivamente el aumento de la problemática, ya sea como país de origen o destino.

A semejanza del protocolo anterior, uno de los objetivos primordiales del subsecuente texto es la promoción de la cooperación como eslabón fundamental

⁴Ver Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas “*Artículo 2. Finalidad:* Los fines del presente Protocolo son: *a)* Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; *b)* Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y *c)* Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines” (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas 2003, pág. 1)

para hacer frente a la problemática de la trata de personas. La idea de cooperación, contempla no sólo aquella posible entre los Estados, sino también como suscribe el artículo 14 del protocolo⁵ con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y aquellas que resulten pertinentes para lograr los propósitos de combatir, prevenir y erradicar las conductas asociados a la trata ilegal de migrantes.

Así bien, los desarrollos plasmados tanto en la Convención como en los protocolos subsiguientes que la complementan, se constituyen como una muestra de la importancia que se le concede a nivel internacional a la cooperación y a la acción conjunta de los diferentes actores para lograr la prevención y mitigación del fenómeno. Efectivamente, en aras a “prevenir eficazmente la trata de personas, el Protocolo contra la trata de personas requiere que los Estados procuren aplicar medidas tales como iniciativas sociales y económicas, actividades de investigación y campañas de información y difusión dirigidas a las víctimas potenciales” (UNODC 2007, pág. 173) orientando dicha actuación bajo la premisa que “las políticas, los programas y demás medidas que se adopten incluirán la cooperación con organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones pertinentes” (UNODC 2007, pág. 173) como elemento clave en la lucha efectiva contra la problemática.

Los instrumentos anteriormente expuestos, abordados desde la perspectiva de la gobernanza global, resultan importantes ya que apuntan hacia la cooperación entre los diferentes actores involucrados y reconocen al mismo tiempo, el papel que desarrollan otros actores como lo son las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, frente a problemáticas altamente complejas y estrechamente ligadas a la expansión de la globalización, como es el caso de la trata de personas.

⁵ Ver Protocolo *Artículo 14: Capacitación y cooperación técnica* [...] 2. Los Estados Parte cooperarán entre sí y con las organizaciones internacionales competentes, las organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil, según proceda, a fin de garantizar que en sus respectivos territorios se imparta una capacitación de personal adecuada para prevenir, combatir y erradicar las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo, así como proteger los derechos de los migrantes que hayan sido objeto de esas conductas (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas 2003, pág. 7)

1.4. Hacia la construcción de un marco legal colombiano para la trata de personas: la localización de los consensos internacionales

En Colombia, el proceso de internalización de los avances logrados en el marco del consenso internacional se ha visto reflejado en el desarrollo de una serie de instrumentos jurídicos cuyo propósito ha estado encaminado a soslayar los vacíos del Estado con relación a la acción frente a la trata de personas. A su vez, la armonización de la legislación interna frente a los avances internacionales ha permitido propiciar una mayor articulación de las acciones estatales con las de otros actores, que como las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, han sido actores clave en la prevención y atención del fenómeno a nivel local.

El interés del Estado colombiano por contar con herramientas en la lucha contra la trata de personas, se remonta al año de 1996 con la expedición del Decreto 1974, a través del cual se crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños. Este texto, se constituye en un primer reconocimiento efectivo por parte de Colombia de la necesidad de luchar contra la problemática de la trata de personas y reconocer los avances alcanzados⁶ a nivel internacional por otros actores, incluidas aquí las organizaciones internacionales y la sociedad civil.

En efecto, el Decreto 1974 de 1996 se constituye en un instrumento que le permite al Estado colombiano integrar y coordinar las acciones de la sociedad civil con las acciones estatales, con el propósito de lograr una reducción y eliminación de la trata de mujeres y niños. Para ello, el texto contempla la necesidad de crear

⁶ El texto del Decreto 1974, evoca algunos de los avances con los que hasta la fecha se contaba en materia de trata de personas y a los que Colombia se encontraba suscrito. De acuerdo con el texto: “son varios los tratados internacionales ratificados que prevén el compromiso inequívoco del Estado Colombiano para luchar contra la explotación sexual y el tráfico de mujeres, niñas y niños, tales como el Pacto de San José de Costa Rica de 1969; la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1979; el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niñas de 1921; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de junio de 1994; la Declaración de Beijing de 1995 y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena de 1949”. (Ministerio de Justicia y del Derecho 1996, pág.1)

un mecanismo “de coordinación interinstitucional y de interacción con la sociedad civil, que permita actuar eficazmente al Estado colombiano, a través de sus distintas agencias” (Ministerio de Justicia y del Derecho 1996, pág. 1), es decir, la cooperación y articulación de los diferentes actores lo cual es un principio básico de la gobernanza global.

De la mano del reconocimiento de la necesidad de articular las acciones del Estado con las acciones de la sociedad civil, el Decreto 1974 de 1996 plantea un hito en la lucha contra la trata de personas en Colombia, ya que reconoce que “existe una acción de la criminalidad común y organizada tanto a nivel nacional como internacional, dedicada a la explotación, tráfico y abuso sexual de las mujeres, niñas y niños colombianos” (Ministerio de Justicia y del Derecho 1996, pág. 1) Es decir, que el decreto 1974 contempla “la existencia de acciones criminales, y formas organizadas en torno a este delito, con presencia nacional e internacional, que buscan con la explotación de sus víctimas, vulnerar sus derechos esenciales y afectar el conjunto de la sociedad” (Meertens 2009, pág. 38), hecho que supone un cambio en la forma en la que hasta la fecha se había entendido la problemática por parte del Estado colombiano, apuntando ahora a poner un especial énfasis en la necesidad de generar procesos articulados de cooperación entre la acción estatal y la de la sociedad civil.

Ahora bien, los avances en materia de lucha contra la trata de personas en Colombia se han dado paralelos a los avances internacionales en la materia. De ahí que la expedición de la Ley 800 de 2003 se constituye como otro de los grandes momentos en la construcción de un marco legal en Colombia para la trata de personas, ya que incorpora al conglomerado legal dos instrumentos fundamentales en la lucha contra el fenómeno, a decir: los protocolos complementarios de la *Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada*.

Así, la adopción a nivel local de estos instrumentos amplía los marcos de comprensión de la problemática de la trata de personas en Colombia. En efecto,

estos protocolos han permitido incorporar una visión tendiente a la prevención, mitigación y atención de las víctimas, por medio de una cooperación estrecha con cada uno de los actores involucrados en la lucha contra la problemática, específicamente las organizaciones internacionales y sociedad civil. Asimismo, la adopción del *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata especialmente de Mujeres y Niños* posibilitó una ampliación en la definición empleada de trata de personas en Colombia, que incluye no sólo el tráfico externo de migrantes para fines de explotación sexual, sino también, los casos de trata interna para diversos tipos de explotación sexual, servil o laboral.

Posterior a la expedición de la Ley 800 de 2003, la cual sentó las bases necesarias para una comprensión mucho más amplia de la definición del fenómeno, de sus alcances y de las acciones necesarias para combatirlas, se dio la expedición de la Ley 985 de 2005, texto que ha permitido esclarecer los constructos sociales en torno a la problemática permitiendo que la mirada hacia la trata de personas se haya “modificando a favor de los derechos de las víctimas” (Merteens 2009, pág. 39) y una mayor atención a las acciones necesarias para la prevención de la problemática.

En efecto, la expedición de la Ley 985 de 2005 permitió la transformación en las formas de abordar la problemática a nivel local, esto, gracias a la adopción de los protocolos y la ampliación de los marcos generales para la comprensión de la trata de personas en Colombia. A su vez, esta ley fortaleció el papel de la sociedad civil y de los actores privados como agentes capaces de incidir de manera positiva ante el fenómeno. En lo referente a la acción estatal, la ley acertó frente a los logros internacionales, al señalar la necesidad de aumentar los niveles de articulación y cooperación para alcanzar efectivamente la prevención y mitigación y la efectiva atención a las víctimas.

Adicionalmente, a través de la Ley 985 de 2005 se instituye la formulación de una *Estrategia Nacional contra la Trata de Personas*⁷ que tiene como objetivos,

1. Desarrollar marcos de información relativa a las causas, modalidades, particularidades regionales y consecuencias de la trata de personas
2. Prevenir la trata de personas a través de medidas sociales, económicas, políticas y jurídicas
3. Fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales y, en general, la investigación, judicialización y sanción del delito de trata de personas
4. Proteger y asistir a las víctimas de la trata de personas, en los campos físico y psicológico, social, económico y jurídico
5. Promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas
6. Los demás que el Comité Interinstitucional considere necesarios (Congreso de Colombia 2005, pág. 2)

Estos objetivos en su momento se constituyeron en referentes de la acción del Estado colombiano en contra de la trata de personas en América Latina. El reconocimiento que otorga la Ley 985 a la necesidad de crear una estrategia nacional, sumado al reconocimiento de la sociedad civil y la cooperación internacional como elementos claves representa un punto de inflexión con relación a la forma en la que hasta la fecha se había conceptuado alrededor de la problemática en Colombia, en tanto que, “son estos grupos los que al final deben hacer recomendaciones a los gobiernos sobre los mejores métodos para combatir la trata y supervisar la implementación de dichas prácticas” (Mattar 2003, pág. 3).

Así, el proceso de adopción de los consensos internacionales y la construcción de un marco legal y de acción de carácter local, ha permitido a lo largo de los últimos quince años fortalecer el papel de las organizaciones internacionales y no gubernamentales frente a la problemática de la trata de personas, reforzando con esto la idea que para disminuir los índices de trata de personas, se hace necesario un “trabajo conjunto y armónico con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general, [...] que logre que las normas tengan más acogida, arraigo y defensa por parte de las comunidades” (Meertens 2009, pág. 39).

⁷ Ver Artículo 4 Ley 985 de 2005.

2. HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DEL ROL DE LOS NUEVOS ACTORES GLOBALES FRENTE A LA PROBLEMÁTICA DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA

2.1. Consideraciones Preliminares

Comprender la dimensión de las acciones emprendidas por parte de las OOH y la sociedad civil en la lucha para combatir la trata de personas en Colombia, demandó en el desarrollo de la investigación la aplicación de una serie de entrevistas, cuyo propósito principal fue el de ahondar en el trabajo realizado por estos actores en el contexto nacional y su impacto frente a las tareas de prevención, atención a víctimas, sensibilización y mitigación de la problemática de la trata de personas.

Partiendo del análisis y sistematización del material bibliográfico disponible, se procedió a elaborar una entrevista guía⁸ de tipo semiestructurada, que tomó como punto de referencia la irrupción de nuevos actores globales y el esquema gubernamental para el abordaje de la trata de personas en Colombia. Esta entrevista fue aplicada a funcionarios de la Agencia de Naciones Unidas UNODC y a los Directores de la Corporación Espacios de Mujer y la Fundación Esperanza. La aplicación de una entrevista semiestructurada a los entrevistados, permitió entablar una conversación dirigida, que además contó con espacios para la interlocución y la formulación de nuevas preguntas, inicialmente no contempladas, que respondieron a la información brindada por el entrevistado.

La aplicación de las entrevistas permitió cotejar la información proporcionada por los diferentes tipos de actores, enriqueciendo el análisis de la problemática y brindando elementos conceptuales no identificables en la bibliografía disponible sobre trata de personas y gobernanza global. A su vez, el contacto directo con los actores involucrados en la lucha contra la trata de personas contribuyó a la comprensión del trabajo adelantado por estos a nivel nacional;

⁸ Ver Anexo 2. Formato: Entrevista guía.

permitió dilucidar los mecanismos de cooperación existentes entre ellos, y el impacto de estos frente a los procesos de creación de redes de trabajo que han permitido fortalecer las acciones de educación y sensibilización en contra de la trata de personas a nivel nacional, así como, la identificación de los vacíos persistentes en cuanto a acción estatal se refiere a la hora de abordar las consecuencias y causas estructurales ligadas a la problemática de la trata de personas.

2.2. La gobernanza social e institucional: Aportes para la lucha contra la problemática de la trata de personas en Colombia

La trata de personas constituye en la actualidad una de las peores formas de violación a los derechos humanos, al ser sometidas las víctimas a violaciones contra su integridad, trabajo forzado y discriminación, y por tanto, la “prohibición de la trata de personas a través de la legislación nacional con el fin de reprimirla y prevenirla es una obligación impuesta a los Estados en virtud del derecho internacional” (Obokata 2006, pág. 148).

Frente a esto, la labor de las OOII y de la sociedad civil ha resultado trascendental dada la naturaleza transnacional de la problemática y la imposibilidad de combatir la trata desde una perspectiva exclusivamente estado-céntrica. Por una parte, las OOII ejercen la labor de custodios de los consensos logrados en el marco internacional, velan por el correcto cumplimiento de la Convención y los Protocolos firmados en Palermo, y ejercen una rigurosa tarea de control sobre los compromisos asumidos por los Estados frente a problemáticas de carácter global. A su vez, la sociedad civil, que encuentra una de sus expresiones más visibles en el trabajo que desarrollan las ONGs, crea un puente importante entre el Estado y los individuos que permite llenar “los vacíos en las políticas gubernamentales actuales y [...] apoyar a los grupos nacionales de trabajo en la prevención de la trata, en la protección de las víctimas y el enjuiciamiento de los traficantes” (Mattar 2003, pág. 3).

En el caso colombiano, el trabajo de las OOII y las ONGs ha resultado crítico para el posicionamiento de la problemática en la agenda nacional, la asistencia a las víctimas de las diversas modalidades de trata de personas, el liderazgo en los procesos de concienciación pública, la capacitación y la generación de conocimiento.

La expresión del trabajo de las OOII en Colombia, se ha visto materializado en las acciones emprendidas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), hecho que se encuentra estrechamente ligado a la firma de la Convención de Palermo en el año 2000 y la posterior ratificación de esta por parte del gobierno en el año 2004.

Así pues, con la adhesión de Colombia a la Convención de Palermo y a los subsecuentes protocolos que la complementan, se abrió el camino para que UNODC y OIM, a través de su institucionalidad avanzaran hacia la armonización a nivel local de los esquemas normativos y legales con los consensos internacionales.

El trabajo de la oficina de Naciones Unidas, UNODC, como custodia de la Convención y los Protocolos de Palermo en el mundo, ha estado enfocado hacia el fortalecimiento de las capacidades del Estado, por medio de cooperación para la prevención, la protección y la judicialización de la trata de personas.

Durante el año 2003, UNODC dio inicio en Colombia a las acciones en materia de trata de personas, las cuales estuvieron encaminadas hacia la “armonización legislativa que incluyó reformas al código penal colombiano para adecuar el delito de trata de personas a los parámetros señalados por el Protocolo de Naciones Unidas para prevenir y reprimir la trata” (Pineda 2013, párr. 2) Así, respondiendo al mandato legal otorgado por el sistema general de Naciones Unidas, la oficina en Colombia ha trabajado de manera especial en el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Estado y la armonización de los

estándares locales de lucha contra la trata de personas a los avances conseguidos a nivel internacional.

El cumplimiento de este mandato se ha visto reflejado en la materialización del proyecto de *Lucha Contra la Trata de Personas en Colombia* y la *Campaña Corazón Azul contra la Trata de Personas*, cuyo objetivo se ha centrado en apoyar “al Estado Colombiano en el diseño e implementación de respuestas coordinadas y efectivas a los desafíos que la trata de personas como modalidad de crimen transnacional impone” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM] 2006, pág. 33) y a la sensibilización de la sociedad en pro de la prevención de la problemática.

A partir del año 2003 y hasta el año 2012, el trabajo de UNODC en Colombia ha estado dividido en cuatro fases que van desde la armonización normativa y legal de las normas existentes con los conceptos consignados en el Protocolo de Palermo hasta el acompañamiento técnico al Estado en las tareas de prevención. Posterior a la llegada del programa de lucha contra la trata de personas y la superación de una primera etapa de armonización, las acciones de la oficina contra la droga y el delito, se identifica una segunda fase comprendida entre los años 2005 y 2007 (Pineda 2013, párr. 4) durante la cual los esfuerzos se concentraron en el fortalecimiento institucional del Estado y en la cual se evidencia como resultado la creación del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, como un espacio de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Una tercera fase del trabajo de UNODC, se dio entre los años 2007 y 2010 a lo largo de los cuales se enfocaron las actividades de la organización en el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Estado y en el entrenamiento especializado de los funcionarios en el nivel territorial⁹, lo cual permitió entregar a estos las herramientas prácticas para identificar y judicializar efectivamente el

⁹ A la fecha UNODC ha promovido la capacitación de 492 funcionarios en los departamentos de Antioquia, Valle, Risaralda, Bolívar, Nariño, Huila, Santander, Norte de Santander, Meta, Atlántico, Quindío y Bogotá D.C (UNODC 2012, párr. 6)

delito (Pineda 2012, párrs. 6-7). Igualmente, durante este periodo la UNODC desarrolló un modelo para la capacitación del Estado en la judicialización del delito de la trata de personas. Bajo la técnica de los *Juicios Simulados*¹⁰, la organización llevó a cabo un traspaso de capacidad técnica y entrenamiento especializado, que se constituyó en una forma de cooperación con el Estado encaminada hacia el fortalecimiento de la dimensión de judicialización de la problemática.

Es así que, el trabajo de UNODC en Colombia ha versado sobre la armonización, acompañamiento y asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades del Estado en la lucha contra la trata de personas, guardando estrecha concordancia con las líneas de acción propuestas por el Estado en el desarrollo de la Estrategia Nacional (Pineda, 2014) y buscando dotarlo de herramientas que han permitido enriquecer la acción estatal en contra de la trata de personas. Resulta importante notar que, como consecuencia del mandato otorgado por la Convención y los Protocolos de Palermo, UNODC ha centrado sus actividades bajo un enfoque de judicialización que permita posteriormente versar la atención del Estado, como contraparte de la organización, hacia las medidas necesarias para la prevención de la problemática en Colombia.

A diferencia de UNODC, la OIM, ha encauzado sus actividades bajo un enfoque que recae en la defensa de los derechos humanos, y por tanto, sus acciones han estado ligadas a tareas de sensibilización del Estado y la sociedad frente a la problemática y asistencia y acompañamiento a las víctimas de trata de personas. A nivel global, la OIM ha trabajado con el tema de trata de personas desde el año 1994, sin embargo, únicamente hasta el año 2001 la organización puso en marcha el *Programa Integral de la Lucha contra la Trata de personas*, este,

con el objetivo de luchar contra este delito, a través de la implementación de estrategias de prevención, asistencia a las víctimas, el fortalecimiento institucional y la descentralización de las políticas públicas contra la trata de personas que lidera el

¹⁰ La metodología de *Juicios Simulados* desarrollada por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia “tiene como objetivo fortalecer la capacidad de la entidades participantes para la identificación, judicialización y asistencia a las víctimas en un caso de trata de personas” (UNODC 2014, párr. 1)

Gobierno Nacional en coordinación con los gobiernos departamentales (OIM (s.f.), párr. 3)

Dichos postulados, se encuentran estrechamente ligados al enfoque de derechos humanos que ha guiado el desarrollo de las acciones de la OIM en Colombia, complementando con ello no sólo la acción estatal sino también logrando una correcta armonización y cooperación con UNODC.

En efecto, con el objetivo de defender los derechos de las víctimas de trata de personas, las actividades de la OIM se han enfocado desde el año 2002 en cuatro áreas, a decir: “Fortalecimiento institucional y de ONGs, para proteger y asistir a las víctimas de este delito; Sensibilización y prevención; Investigación y asistencia a víctimas” (OIM 2006, pág. 33-34), que permiten desarrollar una acción conjunta que ha potenciado las acciones de la organización frente a la trata de personas, y en especial, frente a la atención de las víctimas y la salvaguarda de sus derechos.

El trabajo de cooperación y asistencia técnica de la OIM con el gobierno colombiano se ha visto materializado con proyectos como la creación del *Programa de Prevención, Asistencia y Reintegración para las víctimas de la Trata de Persona*, cuyo propósito estaba encaminado a “crear instrumentos en asistencia, prevención y fortalecimiento del Estado colombiano” (OIM 2006, pág. 34) A su vez, ante el vacío por parte del Estado colombiano de una apropiada sistematización y documentación de los casos de trata de personas, la OIM ha prestado una función orientada hacia la generación de conocimiento frente a la materia que posibilite un correcto abordaje de la problemática. Esto, se ve plasmado en el lanzamiento de dos herramientas:

“Base de Asistencia”, que incluye los casos remitidos a la OIM-Colombia [...] y la “Línea de Trata de Personas y Migración Informada”, que es una línea telefónica habilitada para brindar información, recibir denuncias anónimas y averiguar por la legalidad de ofertas de trabajo, además de buscar desaparecidos y víctimas de trata (OIM 2006, pág. 34)

Lo anterior, ha permitido reforzar las actividades de la OIM encaminadas hacia la atención y asistencia a víctimas, contribuyendo con ello a dar centralidad

frente a la institucionalidad estatal sobre la importancia de la atención a las víctimas como componente transversal a una estrategia de prevención.

Así bien, la acción coordinada de la OIM y de UNODC en Colombia ha propiciado una transformación en el enfoque para el abordaje de la trata de personas por parte del Estado colombiano; así mismo, las diferentes acciones emprendidas por estas organizaciones han sido un factor determinante para la armonización de la legislación nacional con los avances globales a través de los aportes conceptuales y metodológicos derivados del trabajo de estas organizaciones frente a la problemática, lo que ha conllevado a la construcción de un enfoque holístico¹¹ para la trata de personas, que integre no sólo al Estado, sino también a la sociedad civil bajo una triple dinámica de cooperación interinstitucional.

Ahora bien, en Colombia no es posible hablar de lucha contra la trata de personas sin contemplar el trabajo que ha adelantado la sociedad civil en la materia. Efectivamente, esta ha desempeñado un papel crítico en el abordaje de la problemática y en el posicionamiento de este tema en la agenda política nacional.

En el caso de las ONGs su trabajo ha estado enfocado “tanto en la lucha contra la trata de personas como en la asistencia a las víctimas” (Yesak 2014, pág. 11), permitiendo con ello ampliar la cobertura de la problemática a nivel territorial, generar conocimiento e investigación que ha apuntado a enriquecer el marco legislativo nacional y establecer un puente de comunicación directa con las víctimas.

Para la sociedad civil, a diferencia del Estado, ha sido posible establecer un puente directo con las víctimas en tanto que, “desde el punto de vista de las víctimas, resulta más sencillo acercarse a las ONGs dado el temor que existe frente a las autoridades gubernamentales” (Obokata 2010, pág. 129) Si bien en Colombia

¹¹ Por enfoque holístico, se hace referencia a un enfoque en el que sea posible asociar la perspectiva de derechos humanos y judicialización del delito, en aras a avanzar hacia el fortalecimiento de las capacidades técnicas y políticas del Estado colombiano frente a la problemática de la trata de personas.

existen una cifra importante de ONGs trabajando en la problemática de la trata de personas, en el tema de prevención, sensibilización, asistencia y atención a víctimas, la Fundación Esperanza y la Corporación Espacios de Mujer, saltan a un primer plano, como resultado de la trayectoria de su trabajo frente a la trata de personas y la incidencia de sus acciones frente a la acción estatal.

En primer lugar, la Fundación Esperanza es una de las ONGs con mayor trayectoria en el trabajo contra la trata de personas en Colombia. La importancia de su trabajo no se reduce de manera exclusiva al tiempo que llevan trabajando en pro de la problemática, sino también, al nivel de incidencia que han logrado frente al gobierno y al grado de experticia en el abordaje de la trata de personas desde una perspectiva de derechos humanos, que no desconoce la importancia de la correcta judicialización de los casos.

Esta organización fue establecida en el año de 1995 (Gómez, 2014), con lo cual se constituyó como la primera organización en Colombia en ser creada para abordar la problemática de la trata de personas desde la perspectiva de la sociedad civil. Con relación a la Fundación Esperanza, su importancia no se limita exclusivamente a la asistencia a las víctimas, por el contrario, es posible evidenciar un fuerte trabajo de incidencia política que ha sido determinante para la construcción de las herramientas con las que actualmente cuenta el Estado para la lucha contra la trata de personas.

Posterior a su creación, el trabajo por posicionar la discusión en torno a la trata de personas frente al gobierno nacional, fue logrado por medio de vínculos de cooperación entre el gobierno y la sociedad civil para la capacitación de los funcionarios en torno a la problemática. Resultado de este primer acercamiento, entre la organización y el Ministerio de Justicia, se creó en el año de 1996 el Comité Interinstitucional de Lucha contra el tráfico de Mujeres, Niñas y Niños (Gómez, 2014), hecho que priorizó dentro de la agenda pública la necesidad por parte del Estado de poner en marcha acciones capaces de hacer frente a un problemática

creciente, y que en el caso de Colombia, se estaba viendo potenciada por la realidad de conflicto interno, desplazamiento y la existencia de violencia basada en género.

De acuerdo con Oscar Gómez, Director de la ONG, la creación de este comité fue “el resultado de una acción directa de Fundación Esperanza, de convencimiento, de sensibilización a los funcionarios de las instituciones públicas de la época” (Gómez, 2014) y refleja el grado de incidencia que puede tener la acción de la sociedad civil frente a la manera en que el Estado aborda una problemática social compleja como la trata de personas. Ciertamente, el trabajo de incidencia y visibilización de la Fundación Esperanza no se limitó de manera exclusiva a la creación de este primer comité, por el contrario, esto se constituyó como la puerta de entrada de la sociedad civil al trabajo conjunto y cooperante con el gobierno para el fortalecimiento de capacidades para combatir la problemática.

Ante la urgencia por desarrollar una ley integral contra la trata de personas en Colombia, durante el año 2000, y luego de un proceso de interlocución entre Estado y sociedad civil, se acordó la elaboración de un borrador de ley, con enfoque de derechos humanos basado en la prevención, protección y asistencia a las víctimas. Este primer borrador de la ley 985 de 2005 fue elaborado por la Fundación Esperanza, hecho que revela el grado de incidencia de la sociedad civil frente al abordaje por parte del Estado de ciertas problemáticas de tipo social, así como, el grado de experticia y conocimiento de estas organizaciones frente a las acciones necesarias para construir un marco legal y una acción estatal sólidos frente a problemáticas como la de la trata de personas.

Ciertamente, la posibilidad de la sociedad civil de incidir de manera directa en la construcción de conceptos y herramientas en torno a la problemática, evidenció la voluntad del Estado por articular acciones y esfuerzos con este actor, así como, la importancia de la participación de los diferentes actores en el proceso de concertar un enfoque de carácter holístico para el abordaje de la trata de personas. En efecto, lo anterior se vio reflejado en uno de los objetivos a desarrollar por la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, a decir “prevenir la trata de

personas a través de programas, proyectos y medidas desarrolladas por las autoridades públicas en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, del sector privado en general, y con las organizaciones internacionales” (Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de Personas 2008, pág. 9)

Por otra parte, se encuentra la Corporación Espacios de Mujer, ONG cuyo trabajo ha estado enfocado hacia la atención y asistencia a víctimas, especialmente mujeres, desde un enfoque diferencial, lo cual les ha permitido definir hojas de ruta para la atención a las víctimas que responden de manera directa a las necesidades de las mujeres como principales objetivos de la trata de personas en Colombia y que tienen como principal objetivo la defensa de los derechos de las mujeres y responder de forma efectiva a las exigencias propias de su condición (Pedraza, 2014).

Esta organización, que trabaja en el tema de trata de personas desde el año 2000, ha aportado importantes insumos para el enriquecimiento conceptual y metodológico del abordaje de la trata de personas a nivel nacional. En especial, al incorporar el enfoque de género como elemento necesario para el diseño de respuestas que aborden de manera efectiva las causas estructurales ligadas a la problemática de la trata de personas en Colombia.

La Corporación Espacios de Mujer ha desarrollado un importante trabajo de campo, especialmente en la ciudad de Medellín y el Valle de Aburra - Colombia, lo cual le ha permitido crear un vínculo estrecho con las víctimas y diseñar herramientas de atención que respondan a las necesidades reales de la trata de personas. Si bien, la incidencia de Espacios de Mujer no ha sido tan directa como la de la Fundación Esperanza para la formulación de una política pública contra la trata de personas en Colombia, sus contribuciones metodológicas han servido de referente, no solo para el gobierno sino para la sociedad civil que trabaja el tema en Colombia, permitiendo con ello homogenizar los procedimientos y respuestas para las víctimas de esta problemática.

Una de estas iniciativas es la *Maleta de Viaje*¹², herramienta pedagógica que busca gestionar la cooperación entre los diferentes actores involucrados en la lucha contra la trata de personas, generar conceptos claros en torno a la problemática y articular las respuestas de la sociedad civil frente a las víctimas. Así, esta herramienta busca

Ofrecer elementos, tanto conceptuales como prácticos, para hacer más efectivo el trabajo de personas, instituciones y organizaciones interesadas en fortalecer y acompañar procesos de formación e información, prevención y sensibilización en Trata de personas a través de la información, la capacitación y el juego (Corporación Espacios de Mujer (s.f.), pág. 3)

Más allá de adelantar acciones de *lobby* que conduzcan a cambios en el marco legal del Estado colombiano, la organización Espacios de Mujer también ha adelantado un importante trabajo en pro de la concienciación por parte del Estado y de la sociedad de la necesidad de mitigar la problemática de la trata de personas de la mano de acciones que permitan prevenir la problemática desde sus causas estructurales y evitar la replicación de este fenómeno, como consecuencia de condiciones socioeconómicas que se repiten de manera constante en la realidad nacional.

Ciertamente, la sociedad civil en Colombia se ha constituido como un puente entre el Gobierno y las organizaciones internacionales para la armonización local de los avances internacionales y posicionamiento de la problemática en la discusión nacional. Así, las OOII y las ONGs como poseedoras del conocimiento y las capacidades técnicas, han brindado un apoyo clave para la armonización de los marcos legales y el posicionamiento de la problemática como un asunto de interés nacional. Igualmente, a través de las distintas acciones y programas que estos actores han puesto en marcha, ha sido posible transformar el esquema estatal para el abordaje de la problemática hacia uno centrado no solo en el elemento de judicialización del delito, sino por el contrario en un abordaje que entiende la dimensión de derechos humanos y diferencial de la trata de personas y la necesidad

¹² La maleta de viaje es un Kit lúdico-pedagógico para reconocer, prevenir y atender la Trata de Personas (Corporación Espacios de mujer (s.f.), párr. 1)

de la prevención como clave para la mitigación de la problemática en una realidad globalizada.

2.3. Evaluación de las acciones del Estado colombiano desde la perspectiva de las organizaciones internacionales y la sociedad civil: la experiencia de UNODC, OIM, Corporación Espacios de Mujer y Fundación Esperanza

Entre el año 2000 y el año 2005, el Estado colombiano movilizó sus recursos en pro de una rápida adopción y armonización de los consensos logrados en el marco de espacios como Naciones Unidas. Este hecho, hizo posible la transición del discurso gubernamental frente a la trata de personas hacia uno mayormente centrado en la prevención, la atención de las víctimas y la necesidad de instituir espacios exclusivamente diseñados para combatir la trata de personas frente a una realidad política y social marcada por problemas estructurales ligados a la existencia del conflicto armado interno.

En este sentido, el gobierno de la época avanzó hacia la ejecución e implementación de un marco normativo expresado en la adopción de la ley 985 de 2005, que gracias a un trabajo conjunto con las organizaciones internacionales y la sociedad civil, situó a Colombia como único país de América Latina dentro de la clasificación TIER 1 del Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos, es decir, como un Estado “cuyo gobierno cumple con los estándares mínimos” (Departamento de Estado de los Estados Unidos (s.f.), párr. 4) en la lucha contra la trata de personas.

Como resultado de la expedición de la ley 985 de 2005 el Estado avanzó hacia la creación de la primera gran *Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas*, así como hacia la creación a nivel territorial de comités que expresaran la descentralización del Estado en la lucha contra la trata de personas, y que a su vez, le permitieran fortalecer el trabajo de asistencia a las víctimas en los

departamentos más afectados por la problemática¹³. Igualmente, dicha estrategia buscaba un mayor acercamiento con las ONGs de la sociedad civil que realizan un trabajo directo y cuentan con las capacidades de atención y los mecanismos de difusión de las medidas de prevención frente a la trata de personas. Lo anterior evidencia que, “cuando se aprueba la ley 985, es cuando como país [...] logramos la cúspide de desarrollo en una política contra la trata de personas en Colombia” (Gómez, 2014).

Empero, la construcción de una política estatal para la lucha contra la trata de personas luego del año 2005, ha experimentado una suerte de adormecimiento y falta de ejecución por parte de la institucionalidad conllevando a un desgaste de la acción estatal frente a esta problemática, es decir que, luego del año 2005 “los sucesivos gobiernos se dedicaron a administrar eso sin generar valores agregados” (Gómez, 2014).

Ad portas de cumplirse el primer quinquenio de la Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas, propuesta por la ley 985, las fallas en la sistematización de los compromisos, se vieron reflejadas en la no publicación del decreto de asistencia a víctimas, constituyéndose esto como un vacío importante para la construcción de una política pública en la materia. Si bien resulta importante señalar que con los avances logrados hasta el año 2005, el Estado colombiano dio un paso al reconocimiento de la trata de personas desde una perspectiva de derechos humanos, sobre la perspectiva criminalista que había dominado el discurso estatal previamente. Efectivamente, esto permitió que la centralidad del discurso recayera sobre la víctima, y puso a disposición del Estado las herramientas necesarias para el desarrollo subsiguiente de una política pública exhaustiva para la lucha contra la trata de personas y la protección de las víctimas, lo cual, hasta el año 2012 no se ha visto materializado en la implementación de las acciones que demanda la ley.

¹³ Ver Anexo 6: Tabla relación ciudades que generan un mayor número de víctimas en Colombia.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, las acciones del gobierno han sido insuficientes (Pedraza, 2014), no sólo como consecuencia de la falta de ejecución de los compromisos adquiridos con la Ley 985, la Convención y Protocolo de Palermo, sino también por el progresivo ausentismo del Estado en cuanto a financiación de las acciones de prevención se refiere. Esta tarea, ha quedado en manos de las ONGs de la sociedad civil que han desarrollado un alto grado de experticia, ante la problemática de la OIM como organismo internacional cuyo mandato fundacional lo obliga a velar por las víctimas.

A este respecto, la posición de las OOII difiere de aquello expresado por los representantes de la sociedad civil. En efecto, las OOII reconocen el importante trabajo que ha adelantado el Estado para lograr los niveles de capacitación técnica que exige la lucha contra la problemática y señalan la necesidad de mejorar los mecanismos de cooperación material que permitan dar mayor relevancia a la problemática en la agencia nacional (Pineda, 2014) y que sustenten las acciones a favor de una mayor prevención de la lucha contra la trata de personas.

3. NUEVOS ENFOQUES PARA EL ABORDAJE DE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA

3.1. Consideraciones Previas

Los avances internacionales en lo referente a la conceptualización de la trata de personas han supuesto un importante logro en la comprensión general de la problemática, y con ello, han dotado a los actores de competencia para discernir entre las acciones que permiten mitigar el fenómeno y avanzar hacia la prevención efectiva de los casos futuros.

En el caso colombiano, un recorrido por las transformaciones que ha experimentado el discurso gubernamental en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2012, permiten hablar de un modelo en el que la criminalización de la trata de personas como delito ha dado lugar a un enfoque en el que prima el respeto por los derechos humanos, y por tanto, la consideración de las víctimas como agentes centrales del discurso en torno a la problemática. Si bien el Estado ha buscado plasmar estos avances por medio de la implementación de Comités y estrategias nacionales que buscan dar primacía a las víctimas, las causas estructurales ligadas al alto flujo de casos de trata de personas en Colombia exigen una real transformación de las narrativas institucionales, hacia unas que reconozcan la vitalidad de la prevención como herramienta por excelencia para la lucha contra la trata de personas.

El presente capítulo tiene por objeto proponer alternativas para la prevención con base en los hallazgos teóricos resultantes de la investigación documental y la interlocución con los actores involucrados en la lucha contra la trata de personas a nivel nacional. Así pues, se enunciarán elementos que deben ser considerados por el Estado en la formulación de una estrategia de prevención basada en los principios de cooperación, responsabilidad y participación. Estos elementos, proporcionan un escenario de análisis válido para la formulación de

planes nacionales cuyo objetivo se encuentre orientado hacia la real lucha y mitigación de la trata de personas, ya sea transnacional o interna.

3.2. Lecciones en la lucha contra la trata de personas en Colombia: La prevención como remedio

La trata de personas es una problemática globalizada que progresivamente cobra más víctimas a nivel mundial. En el caso colombiano, esta problemática descubre un gran reto sobre el Estado, en tanto que, de acuerdo a estimaciones de la Fiscalía General de la Nación, en América Latina Colombia “ocupa el segundo lugar después de Brasil, con el mayor número de personas, particularmente mujeres y niños, enviados con estos propósitos delictivos desde su territorio hacia los continentes europeo y asiático” (Gómez y Quintero 2005, pág. 18).

Lo anterior se encuentra directamente asociado a características propias de la condición política, social y económica del país que lo posicionan en un espectro de elevada vulnerabilidad como país de origen, tránsito y destino de trata de personas. Así pues, en Colombia, sumado a la problemática de la trata de personas de tipo transnacional, la trata de personas interna con fines de explotación crece a un ritmo exponencial, como resultado del conflicto armado interno y el desplazamiento forzado resultante de este. Con relación a esta tipificación de trata de personas es importante notar que “hasta el 2000, la trata de personas se reducía a la explotación sexual y a la trata externa, desconociendo los casos de trata interna y los diversos fines de explotación” (Merteens 2009, pág. 28), hecho que dificultó el abordaje y prevención de la problemática, ya que se desconocía una arista clave para la correcta mitigación de la problemática.

Ahora bien, a pesar de que el gobierno ha suscrito e incorporado de forma paulatina los acuerdos internacionales en contra de la trata de personas, las estimaciones de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil apuntan a que el número de casos de víctimas de este delito se mantienen invariables a través del tiempo. De ahí que resulte imperioso, ante la complejidad de esta problemática

en Colombia, que las acciones de los diferentes actores estén encaminadas hacia la prevención conjunta que permitan la mitigación de los factores estructurales relacionados a la trata de personas en Colombia.

Para este propósito, la prevención debe ser entendida desde un sentido amplio. Es decir, esta no debe ser comprendida exclusivamente desde un escenario de sensibilización de la sociedad, ya que, si bien este es un factor fundamental en el que las organizaciones internacionales y en especial la sociedad civil juegan un papel fundamental, en el caso colombiano el abordaje desde el cual se ha manejado la prevención ha resultado insuficiente para reducir las tasas de casos reportados de trata de personas. En este sentido,

La prevención tiene el propósito de generar situaciones, bienes o servicios que van dirigidos a mejorar las condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan a ley y a la cultura de un Estado, a efecto de evitar la aparición de riesgos que afecten a la familia y la comunidad, en contra de los Derechos Humanos individuales y colectivos. Implica actuar para que un problema no aparezca o, en su caso, para disminuir sus efectos (Corporación Espacios de Mujer 2012, pág. 10)

Es importante notar que “la prevención y la supresión de la trata de personas requiere de un enfoque holístico que aborde las causas y consecuencias de la trata” (Obokata 2006, pág. 161), lo cual conduce a que, la trata de personas debe estar no sólo encaminada hacia la labor de educación y concienciación ciudadana, sino que además, debe contemplarse desde un escenario en el que la mitigación de los problemas estructurales ligados a la ausencia de oportunidades sociales y económicas que conducen a las posibles víctimas a estar en una situación de especial vulnerabilidad ante las redes de trata de personas, sea la prioridad del Estado, las ONGs y las OOII.

Efectivamente, la educación es el primer paso hacia la prevención efectiva de los casos de trata de personas. Para este propósito, la articulación de las acciones de los diferentes actores, especialmente la sociedad civil y las organizaciones internacionales como poseedoras del conocimiento y la experticia técnica, resulta de vital importancia. Sin embargo, aunque el Estado no posee las capacidades

técnicas para emprender tareas de educación en contra de la problemática, se constituye como un deber

[...] independientemente de su estatus como uno de origen, tránsito o destino, educar a la gente sobre los peligros inherentes en el tráfico de seres humanos, ya que cuando la víctima potencial es empoderada a través de la educación, existe menor probabilidad de que pueda caer en manos de traficantes (Obokata 2006, pág. 164)

Y, en sentido estricto, posibilita romper con el círculo de los traficantes, los cuales se valen de la fuerza y la coacción para someter gracias al desconocimiento generalizado de la problemática.

La educación como estrategia de prevención es un tema transversal a la existencia de otro tipo de problemáticas focalizadas que se encuentran asociadas a la trata de personas, como lo son el desplazamiento forzado, la violencia, el conflicto armado y la desigualdad económica. Cabe anotar que “en los Estados de origen, la falta de educación es uno de los factores que contribuye a la existencia de pobreza” (Obokata 2006, pág. 163) y por tanto a la existencia de trata de personas como mecanismo de escape a realidades sociales caracterizadas por altos niveles de carencias. En Colombia, adicional a los niveles de pobreza registrados, especialmente en las zonas más rurales del país, se identifican fenómenos de desplazamiento interno que nutren los círculos de pobreza de las grandes zonas urbanas y posan un riesgo inminente sobre la población.

La idea de la educación como proceso formativo de prevención, debe por tanto, enfocarse en primer lugar hacia la divulgación y concienciación pública del fenómeno, permitiendo con ello una comprensión general de su naturaleza, características, y en especial, de los métodos de los que se sirven los traficantes para capturar a sus víctimas. Por otra parte, es importante entender que la educación es importante no solo para los sujetos víctimas, sino principalmente, para los funcionarios públicos y privados, ya que estos constituyen una de las expresiones de la responsabilidad del Estado en la lucha contra la trata de personas. Por último, la prevención desde la educación no debe limitarse a la

formulación de modelos estándares que pretendan ser aplicados al universo de posibles víctimas, por el contrario, estas estrategias deben estar encaminadas hacia el reconocimiento de las particularidades de los individuos, lo cual permite desarrollar herramientas que cumplan un propósito real de empoderamiento y doten a los sujetos de capacidad de discernimiento y decisión.

Es justamente en el componente de la prevención, en el cual el Estado tiene un papel clave que desempeñar como propulsor de las acciones de la sociedad civil y las OOH. La capacidad de ejecución con la que cuenta el aparato estatal hace posible desarrollar y ejecutar acciones de prevención que propician el abordaje de aspectos asociados al aumento de la trata de personas. En particular, el Estado mediante la cooperación y articulación de las acciones con los demás actores involucrados en la lucha contra la trata de personas tiene el deber de focalizar las acciones de prevención hacia programas que busquen reducir las tasas de pobreza, atender a la población desplazada víctima del conflicto armado y generar oportunidades de inclusión social que permitan diezmar la propensión de esta población a ser víctima de las redes de trata de personas, ya sea de tipo interno o transnacional.

Por otra parte, a la luz del trabajo realizado por ONGs como la Corporación Espacios de Mujer, es posible evidenciar que en Colombia el índice de mujeres víctimas de trata de personas continua siendo superior al de hombres expuestos a esta problemática, lo cual devela la necesidad de aplicar un enfoque diferenciado (Pedraza, 2014) tanto para la atención de las víctimas como para la prevención de la problemática. A nivel nacional, la urgencia por un enfoque diferenciado, en el que participen activamente las organizaciones de la sociedad civil, responde a que las mujeres son en la gran mayoría de casos los objetivos principales de las redes de trata de personas, como consecuencia de contextos marcados por el desempleo, la desescolarización y la violencia de género. De ahí que, “cualquier cambio en el entorno, necesariamente, se verá reflejado en un cambio en las experiencias de los individuos, en sus elecciones y en su comportamiento” (Vargas, Flórez y Mendoza

2011, pág. 64), facultando a las posibles víctimas con herramientas de juicio que impidan caer en la trata de personas como puerta de escape a los problemas que experimentan.

El diseño de una estrategia de prevención diferenciada es aplicable no solo a la lucha contra la trata de mujeres para fines de explotación, sino que, por el contrario, debe ser el punto de partida para diseñar una estrategia nacional que responda a las particularidades del caso colombiano. Igualmente, invita a repensar la prevención como una categoría que exige la cooperación organizada de los diferentes actores a través de la articulación de sus capacidades, a decir, los recursos materiales del Estado, la experticia técnica de las OOII y el conocimiento en la asistencia a víctimas y poder de influencia de la sociedad civil. La importancia de esto, reside en que “no es posible romper el ciclo de la trata de personas sin prestar atención a los derechos y a las necesidades de las víctimas” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2002, pág. 9) lo cual se materializa a través de la reformulación de las acciones de prevención tradicionalmente desarrolladas, hacia unas de carácter exhaustivo pero que reconozcan las especificidades de las víctimas y de sus contextos.

Así, la prevención exige, en una realidad social compleja como la colombiana, la construcción de esquemas que respondan a las necesidades materiales y sicosociales de las víctimas y que al mismo tiempo, cumplan el objetivo máximo de mitigación de la trata de personas. Por consiguiente, un aspecto clave en la prevención de la trata de personas es el reconocimiento de la importancia de los aportes de las víctimas como sujetos directos del delito, en tanto que, “una estrategia eficaz y realista contra la trata de personas debe tener como base información, experiencia y análisis fidedignos” (Gómez y Quintero 2005, pág. 94) que permita abordar las causas subyacentes a la problemática de la trata de personas. A su vez, la inclusión de los testimonios de las víctimas dentro de la formulación de las estrategias de prevención, hace posible abordar la lucha contra

la trata de personas desde una perspectiva de derechos humanos que a su vez da centralidad a la necesidad de protección y sensibilización de los ciudadanos.

Por otra parte, la prevención entendida en un sentido amplio, es decir como todo el conjunto de acciones necesarias para educar y sensibilizar sobre el significado de la trata de personas, debe igualmente atacar las causas estructurales ligadas a la existencia de la trata de personas, y requiere que el Estado asuma la responsabilidad de proveer los recursos necesarios para la implementación de campañas de sensibilización pública, diseño de rutas de atención y acompañamiento a la población vulnerable, tanto por parte de las OOII como de la sociedad civil.

Esta necesidad de financiación en el caso colombiano, ha sido determinante para la implementación de iniciativas provenientes de la sociedad civil como la Maleta de Viaje (Pineda, 2014), que se constituye como una de las principales iniciativas en prevención y educación para la lucha contra la trata de personas con impacto a nivel nacional. A pesar de la trascendencia de este tipo de acciones, de acuerdo con representantes de la sociedad civil, la progresiva pérdida de protagonismo de la problemática de la trata de personas en la agenda nacional ha estado acompañada de un declive en los fondos disponibles¹⁴ para la financiación de las acciones de la sociedad civil y en menor medida de las OOII, hecho que amenaza la continuación de los programas de prevención, en tanto que “la falta de fondos ha afectado igualmente el desempeño por parte de los socios implementadores, especialmente las ONGs en el campo” (Obokata 2006, pág. 118) de la lucha contra la trata de personas en Colombia.

Por lo cual, con el fin de ejecutar programas de prevención que satisfagan los compromisos adquiridos por el Estado a nivel internacional y que asimismo

¹⁴ Durante las entrevistas realizadas, Betty Pedraza directora de la Corporación Espacios de Mujer (Pedraza, 2014) y Oscar Gómez director de la Fundación Esperanza (Gómez, 2014), los entrevistados coincidieron en que el presupuesto destinado por el Estado para la trata de personas es insuficiente para ejecutar los programas de atención y prevención que esta problemática demanda.

fortalezcan los niveles de cooperación entre el Estado y la sociedad civil, es mandatorio priorizar los recursos materiales y económicos disponibles dentro de una estrategia nacional para la lucha contra la trata de personas.

Ahora bien, la preocupación en torno a la trata de personas y las acciones necesarias para mitigar el volumen de casos reportados en el mundo ha devenido en un creciente interés por fortalecer la prevención como componente transversal en la lucha a nivel local para la mitigación de la problemática, en especial porque, “la prohibición del tráfico de seres humanos a través de la legislación nacional a los efectos de la supresión y la prevención es una obligación impuesta a los Estados bajo la ley internacional de derechos humanos” (Obokata 2006, pág. 148). Ante esto, el Estado colombiano ha trabajado en pro de la construcción de una estrategia que contemple la prevención como eje articulador de la lucha contra la trata de personas que con el apoyo de las OOH y la sociedad civil ha permitido construir conciencia pública sobre los riesgos asociados a la trata de personas y a caer víctima de redes de trata de personas.

A pesar de los esfuerzos adelantados por el Estado colombiano, las acciones en prevención han sido insuficientes para responder al aumento de la trata de personas, evidenciando que la prevención requiere de una cooperación y articulación constante de las acciones del Estado, las OOH y la sociedad civil, para reducir los casos de trata de personas mediante la atención de las causas estructurales que a nivel nacional explican la propensión de la población a ser víctimas de esta problemática y educar para el empoderamiento ciudadano. Esto es importante, ya que, “la realidad evidencia que es improbable que una sola estrategia resuelva asuntos complejos de explotación como la trata de personas” (Obokata 2006, pág. 157) y que por tanto la respuesta a esta problemática se debe constituir desde un enfoque holístico que considere no solo el factor de judicialización como eje de la acción sino que por el contrario incorpore múltiples estrategias y metodologías que permitan dar centralidad a la víctima y atacar los factores de riesgo asociados a los contextos y realidades de vida.

4. CONCLUSIONES

La trata de personas ha supuesto para los Estados modernos grandes retos a la hora de diseñar estrategias que permitan luchar contra el aumento de la problemática y, a su vez, mitigar las consecuencias sociales subyacentes a este fenómeno, calificado por muchos como un tipo de esclavitud moderna. La existencia de factores asociados a una profunda desigualdad económica y social motivan a los individuos a caer en redes de trata de personas que perpetúan un modelo de explotación, cuyas consecuencias amenazan los cimientos mismos del derecho internacional humanitario.

Una mirada desde la disciplina de las Relaciones Internacionales a problemáticas que, como la trata de personas, son transversales al mundo globalizado, abre un importante escenario de reflexión que permite incorporar elementos teóricos para la comprensión de la realidad sociopolítica moderna. Desde la perspectiva de la gobernanza global, la capacidad de influencia de los actores, la existencia de un enfoque bottom-up para la construcción de normas y reglas y la necesidad de la cooperación y articulación de las acciones, son premisas teóricas que permiten entender la evolución de la trata de personas y abordar las causas estructurales ligadas a este tipo de explotación.

Ahora bien, en el caso colombiano, la complejidad de la trata de personas se encuentra asociada a particularidades estructurales, derivadas de la existencia del conflicto armado interno, el desplazamiento forzado, la alta desigualdad económica y la existencia de modelos de violencia basados en género que presentan una condición de mayor vulnerabilidad sobre las posibles víctimas. Como resultado de ello, la problemática demanda respuestas articuladas entre los distintos actores y una estrecha cooperación que permita diseñar estrategias de prevención y mitigación que respondan a las causantes internas de la misma.

Una reflexión en torno a la evolución del abordaje de la trata de personas en Colombia permite sostener que la irrupción de actores como la sociedad civil y las OOH, ha resultado decisivo para la transformación del esquema gubernamental para el abordaje de la problemática. Este cambio supuso una resignificación de las estrategias nacionales, bajo una óptica que pasó de estar dominada por la necesidad de criminalización, hacia un escenario en el que predomina el componente de la prevención como respuesta.

Así pues, en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2012, el Estado colombiano fue testigo de una cadena de cambios institucionales que, motivados por la acción e influencia de las OOH y la sociedad civil, posicionó la problemática a la orden de la discusión nacional, y con ello posibilitó la transformación de la visión general de la trata de personas, y propulsó un cambio en el discurso institucional frente a este fenómeno. Dicho proceso se ve reflejado en la progresiva adopción de los consensos y acuerdos logrados en el seno de la comunidad internacional. En consecuencia, tras la firma y ratificación en el año 2004 de la Convención de Palermo y los Protocolos que la complementan, el Estado colombiano dio inicio a una transición hacia una estrategia nacional que, respaldada por el trabajo de las ONGs y las OOH, permitió moldear el discurso institucional bajo narrativas que respondían a un enfoque de derechos humanos, en el que la centralidad de la víctima y las exigencias de prevención, son los eslabones principales en la lucha contra la trata de personas.

El cambio en la forma en que el Estado aborda la trata de personas responde al reconocimiento de la necesidad de un enfoque holístico que integre el enfoque de derechos humanos con la ineludible obligación de judicializar y criminalizar a los perpetrados para evitar la repetición y perpetuación de la problemática. Frente a esto, el accionar de las OOH y de la sociedad civil ha resultado trascendental en tanto que ha generado cambios desde lo local que, guiados por el reconocimiento de la existencia de otros actores, han posibilitado el fortalecimiento de la respuesta institucional a nivel territorial frente al fenómeno. Por ende, es posible aseverar

que la irrupción de nuevos actores globales frente a la problemática de la trata de personas ha contribuido en la transformación del esquema gubernamental para el abordaje de la problemática en Colombia.

Durante el desarrollo de la investigación, la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a representantes de la sociedad civil y las OOII, permitió reconstruir con mayor precisión el papel que han desempeñado estos actores en el plano nacional. A su vez, fue posible develar la importancia de las acciones de capacitación técnica y asistencia a víctimas en el diseño de una Estrategia Nacional contra la trata de personas, que prioriza el componente de la prevención y rescata la necesidad de cooperación como herramienta. No obstante, mientras que la sistematización de la información obtenida corroboró el argumento central de la investigación, esto permitió, a su vez, identificar que las acciones del Estado han resultado insuficientes en la lucha contra la trata de personas. Lo anterior, debido a que un gran porcentaje de la responsabilidad de atención, monitoreo de las víctimas y capacitación técnica sigue recayendo sobre las OOII y la sociedad civil, revelando un incumplimiento del Estado hacia las responsabilidades adquiridas en el marco del derecho internacional.

En lo referente a la lucha contra la trata de personas, el componente de la prevención ha ganado gran preponderancia como eje articulador de las estrategias y acciones necesarias para lograr una efectiva reducción del volumen de casos de trata de personas, ya sea de carácter transnacional o interno. Así, la prevención se constituye como herramienta transversal de los Estados para los propósitos de mitigación, y requiere, por tanto, de una acción articulada que recoja las experiencias de las OOII y de la sociedad civil en el manejo de la trata de personas y en la conceptualización de la prevención como instrumento clave en la lucha contra este flagelo.

En este sentido, la prevención como estrategia debe contemplar los siguientes elementos: en primer lugar, el componente de la educación para la prevención en pro del reconocimiento de las debilidades asociadas al

desconocimiento del problema que, en el contexto colombiano, implican un mayor índice de vulnerabilidad a ser víctima. En segundo lugar, la prevención debe ser pensada desde un enfoque diferencial que respete las particularidades de los contextos y en especial la individualidad de las víctimas desde una perspectiva de derechos humanos. Finalmente, transversal a las estrategias de prevención, se encuentra la necesidad de incluir a las víctimas como sujetos del delito para la elaboración de los programas nacionales de prevención.

En síntesis, el estudio de la trata de personas desde el enfoque constructivista permite dilucidar y entender la relación existente entre la acción de los diferentes actores y la importancia del reconocimiento de las diversas interacciones que se dan en el sistema internacional, en lo referente a la forma de abordar problemáticas sociales complejas que retan los supuestos clásicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Una mirada a esta problemática desde la teoría de la gobernanza global avizora un panorama promisorio para la comprensión y la lucha contra la trata de personas, en tanto que, guiados por la urgencia de desarrollar enfoques holísticos que respondan a las particularidades y combatan las causas estructurales de la problemática, se hace necesaria una profundización en el estudio de las interacciones que conllevan a crear redes de cooperación que permiten responder a los cambios modernos que experimenta el sistema internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: international organizations in global politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Betts, A. (2010). *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Chen, L., Fukuda-Parr, S. y Seidensticker, E. (2003). *Human Insecurity in a global world*. Toronto: Harvard University Press.
- Gómez, O. y Quintero, C. (2005). *Metamorfosis de la Esclavitud: Manual Jurídico sobre Trata de Personas*. Bogotá: Editorial Gente Nueva. Disponible en: [http://www.abrepuertas.inecip.org/admin/publicaciones/pdf/metamorfosis_esclavitud_fundacion_esperanza..pdf](http://www.abrepuertas.inecip.org/admin/publicaciones/pdf/metamorfosis_esclavitud_fundacion_esperanza.pdf)
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. y Perraton, J. (1999). *Global transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, D., y McGrew, A. (2002). *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity.
- Karns, M., y Mingst, K. (2004). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Obokata, T. (2006). *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach*. Leiden: Brill Academic Publishers.
- Shelley, L. (2010). *Human Trafficking a global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Capítulos o artículos en libros

Clark, M. (2003). Trafficking in persons and human security. En L. Chen, S. Fukuda-Parr y E. Seidensticker, *Human insecurity in a global world* (págs. 87-105). Toronto: Harvard University Press.

Falk, R. (2005). Humane Governance for the World: Reviving the quest. En R. Wilkinson, *The Global Governance Reader* (págs. 105-119). Nueva York: Routledge.

Martin, S. y Callaway, A. (2010). Human Trafficking and Smuggling. En A. Betts, *Global Migration Governance* (págs. 224-241). Oxford: Oxford University Press.

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Brysk, A. (2009). Beyond Framing and Shaming: Human Trafficking, Human Security and Human Rights. En *Journal of Human Security*, 5 (3), 8-21.

Cochintu, I., Tutunaru, L. Stoicu, N. y Valea, D. (2011). International Cooperation against Human Trafficking. En *Curentul Juridic*, 2 (45), 78-86.

Cholewinski, R. y Taran, P. (2009). Migration, Governance and Human Rights: Contemporary dilemmas in the era of globalization. En *Refugee Survey Quarterly*, 28 (4), 1-33.

Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. En *International Organization*, 52 (4), 887-917.

Hurtado, M y Preira-Villa, C. (2012). Dinámica del comercio ilícito de personas: el caso de Colombia- Oriente Asiático. En *Colombia Internacional*, 76, 167-194.

Londoño, B., Varón, A. y Luna, B. (2012). El delito de trata de personas: Hacia la aplicación de estándares internacionales para la prevención, judicialización,

- protección y asistencia integral a las víctimas en Colombia. En *Revista de Derecho*, 37, 198-230.
- Mattar, M. (2013). Transnational Legal Responses to Illegal Trade in Human Beings. En *SAIS Review*, 33 (1), 137-159.
- Nakamura, A. (2011). Regional Governance against trafficking in persons: European Strategies towards the Implementation of Global Norms. En *GEMC Journal*, 4, 160- 181.
- Nakamura, A. y Yamamoto, H. (2009). Protecting Human Rights in a “Post-Unilateral” International Society: The Localization of Global Norms and the Limits and Prospects of Global Governance. En *Interdisciplinary Information Sciences*, 15 (2), 147-162.
- Obokata, T. (2010). Global Governance and International Migration: A case study of trafficking of human beings. En *Refugee Survey Quarterly*, 29 (1), 120-136.
- Rasche, A. y Gilbert, D. U. (2012). Institutionalizing global governance: the role of the United Nations Global Compact. En *Business Ethics: A European Review*, 21 (1), 100- 114.
- Rosenau, J. (2000). The Governance of Frangmentation: Neither a World Republic Nor a Global Interstate System. En *Studia Diplomatica*, 53 (5), 15-39.
- Sending, O. J. y Neumann, B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. En *International Studies Quarterly*, 20, 651-672.
- Shelley, L. (1989). Human Rights as an International Issue. En *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 506, 42-56.
- Todres, J. (2011). Widening Our Lens: Incorporating Essential Perspectives in the Fight against Human Trafficking. En *Michigan Journal of International Law*, 33 (1), 53-76.

Tzvetkova, M. (2002). NGO Responses to Trafficking in Women. En *Gender and Development*, 10 (1), 60-68.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

El Espectador (2013, 15 de noviembre). En Colombia hay 70 mil víctimas de trata de personas. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-hay-70-mil-victimas-de-trata-de-personas-articulo-458390>

El Tiempo (2014, 6 de julio). Esclavitud del siglo XXI pesca a sus víctimas en internet. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/trata-de-personas-engana-a-victimas-por-internet/14210996>

Jost, S. (2010). Retos y realidades de la Trata de Personas en Colombia. *KAS Papers No. 9*, págs. 5-15.

Mattar, M. (2003). Trata de personas, en especial de Mujeres y Niños en los Países de América: Un Informe regional del alcance del problema y la respuesta gubernamental y no gubernamental. *The Protection Project*, págs. 1-15.

Mattar, M. (2006). Incorporating the Five Basic Elements of a Model Antitrafficking in Persons Legislation in Domestic Laws: From the United Nations Protocol to the European Convention. *The Protection Project at the John Hopkins University School of Advanced International Studies*, págs. 1-53.

Van del Laan, P., Smit, M., Busschers, I. y Aarten, P. (2011, 01 de diciembre). Cross-border Trafficking in Human Beings: Prevention and Intervention Strategies for Reduction Sexual Exploitation. *The Campbell Collaboration*, págs. 3-50.

Yesak, A. (2014). Human Trafficking: The failure of states to eradicate slavery. *Celebrating Scholarship & Creativity Day*. Disponible en: http://digitalcommons.csbsju.edu/elce_cscday/13

Otros documentos

ACNUR (2004). Cuadro de los Estados Americanos parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Cartagena: Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR para las Américas. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9505.pdf?view=1>

Bhabba, J. y Alfrev, C. (2009). The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs. Ginebra: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

CEPAL (2003). Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Serie Seminarios y Conferencias N° 33. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/14559/lcl2012_P.pdf

Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de personas (2008). Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012. Febrero 2008.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (2009). Logros y Avances del Gobierno de Colombia en materia de Lucha contra la Trata de Personas. (OEA/Ser.K/XXXIX.2). Buenos Aires: Delegación de Colombia.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Naciones Unidas, Noviembre 15, 2000.

Corporación Espacios de Mujer (2012). Estado del Arte: La prevención de la Trata de Personas en Colombia 2005-2011. Disponible en: <http://www.observatoriotratadepersonas.org/site/index.php/publicaciones/12-publicaciones/29-publicaciones> Corporación Espacios de Mujer (s.f.). La Maleta de Viaje. Disponible en: http://www.gaatw.org/Spanish%20texts/La_maleta_de_viaje.pdf

Decreto 1974 de 1996. Diario Oficial No. 42.912. Ministerio de Justicia y del Derecho, Noviembre 5, 1996.

Decreto 4786 de 2008 (2008). Ministerio del Interior y de Justicia. Diciembre 19, 2008.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (s.f.). Trafficking in Persons Report. Disponible en: Diplomacy in action: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/>

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2012). Trafficking in Persons Report. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2013). Trafficking in Persons Report. Disponible en: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/index.htm>

Enciso, G. (2012). Manual para la formulación de Políticas Públicas de Lucha Contra la Trata de Personas y el diseño y ejecución de Planes de Acción Departamentales, Distritales y/o Municipales. Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones.

Global Alliance Against Traffic in Women (2013, 18 de marzo). Entrevista a la Corporación Espacios de Mujer de Medellín. Disponible en: http://www.gaatw.org/index.php?option=com_content&view=article&id=722:corporacion-espacios-de-mujer-conocer-saber-transformar&catid=166:entrevista-con-los-miembros

Leal, C. (2007). Evaluación del Proyecto “Lucha contra la Trata de Personas en Colombia”. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia.

Ley 985 de 2005 (2005). Congreso de Colombia, Agosto 26, 2005.

Ley 1257 de 2008 (2008). Diario Oficial No. 47.193 de 4 diciembre de 2008. Congreso de la República, Diciembre 4, 2008.

Meertens, D. (2009). Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio del Interior y de Justicia. (Junio 3, 2008). International and Multilateral Cooperation to prevent Human Trafficking. Colombian Mission to the United Nations. Nueva York, Ministerio del Interior y de Justicia.

Ministerio del Interior (2012, 24 de octubre). MinInterior plantea estrategia nacional de lucha contra la Trata de Personas. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/mininterior-plantea-estrategia-nacional-de-lucha-contra-la-trata-de-personas>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (s.f.). Datos Situación Global de la Trata de Personas. Bogotá. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/Documentostecnicos/Estadisticas_trata_personas.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2007). Manual para la Lucha contra la Trata de Personas: Programa Mundial Contra la Trata de Personas. Nueva York: Naciones Unidas.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2007). Annual Report 2007. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/annual_report_2007/AR06_fullreport.pdf

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2011). Acciones en Colombia de la Campaña Corazón Azul. (Proyecto Lucha contra la Trata de Personas COL/R52). Disponible en: <http://www.unodc.org/blueheart/?ref=menuse?lf=40&lng=es>

Organización de las Naciones Unidas (Agosto 12, 2003). Human rights questions: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms. (A/58/150). Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones (2005). Memorias Encuentro Internacional: “La Aplicación de la Justicia en la Trata de Personas. Intercambio de Experiencias”. Bogotá: OIM Misión en Colombia.

Organización Internacional para las Migraciones (2006a). Panorama sobre la Trata de Personas. Desafíos y Respuestas: Colombia, Estados Unidos y República Dominicana. Bogotá. Disponible en: <http://joomla.corteidh.or.cr:8080/joomla/images/stories/Observaciones/11/Anexo%2021.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones (2006b). Dimensiones de la Trata de personas en Colombia. Bogotá. Disponible en: <http://www.oim.org.co/trata-de-personas/1508-dimensiones-de-la-trata-de-personas-en-colombia.html>

Organización Internacional para las Migraciones (2012). Manual de abordaje, orientación y asistencia a víctimas de trata de personas con enfoque de

género y de derechos. Bogotá. Disponible en:
http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=47&products_id=878

Pineda, I. (s.f.). Resumen de los logros del proyecto desde su inicio a la fecha. Bogotá: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Naciones Unidas, Noviembre 15, 2000.

Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada (2000). Naciones Unidas, Noviembre 15, 2000.

Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking (2002). Office of the High Commissioner for Human Rights, (E/2002/68/Add. 1), Abril 29, 2010.

United Nations Office on Drugs and Crime (2011). Smuggling of Migrants: A Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications. (UNOV/dm/cms/epls), Enero 2011.

Vargas, E., Flórez, C. y Mendoza, L. (2011). Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema. Bogotá: OIM.

Women's Link Worldwide (2013a). La trata de personas en Colombia: país de origen, tránsito y destino de víctimas de trata transnacional e interna. Ponencia presentada durante el III Congreso Latinoamericano sobre Trata de Personas. Universidad de los Andes. Disponible en:
http://cei.uniandes.edu.co/index.php/component/docman/cat_view/2-ponencias2?Itemid=

Entrevistas

Gómez, O. (2014, 01 de junio). Entrevista realizada a Oscar Gómez Director General de la Fundación Esperanza, Bogotá. (A. Pinilla, Entrevistador)

Pedraza, B. (2014, 27 de junio). Entrevista realizada a Betty Pedraza Directora General de la Organización Espacios de Mujer, Medellín. (A. Pinilla, Entrevistador)

Pineda, I. (2014, 26 de junio). Entrevista realizada a Ivonne Pineda Asistente de Coordinación Proyecto Lucha contra la Trata de Personas, Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia- PROJUST, UNODC, Bogotá. (A. Pinilla, Entrevistador)

ANEXOS

Anexo 1. Tabla: Tipos de Gobernanza

Table 2 : Six Types of Governance

PROCESSES		
unidirectional (vertical or horizontal) <i>(type of collectivities involved in this form of governance)</i>		multidirectional (vertical and horizontal)
S T R U C	formal informal	Top-Down Governance <i>(states, TNCs, IGOs)</i> Bottom-Up Governance <i>(mass publics, NGOs, INGOs)</i>
		Network Governance <i>(states, business, alliances, IGOs)</i> Side-by-Side Governance <i>(NGO and INGO elites, state officials)</i>
T U R E S	mixed formal and informal	Market Governance <i>(states, IGOs, elites, mass publics, TNCs)</i> Mobius-Web Governance <i>(states, elites, mass publics, TNCs, IGOs, NGOs, INGOs)</i>

13.

Fuente: (Rosenau 2000, pág. 13)

Anexo 2. Formato: Entrevista guía

Fuente: (Pinilla 2014)

Entrevista OOII y ONGs

- 1.** ¿Desde cuándo trabaja su organización activamente en la problemática de la trata de personas en Colombia?
- 2.** ¿En qué ha consistido el trabajo desarrollado por su organización con relación a la problemática de la trata de personas (asistencia a víctimas, denuncia ante organismos nacionales e internacionales, formulación de estrategias para mitigación de la problemática en el país)? ¿En qué áreas se ha enfocado el trabajo de su organización?
- 3.** ¿Cuáles considera que han sido los aportes conceptuales, metodológicos que su organización ha aportado para enfrentar la problemática de la trata de personas en Colombia?
- 4.** ¿Cuál ha sido su relación con el gobierno colombiano, con organismos internacionales y con otras organizaciones de la sociedad civil?
- 5.** ¿Ha sido posible articular las acciones que su organización ha emprendido en la lucha contra la trata de personas con las de otros actores involucrados en la lucha contra la problemática como el Estado, Organismos Gubernamentales y la sociedad civil?
- 6.** ¿Considera que a partir de los aportes propuestos se ha evidenciado un cambio en las acciones del Estado para combatir el fenómeno de la trata de personas en Colombia?
- 7.** ¿Qué obstáculos ha encontrado al momento de proponer o formular conceptos o metodologías para enfrentar el fenómeno de la trata de personas en Colombia?
- 8.** ¿Actualmente qué trabajos se encuentra realizando su organización en Colombia?
- 9.** ¿Considera que es posible hablar de un cambio en la situación de la trata de personas en Colombia en el periodo comprendido entre 2002 y 2012?

Anexo 3. Entrevista: Ivonne Pineda

Asistente de Coordinación Proyecto Lucha contra la Trata de Personas, Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia- PROJUST, UNODC

Fuente: (Pineda 2014)

Angélica María Pinilla Torres (AMPT): Buenos días Ivonne. Muchas gracias por recibirme para esta entrevista.

Ivonne Pineda (IP): Buenos días Angélica.

AMPT: Te cuento un poco sobre mi trabajo y el porqué de la entrevista. Mi investigación aborda el tema de la Trata de Personas en Colombia, desde la perspectiva de la gobernanza global. En este exploro la incidencia de las organizaciones internacionales y la sociedad civil frente a la acción del Estado con relación a esta problemática. Por medio de esta entrevista, quiero explorar el trabajo de UNODC frente a la trata de personas, por esta razón, la primera pregunta que te quiero hacer es ¿desde cuándo trabaja su organización activamente en la problemática de la trata de personas en Colombia?

IP: ¿Desde cuándo trabaja quién? ¿La organización?

AMPT: Si

IP: Bueno, Naciones Unidas está aquí con el proyecto de trata de personas hace 11 años. Te cuento un poco el por qué, yo no sé si tu pues lo tengas muy claro. Tú sabes que en el año 2000 se firma el Protocolo de Palermo, que es el adicional a la Convención del crimen organizado transnacional. Las agencias de las Naciones Unidas, cada agencia tiene un mandato, entonces está UNICEF para todo el tema de niños, está ONU Mujeres, etc., UNODC que es la agencia en la estas hoy, su mandato está orientado a acompañar a los Estados de manera técnica, generar conocimiento, capacidad técnica en lo relacionado con las convenciones que tengan que ver con drogas y con crimen organizado. En ese marco, nosotros vendríamos siendo lo que en el sistema llamamos como ser Custodios de una Convención. Nosotros somos custodios de como cinco de corrupción, las de terrorismo, lavado de activos, extinción de dominio y toda la que tiene que ver con crimen organizado y eso incluye el Protocolo de Palermo. Entonces, en el año 2000 se firma y nosotros llegamos aquí con trata, porque antes estábamos con desarrollo, en el año 2003 y ahí comenzamos acciones. Nosotros hemos acompañado todo el proceso desde la armonización legislativa hasta lo que vamos ahorita que es una etapa muy fuerte de prevención.

AMPT: Ligado a esto, entonces ¿en qué ha consistido su trabajo con relación a la problemática, se ha enfocado en la prevención, asistencia a víctimas?

IP: Nuestro proyecto como es tan largo ha tenido varias fases, yo si quieres te puedo enviar un documento en donde está de tal año a tal año. Pero entonces, nosotros tuvimos una primera fase que fue todo el proceso de acompañamiento legislativo. Nosotros como custodios de la convención, no podíamos presentar ningún proyecto de ley ni nada por el estilo; en su momento la historia fue que una organización social hizo un modelo, se lo entregó al entonces Senador Rafael Pardo, ellos obviamente lo cambiaron, lo ajustaron, lo presentaron y ese es el proyecto de ley que se convierte en la 985 de 2005. Pero en todo ese proceso estuvimos acompañando en las mesas técnicas, en el proceso de lobby, bueno digamos que estuvimos ahí muy cerca, además que nos consultaban porque ahí el tema de asistencia técnica fue muy importante. Entonces vino todo el proceso de armonización legislativa, después vino todo el proceso de fortalecimiento de las capacidades del Estado, eso es parte. Nosotros como Agencia de las Naciones Unidas, le apuntamos a fortalecer las capacidades del Estado para poder irnos, ósea digamos en palabras coloquiales, cuando una Agencia se va de un país es porque ya cumplió su tarea, entonces nosotros lo que hicimos fue, el proceso de armonización legislativa y después vino todo el proceso de entrenamiento, entrenamientos especializados para fortalecer las capacidades del Estado. Entonces, desarrollamos una metodología que es muy buena y que a nivel mundial digamos que la quiere reproducir mucho, y es el tema de juicios simulados. Esa surge en esa época y se va afinando con el tiempo, ya el juicio dura cinco días, tiene una captura simulada, bueno temas metodológicos. Después de todo el tema de fortalecimiento, nunca hemos dejado de lado el tema del fortalecimiento, pero entonces comenzamos una nueva etapa en la cual la prevención es el centro. Nosotros tenemos una campaña global que es la campaña global corazón azul contra la trata de personas, y lo que hicimos fue coger esta campaña y comenzar a hacer acciones en Colombia. Entonces, como son prevención hacemos jornadas con las poblaciones que focalizamos como más vulnerables, siguiendo el tema de fortalecimiento institucional y digamos que en todo, bueno yo creo que lo vas a preguntar después

AMPT: Bueno, ligado a lo que me estas comentando ¿podríamos decir que los aportes conceptuales que ha hecho la oficina de Naciones Unidas irían ligados a fortalecer la forma en la que el Estado previene esta problemática?

IP: No sólo eso, es que como te digo, como nosotros somos custodios de la convención por ejemplo nosotros tenemos algo que se llama Ley modelo contra la Trata de Personas, y esa es una ley que ha sido adoptada en varios países, entonces digamos que, nuestros aportes conceptuales han ido como en diferentes líneas. Tú sabes que la ley 985 obliga a crear la Estrategia, se creó la estrategia 2007-2012¹⁵, y ya hay un proyecto de la nueva estrategia. Esa estrategia 2007-2012 tenía unos ejes, prevención, atención, investigación y judicialización y cooperación internacional, nosotros hemos hecho en las cuatro líneas; entonces por ejemplo, tenemos el Estudio Exploratorio que fue el que hicimos con la Escuela de Género de la

¹⁵ Corrección realizada por el entrevistador. En la grabación original, el entrevistado señala como fecha 2008-2012.

Universidad Nacional, que te hace como una caracterización inicial del panorama de la trata en el país entonces ahí estaríamos como en la línea de prevención, hicimos el estudio con la Universidad del Rosario sobre el estado de cómo está la judicialización del delito, eso ya va en la línea de judicialización. Entonces digamos que nosotros hemos hecho mucho, el único tema en que no hemos hecho grandes avances es el tema de atención a víctimas, podríamos pero digamos que lo hemos dejado un poco quieto porque hay otra Agencia que tiene como mandato ese tema.

AMPT: Si, claro. Ahora te quisiera preguntar ¿cómo ha sido la relación de UNODC con el Gobierno y otros mecanismos de la Sociedad civil, para la implementación de su trabajo y de los logros alcanzados?

IP: Mira, como la historia ha sido tan larga hemos tenido también varias etapas. El Estado colombiano, siempre ha sido contraparte nuestra en temas de trata. No sólo digamos, nuestra principal contraparte en temas económicos es el Ministerio del Interior, hemos trabajado últimamente con el Ministerio del Trabajo que está súper interesado además tiene una función muy clara en temas de trabajos forzados, también con Cancillería. Pero nuestra principal contraparte en convenios es el Ministerio del Interior, pero más allá de eso, como hemos estado en todo el proceso y digamos que nuestra asesoría técnica ha estado durante todo el camino desde el año 2003, pues tenemos unas relaciones muy buenas con todos los organismos del Estado. Tu sabes que hay un Comité interinstitucional contra la Trata, entonces digamos que nosotros a través del Ministerio pero no sólo a través de él, hemos tenido una interlocución con todos los delegados de las diferentes instituciones en el Comité. Eso es algo muy positivo, porque nos invitan desde nuestra experticia técnica a participar en diferentes escenarios a aportar, etc. Pero como todo, ha habido épocas en las cuales la relación ha sido tensa. Más que con el Estado, con las organizaciones de la sociedad civil y eso tiene digamos un sustento en que históricamente la relación Estado- sociedad civil ha sido tensa, y en temas de trata ha sido tensa también porque son pocas las organizaciones, tiene poca incidencia y el tema de poner temas en la Agenda. Es decir, han tenido que hacer desde cero un trabajo para poner temas en la agenda y eso ha tenido unas tensiones. ¿Cuál es nuestra apuesta en este momento? Nosotros le apostamos fielmente, un cien por ciento, a que haya una mejor interlocución entre el Estado y la sociedad civil, entonces apoyamos el Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil, y allí estuvo el Ministerio. Digamos que nosotros le apuntamos mucho a que hayan espacios en los que ellos puedan interlocutar, tu sabes que además –o no sé si conoces de esto- pero nosotros actualmente tenemos un proyecto muy grande con la Unión Europea y en el marco de ese proyecto y en el marco del convenio con el Ministerio del Interior, por ejemplo hicimos unos llamados a convocatoria para financiarle a las organizaciones de la sociedad civil, iniciativas innovadora en prevención. Digamos que son escenarios que vamos abriendo, porque si creemos que es necesario el debate y el disenso y construir para todo y en especial en temas de política pública.

AMPT: Bueno retomando lo que me has contado, ¿piensas que la incidencia del trabajo que ha realizado Naciones Unidas y la oficina de Naciones Unidas en Colombia ha permitido cambiar la forma en la que el Estado actúa frente a la problemática de la trata de personas en Colombia?

IP: Si, sí. Digamos que aquí me parece muy importante [aunque] podría sonar muy presuntuoso porque yo estoy acá, pero es que yo duré cuatro años trabajando en sociedad civil este tema –más dure trabajando trata pura y dura y como un año más o medio no recuerdo muy bien trabajando trata y migraciones con sindicalistas- entonces digamos que tengo la mirada.

AMPT: La mirada desde las dos perspectivas.

IP: Si, y te voy a hablar desde lo que yo veía cuando era organización social y ahora que estoy aquí adentro. Yo sí creo que el aporte de la Agencia y también de la OIM, pero digamos que hablo desde acá, han sido fundamentales para entender y para abrir la perspectivas frente a temas de trata, lo que pasa es que claro a veces se queda corto porque no es tema que esté posicionado como número uno en la agenda política del Estado, ósea para muy pocos en realidad. Yo en lo personal, como trabajadora social, sí creo que el aporte de los organismos en este tema ha sido fundamental, no solamente desde lo técnico, sino yendo más allá. Te voy a poner un ejemplo, nosotros en el marco del convenio con el Ministerio del Interior creamos con base en metodologías propias una estrategia de prevención y la basamos en el arte. Eso es algo que digamos el Estado no había hecho y eso es un aporte técnico muy fuerte, porque además tiene todos los sustentos conceptuales, y eso es lo que nosotros consideramos asesoría técnica [y] ese es el plus que le da una Agencia como la nuestra. Lo otro es que tenemos iniciativas a nivel global que se pueden replicar, adaptadas al contexto colombiano. En el marco de la estrategia de prevención, cogimos una experiencia nuestra de Corazón Azul, la adaptamos al concepto colombiano y al contexto y ahora tenemos una exposición de maniqués que llevamos por todo el país para que la gente se acerque al concepto de trata. Entonces yo sí creo, que así como es fundamental la sociedad civil para dar su perspectiva como sociedad, los organismos internacionales son fundamentales.

AMPT: Además porque tiene más poder de, digamos llegar al gobierno y posicionar los temas en la agenda.

IP: ¡Claro! En temas de interlocución. [Sin embargo] a veces no, a veces sí pero a veces no. Digamos en este momento histórico, por las excelentes relaciones que tenemos podemos poner temas en la agenda, hubo épocas en el pasado –no sé estoy como cañando¹⁶ como dicen- pero seguramente hubo personajes que tenían una relación pésima y que no podían interlocutar, eso pasa. Pero, digamos ahí viene un tema y es que los principios de nosotros como Naciones Unidas, uno de los principios y yo creo que es el más difícil es el tema de la neutralidad. [Es decir]

¹⁶ Ostentando. Nota del entrevistador.

tu estas como en medio y estas es como negociando, entonces digamos que eso también nos ha dado posiciones privilegiadas pero es un riesgo.

AMPT: Y actualmente ¿qué programas está desarrollando su oficina en Colombia en temas de trata?

IP: Tenemos dos proyectos grandísimos, uno que es el convenio con el Ministerio del Interior y otro que es el convenio con la Unión Europea. [El de la] Unión Europea lo tenemos con la OIM, es decir, nosotros lo firmamos pero nuestro asociado, nuestro partner¹⁷ es la OIM. Son dos proyectos súper grandes. El convenio con el Ministerio del Interior, digamos que le apunta a fortalecer lo territorial para que tenga una buena interlocución con el Estado, entonces ahí ya hemos sacado acciones de capacitación especializada, entonces tenemos un diplomado –todo esto viene en segundo semestre- el diplomado sobre trata de personas. Pero también con un socio local vamos a hacer un diplomado sobre trata de personas asociado a viajes y turismo. Tenemos el Juicio Simulado, que es una técnica especializada de capacitación; tenemos toda la estrategia de prevención esto es Ministerio del Interior y Ministerio de Cultura. Tenemos toda la estrategia de prevención que va a ir a cinco ciudades, estas son Cali, Pasto, Armenia, Cúcuta y Barranquilla. Este año no estamos sacando publicaciones, pero estamos muy metidos en el tema de discusión y de debate e investigación en temas de trabajo forzado y trata de personas, es una discusión que a nivel internacional fue el tema de la última Conferencia Internacional del Trabajo, es un tema que esta súper en debate. Pero por el lado de Unión Europea, que también está el Ministerio del Interior porque además son contrapartes, es un proyecto grandísimo que es a tres años y es para fortalecer digamos la capacidad del Estado, pero no solo a nivel nacional sino también en lo territorial. Entonces ahí tenemos por ejemplo un tema que se llama trabajo en red, que es fortalecer el trabajo de los comités departamentales, tenemos estrategia de prevención y en el marco de MinInterior y de este convenio vamos a apoyar fondos concursables¹⁸ para hacer prevención en lo territorial. Entonces, una de las experiencias más hermosas, es prevención en un municipio de Antioquia que se llama San Carlos, que ha sido súper golpeado por temas de conflicto y ahora hay un tema de trata. Si, entonces digamos que son dos proyectos muy grandes que le apuntan a los fortalecimientos locales, también a la interlocución nación-territorio, porque si vemos que hay una clara fractura entre los comités locales y el comité nacional, pero digamos que tenemos unas acciones grandísimas y como te digo Unión Europea es a tres años.

AMPT: Si, es un proyecto de largo alcance.

IP: Si, son proyectos muy grandes.

¹⁷ La entrevistada utilizó el término en inglés. Por partner hace referencia al implementador del proyecto. Nota del entrevistador.

¹⁸ Término empleado por la entrevistada.

AMPT: Finalmente, te quería preguntar si consideran que ha habido una mejoría en la situación de la trata de personas en los últimos años, es decir, el fenómeno se ha visto reducido o que el fenómeno por el contrario ha aumentado

IP: Es muy particular, porque además esa pregunta tú me la haces en un momento muy coyuntural en el cual nos acaban de bajar a TIER two¹⁹ en el Informe del Departamento de Estado. Nosotros²⁰ consideramos que si ha habido un cambio en la percepción, pero eso lo digo más a título personal, creo yo que eso se debe a temas relacionados con maltrato hacia la mujer o abuso sexual infantil, que son temas que siempre han estado, pero eran normalizados, entonces mientras son normalizados, nadie los denuncia porque son normales; porque es normal que tu papá te venda, es normal que te encierren en una casa durante quince horas a trabajar, es normal que trabajes en la siembra dieciocho horas al día y te paguen menos de un dólar al día, es normal y por eso no había tantos casos denunciados. Ahora, se ha aumentado el número de denuncias y se ha visibilizado más, no porque exista más, sino porque la gente se está haciendo consciente frente a un delito que ha sido normalizado históricamente y que tiene toda su base en una mirada digamos muy colonialista. Yo pienso que se ha cambiado, en la medida en la que se ha visibilizado más y en eso hemos tenido que ver tanto el Estado, como la sociedad civil como los organismos internacionales. ¿Qué pasa? Que hay mucho por hacer. Cuando comenzamos nosotros, desde el primer año que se hizo ese informe del Departamento de Estado estuvimos en TIER one, porque éramos el modelo latinoamericano en tema de ley, pero en el camino nos fuimos quedando cortos, entonces se demoró un montón el decreto de asistencia, se demoró un montón la estrategia y digamos que hay acciones que hace el Estado de la mano de los organismos internacionales que se quedan cortas, porque no hay unos elementos por ejemplo de política pública que te lo permitan. Entonces yo sí creo que ha cambiado, no porque haya subido o haya bajado, sino porque se visibiliza más, pero también son más visibles los retos y respondiendo a estos retos como Colombia nos hemos quedado cortos y ahí se quedan también cortas todas las acciones de los organismos internacionales porque no está todo engranado, no está todo funcionado como un motorcito

AMPT: Si, se evidencia que no están tan articuladas las acciones.

IP: ¡Exacto! Y digamos por ejemplo en el caso específico nuestro, nosotros tenemos una actividad que tenemos que hacer y que hemos estado interesados y que hemos peleado un montón para poderla hacer, que es el Plan Nacional contra la Trata. Ese Plan, no lo podemos hacer si no tenemos estrategia. Si, entonces por ejemplo si no hay un decreto de estrategia no podemos hacerlo y hemos apoyado, OIM y Naciones Unidas, técnicamente no de comprar refrigerios, si no de sentarnos con metodología a mirar la estrategia apoyando al comité y ellos han seguido

¹⁹ La entrevistada utilizó nuevamente el término en inglés. Con esto se refiere a las clasificaciones del Informe de Estado de los Estados Unidos sobre trata de personas correspondiente al año 2014.

²⁰ Por “nosotros” la entrevistada hace referencia a la Agencia de Naciones Unidas, UNODC.

trabajando, además porque ahora el comité está muy activo, pero digamos que ya viene el tema de la firma y bueno una cantidad de cosas que nos detienen a nosotros. Yo sí creo, como te digo, que si ha cambiado porque es más visible y como es más visible la situación parece que fuera empeorando, pero siempre ha estado así. Por ejemplo, el tema de trata interna. En el Informe, le dicen a Colombia que no analiza trata interna y es verdad porque se queda corto, porque es un tema que si tú no hablas con la gente y le dices que esto es trata, después te va a quedar muy difícil poder identificar casos para poder hacer una caracterización. Es una secuencia lógica.

AMPT: Una pregunta que me surge, pero no está relacionada con esto último. El trabajo de UNODC, ha estado más que todo ligado al fortalecimiento de estos elementos, pero no tanto al trabajo directo con víctimas, ¿cierto?

IP: No. Nosotros podríamos hacerlo, porque como te digo nuestro mandato es apoyar en lo técnico la implementación de toda la Convención, pero en temas de asistencia no hemos querido entrar porque si consideramos que es un tema muy delicado. Ósea, estamos hasta ahora entrado por ejemplo en Santander hace poco tuvimos una experiencia. Hace poco salió el decreto reglamentario de atención a víctimas, tuvimos la primera experiencia de trabajar con un comité. ¿Cómo hacemos la ruta con el comité? Y hemos tenido algunos acercamientos. No lo hemos querido hacer porque como te digo es un tema bastante delicado, digamos que nuestro equipo técnico podría hacerlo. Yo por lo menos, duré cuatro años haciendo atención a víctimas [es decir] tenemos la capacidad técnica, pero también hay otro tema y es que todo el tema de atención lo maneja en el país OIM, entonces es un tema, como esas negociaciones. Si yo trabajo atención, entonces usted trabaje la otra línea y nos articulamos. Si entonces, hasta ahora no hemos querido ingresar, podemos, tenemos toda la posibilidad por mandato, pero no hemos querido. Creo que podríamos hacer más daño metiéndonos a experimentar con las víctimas. Eso sería muy delicado.

AMPT: Finalmente, ¿Qué proyectos conjuntos tienen actualmente con la sociedad civil? En el desarrollo de mi trabajo yo tomo como referencia a la organización Corporación Espacios de Mujer y Fundación Esperanza como actores de la sociedad civil, ¿tiene algún proyecto con ellos?

IP: La Corporación Espacios de Mujer hace un trabajo fantástico, sobretodo un gran trabajo de terreno. Actualmente, le estamos financiando a Betty Pedraza de Espacios de Mujer, que ella pueda llevar a diferentes partes de Medellín el kit que acaban de desarrollar y con el que han capacitado a una cantidad de personas a través de juegos. A mí hay algo que me encanta y que me parece maravilloso sobre su trabajo, y es que ellas no sólo trabajan con trata, ella es una feminista entonces trabaja con personas que ejercen prostitución y tiene una posición muy clara que disiente mucho de la posición de Fundación Esperanza, para los cuales la prostitución no es un trabajo. Betty tiene otra mirada, porque el trabajo de campo que hace Espacios de mujer es grandísimo. Para mí en este momento, como

profesional no como Naciones Unidas, esa es la mejor organización en este momento en trabajos de Trata. ¿Vas a entrevistar a alguien en Fundación Esperanza?

AMPT: Si, a Oscar Gómez el Director General.

IP: Bueno, mañana que hables con Oscar vas a tener una perspectiva que no es toda la perspectiva, porque ellos fueron los que hicieron el proyecto inicial de la ley 985, entonces la perspectiva de Oscar es que ellos hicieron la 985²¹ y eso no es totalmente cierto. Pero lo que si es cierto es que ellos hicieron el proyecto de ley inicial que después el Senador Rafael Pardo presentó y lo tengo muy claro porque nosotros en ese momento estábamos trabajando con el Ministerio del Trabajo en ese momento y la asesora del Ministro que llevaba el tema de trata era la misma asesora que le ayudo en el tema de la ley 985.

AMPT: Bueno, eso es todo. Muchísimas gracias por el tiempo que me has brindado.

IP: No, tranquila me cuentas si necesitas alguna otra cosa. Me gustaría tener una copia de tu trabajo ya finalizado.

AMPT: ¡Claro que sí! Y de nuevo muchas gracias por la entrevista.

²¹ La ley 985 de 2005. Nota del entrevistador.

Anexo 4. Entrevista: Betty Pedraza

Directora de la organización Corporación Espacios de Mujer, con sede en Medellín-Antioquia

Fuente: (Pedraza 2014)

Angélica María Pinilla Torres (AMPT): Buenas tardes Betty. Muchas gracias por aceptar mi solicitud para esta entrevista.

Betty Pedraza (BP): Buenos tardes Angélica. Que entrevista tan sufrida, hemos tenido problemas con nuestras líneas telefónicas y acceso a Internet. Pero bueno, cuéntame un poco por qué seleccionaste nuestra organización para la entrevista.

AMPT: Primero te cuento un poco sobre mi trabajo y el porqué de la entrevista. Mi investigación aborda el tema de la Trata de Personas en Colombia, desde la perspectiva de la gobernanza global. En este exploro la incidencia de las organizaciones internacionales y la sociedad civil frente a la acción del Estado con relación a esta problemática. A través de una primera investigación que me permitió plantear mi proyecto de grado, encontré que la Corporación Espacios de Mujer y la Fundación Esperanza son dos de las ONGs con mayor relevancia en la problemática de la trata de personas en Colombia y ese es el porqué de mi entrevista.

BP: Bueno listo Angélica, cuéntame que en qué te puedo ayudar. ¡Qué se para poderte ayudar!

AMPT: La primera pregunta que te quiero hacer es ¿desde cuándo trabaja su organización activamente en la problemática de la trata de personas en Colombia?

BP: Bueno, desde el [año] 2000 venimos trabajando el tema. Yo coordinaba un proyecto de prostitución y eso me llevo como a conocer como el tema de trata y empezar a trabajar como el tema de trata desde el 2000. Un acercamiento no muy fuerte, ir conociendo qué es, empezando a conocer víctimas además sin saber qué eran víctimas, pero a contar ellas historias que las habían llevado a caer en ese estado y desde el 2000 empezamos pues como a acercarnos. A partir del 2003 fuertemente.

AMPT: Entonces ¿su trabajo como Corporación Espacios de Mujer ha consistido sobretodo en asistencia a víctimas de esta problemática?

BP: Espacios de Mujer atiende mujeres en contextos de prostitución, migración y población vulnerable o victimas a la trata, ¿no? Nosotras no solo somos pues como que dedicadas únicamente a esto, aunque si es uno de los fuertes, además porque claro las mujeres que están en contextos de prostitución son altísimamente vulnerables a la trata. Los migrantes y la población vulnerable también, todo eso se

relaciona claro, pero tenemos como unas líneas más de atención que nos permiten también pues hacer algo muy puntual, con por ejemplo, las mujeres en ejercicio de prostitución, ¿no?

AMPT: Si, claro. Y frente a esto, ¿Cuáles considera que han sido los aportes conceptuales que ha logrado su organización frente a esta problemática en Colombia? Digamos, que impacto grande han logrado.

BP: ¿Qué impacto vemos pues grande? Uno es que, el hecho que nosotras hacemos una atención diferenciada ha sido fundamental, porque esto nos ha permitido de alguna manera poder decir y poder replantear que frente a la trata tiene que haber una atención diferenciada. No es lo mismo atender hombres que mujeres, niñas que niños, personas con discapacidad o problemas, todo eso. Entonces, claro esa perspectiva de género que tenemos además en la atención nos ha llevado como a tener esa fortaleza. Nosotras recibimos a unos hombres, nosotras trabajamos con mujeres, pero nos pidieron el favor de recibir unos hombres y eso de alguna manera nos llevó a decir, ¡Ve que bien! Y es importantísimo y es fundamental la atención diferenciada. Entonces yo pienso que el hecho que nosotras si trabajamos solo con mujeres, porque no sé si te das cuenta que todas las otras organizaciones si trabajan hombres, mujeres a todo el mundo. Nosotras, trabajamos solo con mujeres, claro nos da una fortaleza porque nos permite una atención diferenciada y toda una perspectiva además de genero a parte de la de derechos, y poder decir bueno la atención tiene que tener estas líneas y estos protocolos, eso ha sido una ganancia grandísima. Lo otro, es lo que he visto pues yo en encuentros que hemos tenido con otras organizaciones, es el hecho de tener claramente una ruta de atención, unos Protocolos de atención. Entonces no es que llega una víctima y decimos, ¿y ahora que hacemos con ella? ¿Para donde la mandamos o tal cosa? Claramente sabemos que tenemos que hacer con ella, depende de ella, si llega en esta situación se hace esto, si se hace en esta otra situación se hace esto, tiene que ser así y así. Entonces yo pienso que eso también ha sido una fortaleza grandísima y una ganancia.

AMPT: Claro. Bueno, yo en mi trabajo exploro la forma en que las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales han incidido en la manera en la que el gobierno colombiano ha afrontado esta problemática en Colombia a lo largo de los últimos años, yo en mi trabajo lo planteo a partir del año 2002 y con relación a eso te quería preguntar ¿Cuál ha sido la relación de su organización con el gobierno colombiano? ¿Ha sido posible articular sus acciones? o ¿Cómo se ha dado esa relación de sociedad civil y gobierno?

BP: Pues, bueno a ver, la relación sociedad civil y gobierno es cordial, ¿no? Es de apoyarnos cuando nos necesitamos, pero es también una queja, la tenemos nosotros desde Espacios de Mujer y es que el Gobierno colombiano no nos ha apoya para nada. Hacemos por ejemplo la atención a víctimas pues algunas son

financiadas por el fondo que tiene OIM y el Ministerio²², pues bueno nosotros somos los que hacemos la propuesta y nosotras si ponemos claras como las condiciones ¿no? No nos las pones ellos, las ponemos nosotras. Nosotras somos las que decimos y decidimos, y es que es importante que las víctimas tengan una atención sicosocial sobre todas las cosas, cualquier proyecto de vida se tiene que construir con base en un apoyo sicosocial, porque ellos no le dan importancia a esto para las víctimas. Entonces para las víctimas nos decían, “es que hay que atenderlas, pero no lo sicosocial” y pues nosotros decíamos como Espacios de Mujer, “bueno listo pero para nosotros es fundamental y el proceso es ese”. Entonces bueno, ellos de alguna manera, sabemos que les toca también, ellos no hacen atención a víctimas entonces les toca con nosotros. Por eso te digo que la relación ha sido como floja en ese sentido, para proyectos de prevención no nos apoyan, para prevención para nada. Nosotros acabamos de sacar toda una *Maleta de Viaje*²³, un kit lúdico, metodológico, pedagógico buenísimo, les rogamos para que nos apoyaran y nos decían que no tenían plata, que no tenían plata y acaban de sacar una convocatoria, como para unos fondos pero sabemos que era por el TIER record²⁴ y que tienen que tener acciones con la sociedad civil y que hacer cosas. Entonces pues lo sacaron, eran solo cinco proyectos para toda Colombia, cuarenta millones, lo cual es ilógico, porque es solo unos talleres. Nosotras nos presentamos además con la maleta de viaje a hacer unos talleres y bueno nos la ganamos, pero eso ha sido pues así como obligados que nos entren a apoyar. La relación como te decía es regular, en la medida en que nos respetamos si necesitan algún apoyo y nosotros lo podemos hacer pues con gusto lo hacemos, si ellos van a hacer algo de alguna manera, como por ejemplo para la Estrategia, nos invitan para que estemos en las mesas de evaluar y mirar, pues nosotros vamos y estamos, pero no es pues el ideal. No es que podamos decir que contamos con todo un apoyo, es que nos tienen en cuenta cuando quieren y se les da la gana pues, porque hay cosas que las hacen solos y no les importa la sociedad civil. Entonces es una relación simplemente de respeto, de ¡ah bueno yo sé que ustedes trabajan el tema! Y los tengo en cuenta porque los tengo que tener y nosotros sabemos que ellos son los organismos internacionales que tienen que velar además. Porque lo otro es que –yo no sé si tu sabías- pero el año pasado acabamos de crear una alianza de organizaciones de la sociedad civil.

AMPT: No, no sabía eso.

BP: Si. Y hace una semana hicimos una reunión aquí en Medellín y trajimos a, eran veinticinco organizaciones de la sociedad civil, y nos reunimos aquí para seguir el proceso de alianza, porque ya las organizaciones de la sociedad civil tenemos que empezar a exigirles, no a que “Ay el Estado si quiere”. Frente al decreto de asistencia que acaba de salir, vamos a sacar un comunicado. El TIER Record, el

²² Ministerio del Interior. Nota del entrevistador.

²³ Cursivas agregadas por el entrevistador.

²⁴ La entrevistada utilizó el término en inglés para referirse a la clasificación que emplea el Reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Nota del entrevistador.

resultado de que haya bajado Colombia no es gratuito. Nosotras desde hace dos años, le estábamos diciendo a la Embajada de Estados Unidos, ósea que pena nos mandan a llenar un formulario como de diez hojas, diciendo que expresemos pues como nos sentimos y todo, los hacemos, y no nos tienen en cuenta lo que nosotras estamos diciendo. Por ejemplo, nosotras desde acá este año les dijimos “nosotras no estamos dispuesta a seguir llenando entonces ese formulario, porque si las recomendaciones que de alguna manera hacemos o decimos y ciertas situaciones no son tenidas en cuenta, ósea no vale la pena” porque la voz de la sociedad civil no está. Este año todo de alguna manera se afecta, porque se afecta no es tampoco que a Colombia lo bajen y que sea un horror que a Colombia lo bajen ino!, es que se reconozca que el Estado no es lo perfecto que dice que es frente al tema.

AMPT: Frente a la problemática.

BP: Frente a la problemática, claro. Es que es eso, y el problema que había es que siempre con el TIER Record 1, siempre ganó que el Estado es perfecto y tiene unos comités perfectos y tiene una estrategia, todo es perfecto, el Estado en Colombia en el tema de trata es perfecto, y no es perfecto, perfecto en un papel, pero no es perfecto. Entonces es eso ¿si me entiendes? Ósea si está bien, son unas relaciones de respeto pero no es de apoyo completo por parte del Estado. El estado no apoya como debería apoyar por ejemplo las acciones de prevención, es ¿cómo es posible que todo el dinero para prevención se vaya para una obra de teatro para Alejandra Borrero, y no se pueda hacer otros apoyos a otras organizaciones en otras cosas porque no hay dinero? Por ejemplo, ¿no?

AMPT: Claro, y además que la prevención es uno de los puntos en los que más se hace énfasis a nivel internacional y si el Estado no le está dando prioridad a esto, eso constituye un problema importante en la forma en la que se está abordando la problemática.

BP: ¡Claro! La prevención tiene que ser lo más grande. El ideal es no tener que atender víctimas, porque la situación con las victimas es terrible y uno que atiende víctimas sabe que el proceso es de desgaste y son otras cosas, lo ideal es hacer prevención, prevención, prevención ¿no?, y entonces claro el Estado debería invertir mucho más en prevención, debería hacer un trabajo mancomunado con las organizaciones de la sociedad civil que de alguna manera estamos en los territorios y que tenemos mayor acercamiento a grupos y organizaciones. Entonces claro, esto se tendría que trabajar de una manera diferente, pero bueno.

AMPT: Bueno y ¿los Protocolos y rutas de atención que ustedes han desarrollado como organización no han sido incorporados o respaldados por el Estado?

BP: No, en primera medida porque ellos no hacen atención a víctimas. Si se ha tratado de hablar, y nosotros por ejemplo el ideal y el objetivo de la alianza es que podamos como organizaciones de la sociedad civil poder manejar nuestros protocolos comunes, poder decir “claro, si nosotros lo hacemos así y usted así y usted así y a usted le ha resultado por este lado, a usted por este y a mí por este,

venga y unamos los tres y hagámoslo de la manera que a todos nos da resultado” lo suyo, lo mío y lo otro, y ese es uno de los puntos además que como alianza tenemos para trabajar.

AMPT: Una ya de mis últimas preguntas es, como sociedad civil ¿se ve un cambio, un deterioro o una mejoría en la situación de la trata de personas en Colombia a lo largo de los últimos años? O por el contrario ¿las acciones del Estado son insuficientes y eso ha conducido a un incremento del fenómeno o por el contrario las acciones han permitido que disminuya el fenómeno? ¿Cómo se ve eso desde la sociedad civil, la situación general de la trata de personas en Colombia?

BP: Las acciones que se hacen son insuficientes, lo que hace el gobierno es insuficiente. La situación sigue aumentando, la situación sigue y sigue y sigue. La trata interna es fuertísima por ejemplo; atendemos pues además mujeres que están en el ejercicio de la prostitución, además muchísimas porque prostitución no es igual a trata ¿no? En parte, pero ellas han vivido situaciones de trata que no sabían que era trata y en situaciones además de esclavitud, y es aquí adentro pero como las acciones son nada más para las que salen, y la situación es difícil por muchos factores. Es producto además del contexto social que vivimos aquí en Colombia, yo te hablo de acá de Antioquia y de acá de Medellín. En Medellín, estamos viviendo una situación terrible entre los barrios y en las comunas, de desplazamiento, de violencias, donde lleva claro a que muchísima gente sea vulnerable a caer en las redes de la trata. Si tú te tienes que salir del barrio o te tienes que mover y fácilmente alguien viene y te dice “venga, pero yo te llevo por qué no te vas mejor para tal parte, te vas a trabajar, te vas a hacer esto y lo otro”, entonces pues claro, muy, muy fácilmente yo puedo llegar a estar en esas situaciones. Se ha dicho y es claro además, que no es solo la pobreza sino que son muchísimos otros factores. Claro, pero la pobreza y el desempleo es también algo grandísimo y lleva a las personas a que estén en ciertas condiciones, crean en ciertas promesas y vemos que la situación en el país es de alguna manera también difícil. Entonces son muchas cosas, es un desplazamiento interno tan fuerte y tan grande, son las situaciones de violencia, porque así se quiera poner sobre la mesa y si tu dices “bueno es que la trata es para todo el mundo” pero el 80- 90% -las cifras son altísimas- de personas que son víctimas son mujeres, tiene que ver con el género, tiene que ver con ciertas situaciones que vivimos como las mujeres. Entonces ya la violencia tan marcada que hay en estos momentos sobre las mujeres, las lleva a que tomen decisiones de querer salir y querer irse a otra ciudad, para otra parte por otras cosas, porque bueno mi esposo me pega, me hace lo que sea, entonces también esas violencias. Pero bueno sumado a esas violencias, el conflicto armado pues. Las Águilas, los paras, la guerrilla, bueno todo, todo ayuda también a esta situación. Nos lleva a que de alguna manera el panorama, o vea nosotras nos cuestionamos muchísimo, porque decimos “pero hacemos un trabajo preventivo, por ejemplo muy grande, hacemos aquí, vamos a colegios, estamos esto” el año cuando hacíamos el informe de gestión además, que decíamos cuántas personas -por ejemplo en el tema de trata- estuvimos en esta partes, hicimos esto, tantos colegios, tantos jóvenes, muchísima gente, conoció, supo, se dio cuenta que es lo de la trata, pero decimos

pero más y más y más. Si en un año decimos que mil personas conocieron de la trata, decimos “ay que rico pues, de pronto se puede disminuir” y empezamos el año y son cantidades de casos, casos, casos, casos. Es ahí cuando decimos pero bueno la prevención no la estamos haciendo de la manera que es, o bueno que pasa, es algo que uno se cuestiona. Por eso decidimos sacar la *Maleta*²⁵, dijimos no, bueno vamos a enseñar a través del juego para ver si así le gente aprende más fácil.

AMPT: Y ¿en qué consiste ese proyecto?

BP: La maleta de viaje contiene -bueno pues siempre decimos que es una maleta porque tiene que viajar- es un trabajo preventivo de formadores para formar gente. Entonces la maleta no se queda quieta, la maleta contiene tres elementos, que de alguna manera están muy unidos entre ellos, está unido uno con otro. La maleta tiene un CD que se llama videotrata, que contiene toda una parte de links, videos, canciones, presentaciones, tiene toda una información sobre lo que significa la trata. Estaba buscando aquí como para hablarte específicamente, porque pues me la sé de memoria ¡pero bueno! Tenemos un tratafolio, todos tiene la palabra trata ¿no?, entonces se llaman videotrata, tratafolio que es como ¿cómo te digo? Como un calendario de esos de mesa, que tú vas pasando las hojas, ¿por qué? Porque nosotros de todas maneras estamos en unas redes de mujeres y trabajamos con el Chocó, con el Valle, con Nariño, con muchas partes y tenemos redes en varias partes y entonces lo quisimos hacer así para que las organizaciones que no tiene videobeam, que no tienen lo puedan hacer y lo puedan trabajar con grupos también pequeños. El tratafolio es toda la parte de información, todo lo que es la trata. Está dividido en tres capítulos: el primero se llama “Te compro tu novia”, todo le pusimos unos nombres pues bien particulares y que además también signifiquen algo, es un modulo en el que se trabaja todo lo que tiene que ver con esa distinción entre prostitución, explotación sexual y trata de personas, porque todo el mundo cree que prostitución es igual a trata y que explotación es igual a trata y eso son cosas diferentes, entonces desde que yo tenga esa claridad, ahí arranco bien pues. Si para mí todo no es trata, desde ahí arranco bien. El segundo capítulo se llama “El lobo está”, y pues es toda una parte de contexto y definición, la trata interna, la trata mixta, etc., todo el cuento, ahí sí como que se sienta a hablar de trata. Y el ultimo capitulo, esa parte se llama “Le pinto pajaritos en el aire”, y esa parte tiene que ver con la parte normativa, derechos y todo lo preventivo, ¿Qué hacer si me captan? ¿Qué pasa? ¿Qué organismos pueden ayudar? ¿Qué tengo que hacer? En Internet son unos capítulos grandotes sobre la parte de internet, que creemos además que es como la parte más delicada en estos momentos, ese es como el tratafolio. Y tenemos el tratamundi, que es un juego, es un tipo de escalera donde tu entras al mundo de la trata, tiene unas fichas, donde tu caigas tienes que sacar una ficha, te preguntan, atrás tiene la respuesta y tiene la parte también lúdica para jugar. Y se me olvido contarte que el tratamundi, tiene todas unas actividades para desarrollar cada uno, porque claro, lo que nosotros queremos con este kit es que la gente tenga elementos conceptuales y prácticos ¿no? Para fortalecer y acompañar

²⁵ Kit lúdico desarrollado por la organización. Nota del entrevistador.

procesos de prevención, sensibilización, información, todo esto y lo otro es que también con la maleta queremos llegar a desarrollar esas capacidades de organizaciones para poner el tema en la agenda. Ese es como de alguna manera lo que buscamos con ese kit.

AMPT: Betty yo te agradezco muchísimo todo lo que me has contado porque de verdad que me ayuda mucho en lo que yo estoy construyendo en mi trabajo de grado, porque es eso en gran medida lo que quiero ver, cómo las acciones de la sociedad civil se han visto reflejadas en la forma en que el gobierno aborda esta problemática, que es una problemática que crece y crece. Todo lo que me has dicho de verdad que me es muy útil.

BP: No tranquila, es más, si ves que de alguna manera quieres ampliar algo que te cuente algo porque yo sé que voy hablando así.

AMPT: Muchas gracias, de verdad que si me queda alguna duda yo te vuelvo a molestar.

BP: O si quieres que hablemos de esa relación. Claro, se me olvidaba decirte algo. Una cosa es esa relación con el Estado, con el Ministerio, con Naciones Unidas, OIM, con todos los que tiene que ver con el tema [y están en Bogotá] y otra cosa es la relación con por ejemplo los que estamos con ciudades por fuera de Bogotá.

AMPT: ¡Sí! Eso te iba a preguntar.

BP: Porque todo está en Bogotá, en las regiones no tenemos Ministerio ni tenemos nada. Entonces lo otro es como manejamos la relación con los organismos del estado a nivel de las regiones, a nivel territorial. ¡No hay nada, no saben nada! En Medellín, tenemos una política pública de trata, presentamos como el proyecto de acuerdo y ellos le hicieron un cambio y tenemos una política pública que partir de este año le vamos a hacer veeduría porque no han hecho nada. Para esto, la política pública exige tener unos comités y estos comités pues nada. La relación es igual me imagino a nivel nacional, son unas reuniones cada cinco, seis meses donde se habla, donde se dice, pero no hay dinero. En la última reunión, la Secretaria de Gobierno, el Secretario de Gobierno, viene y nos va diciendo a estábamos como dos organizaciones de la sociedad civil y dos comunidades afrodescendientes, va diciendo “no es que las organizaciones de la sociedad civil que están también en el comité se tienen que meter también la mano al bolsillo porque también tienen que apoyar con recursos para trabajar el tema de trata”, nosotros como “qué está diciendo, que pena, es el Estado, nosotros pues cómo” de lo poquito que tenemos le vamos a dar ellos para que hagan las acciones que les exigen, es ilógico, pero son cosas así. La situación desde los territorios es igual, es respetuoso pero no tiene intención de apoyarnos. Entonces es lo que podamos hacer las organizaciones de la sociedad civil que además trabajamos es con dineros de cooperación. Yo pienso que también es importante que eso quede claro. Es con dineros de cooperación internacional que nosotros logramos hacer todas estas acciones.

AMPT: Claro, de lo contrario no tendrían dinero para llevar a cabo todas las acciones, su trabajo.

BP: Si no, porque por parte del Estado en realidad no hay nada. ¡Listo!

AMPT: Bueno Betty, gracias nuevamente. Cualquier cosa yo te vuelvo a molestar.

BP: Claro que si, a ti un abrazo.

AMPT: Muchas gracias de verdad.

Anexo 5. Entrevista: Oscar Gómez Diez

Director General Fundación ESPERANZA

Fuente: (Gómez 2014)

Angélica María Pinilla Torres (AMPT): Hola Oscar ¿cómo estás? Mucho gusto. Yo soy Angélica Pinilla.

Oscar Gómez Diez (OGD): Muy bien Angélica. Mucho gusto ¿cómo estás?

AMPT: Muy bien, imuchas gracias! Le agradezco mucho por aceptar mi solicitud para la entrevista. Qué pena que insistí bastante.

OGD: ¡Con gusto!

AMPT: Bueno Oscar, pues te cuento un poco. Yo soy estudiante de la Universidad del Rosario, ya en proceso de grado de Relaciones Internacionales y estoy haciendo mi trabajo de grado sobre trata de personas en Colombia. Lo estoy abordando específicamente desde la perspectiva de la gobernanza global, para ver la acción de la sociedad civil y de las organizaciones internacionales frente a esta problemática en Colombia, y como eso ha incidido en la forma en la que el Estado aborda esta problemática. Entonces, pues ese es el motivo por el cual recurrí a ustedes para esta entrevista, porque en mi proyecto inicial para poderlo delimitar, escogí a la Fundación Esperanza y a la Corporación Espacios de Mujer como referentes de la acción de la sociedad civil en Colombia. Porque además luego de una revisión bibliográfica la FE²⁶ es una de las más influyentes con relación a este tema.

OGD: ¿Y ya hablaste con CEM²⁷?

AMPT: Si, ya hablé con Betty Pedraza.

OGD: ¿Y cómo te fue?

AMPT: Bien. Ella me contó su perspectiva, y que por ejemplo a diferencia de la FE, ellos incluían el tema de la prostitución como una categoría de trata de personas y ese era un punto en el que diferían. Pero, pues me fue muy bien, un poco difícil porque fue por teléfono por la diferencia de ciudades.

OGD: Ya, bueno. Y cuéntame ¿cuál es la hipótesis que estas desarrollando para contextualizarme?

AMPT: La hipótesis que yo estoy manejando es desde la teoría de la gobernanza global, porque para que me aceptaran como trabajo de grado este tema, tenía que

²⁶ Por FE se hará referencia a la Fundación Esperanza.

²⁷ Por CEM se hará referencia a la Corporación Espacios de Mujer.

enfocarlo desde alguna de las teorías que se desarrollan en mi carrera. Planteo que la acción de la sociedad civil, materializada por ejemplo en las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales, ha incidido en la forma en que el Estado aborda esta problemática en Colombia, y además pues ha tenido efectos en el desarrollo de un marco legal y en una transformación hacia un enfoque de prevención por parte del Estado. Pues digamos que en términos generales y muy someramente, esa es la hipótesis que estoy manejando en mi trabajo de grado.

OGD: ¡Aja! pareciera que la entrevista la estuviera haciendo yo (risas). Pero lo que pasa es que me gustaría contextualizar.

AMPT: ¡Sí, claro!

OGD: Para poder saber a partir de que parámetros hacerle la contribución.

AMPT: Si señor, por supuesto. Todas las preguntas antes de que yo le haga mis preguntas, son bienvenidas.

OGD: Entonces el tema es ¿qué contribución ha hecho la sociedad civil y las organizaciones internacionales en el desarrollo de la política pública o cómo han incidido?

AMPT: Bueno, digamos que como tal yo no estoy abordando el desarrollo de la política pública, sino en general el abordaje del fenómeno desde un nivel más amplio. Pero lo que plantea la teoría que yo escogí, es que en el mundo globalizado en el que vivimos, con problemas de tipo transnacional, como por ejemplo la trata de personas, el Estado resulta insuficiente para abordar este tipo de problemáticas, y es ahí donde otros actores como la sociedad civil y las organizaciones internacionales, resultan sumamente importantes para poder hacer frente y para ayudar al Estado a delimitar las rutas correctas para abordar este tipo de problemáticas.

OGD: ¡Sí, cierto! Listo, ¿ya tienes estructurado parte del trabajo o apenas estas en la construcción?

AMPT: Si, ya estoy bastante adelantada. Estas entrevistas me van a permitir nutrir uno de mis capítulos con información más allá de la que se encuentra disponible en la bibliografía.

OGD: Listo. Imagino que tienes preguntas específicas.

AMPT: ¡Sí! Tengo unas preguntas guía, que son las que además he aplicado en mis otras entrevistas para poder tener un punto de comparación en cuanto a la información para el desarrollo del trabajo. Son preguntas sencillas. La primera pregunta que te quiero hacer es ¿desde cuándo trabaja su organización activamente en la problemática de la trata de personas en Colombia?

OGD: La FE se constituye en el año 1995 en Colombia para luchar contra la trata de personas. Somos la primera organización que se crea en Colombia con este propósito.

AMPT: ¿Y en qué difiere su concepción de trata de personas de otras organizaciones que trabajan esto en Colombia? porque como bien te decía al principio, Betty me hacía esa claridad cuando tuve la entrevista con ella, que ustedes manejan un concepto de trata de personas que es un poco diferente al que maneja esa organización.

OGD: A ver, en el abordaje de la trata de personas hay enfoques, diferentes enfoques. Entonces, puede estar por ejemplo el enfoque criminal que solo lo ve como un problema de política criminal y que desarrolla la estrategia de política criminal. Por ejemplo es el caso de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito, que es su mandato y es abordarlo como una manifestación de la delincuencia organizada transnacional y las políticas criminales. Hay otros enfoques que tienen que ver, por ejemplo, con que lo ven como un tema de seguridad y el control fronterizo. En algunos países hay otros enfoques que lo vemos como un tema de derechos humanos, que es donde se sitúa la FE, y así sucesivamente hay distintos tipos de enfoques en materia de trata de personas. Digamos que realmente yo no plantearía que haya una diferencia de enfoque respecto a CEM, lo que pasa es que esta es una organización que se especializó para trabajar con mujeres en situación de prostitución y digamos que en ese contexto también se presentan situaciones de trata de personas. Pero digamos que las mujeres en condición de prostitución tienen digamos otras problemáticas, otras necesidades, otras situaciones que no necesariamente tengan que ver con trata de personas. En cambio FE, se constituye para abordar el tema de la trata de personas en su conjunto, y no única y exclusivamente la trata que sea con fines de explotación sexual sino las diversas manifestaciones de trata de personas, como pues obviamente lo que se denomina o lo que se viene hablando como trata con fines de explotación laboral, como la esclavitud, las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, los trabajos forzados y también el tráfico de órganos. La legislación colombiana introduce también otras modalidades, turismo sexual infantil, el tema de la mendicidad, etc. Entonces, digamos que la diferencia, es que nosotros si nos constituimos para abordar digamos la trata de personas en toda su dimensión y CEM se especializó en trabajar con mujeres en situación de prostitución, y por eso pues aborda las situaciones de trata que se dan en contextos de prostitución. Pero digamos que no hay una diferencia, el abordaje de nosotros en materia de trata es más amplio y CEM más especializado en una de sus manifestaciones.

AMPT: ¿Y el trabajo de ustedes a lo largo de sus años de funcionamiento en qué áreas se ha enfocado? Por ejemplo, asistencia a víctimas o acompañamiento para una armonización de la legislación en Colombia, pues digamos en qué área se ha enfocado su trabajo.

OGD: Pues la FE ha desarrollado unas tres o cuatro líneas de intervención. Una relacionada a prevención y atención, y eso incluye claramente la atención a víctimas, lo que pasa es que nosotros asumimos el tema de prevención y atención como un continuo; el otro es el de documentar e investigar la dinámica de la trata de personas, realizando estudios, investigaciones, etc.; y el otro, es una línea de incidencia política, que en cierta manera el rol de la FE fue contribuir a cimentar los lineamientos de la política pública en Colombia. Por ejemplo, nosotros nos constituimos en el año de 1995 y en el año de 1996 dictamos una conferencia en el despacho del entonces Ministro de Justicia, el Doctor Carlos Medellín sobre trata de personas, a funcionarios de distintas entidades y ahí surge el primer Comité Interinstitucional de Lucha contra el tráfico de Mujeres, Niñas y Niños en el año 1996. Ese fue el resultado de una acción directa de FE, de convencimiento, de sensibilización a los funcionarios de las instituciones públicas de la época. Para los años entre 1998 y el año 2000, nosotros mantuvimos un dialogo fluido con el gobierno colombiano en el contexto de la discusión y la formulación de los borradores del Protocolo de trata de Personas que se estaban discutiendo en Viena, Austria, en preparatorios de la Convención de Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional que se realizó en Palermo, Italia en noviembre del año 2000. Entonces estuvimos participando con varias organizaciones en un grupo de lobby internacional, que lo llamamos Cactus, que era digamos las organizaciones que nos encontrábamos ya agrupadas en la lucha contra la trata de mujeres, la GAATW²⁸ es la sigla, y allí pues estuvimos haciendo incidencia y lobby en la formulación del protocolo de trata de personas, junto con organizaciones sociales de Europa, de Asia, de África y pues nosotros por América Latina, y a la vez teníamos un dialogo con el gobierno colombiano sobre el proceso de formulación del protocolo de Palermo. Para el año 2000, convocamos al primer encuentro nacional sobre trata de personas junto con el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM, y de ahí surgieron varias iniciativas de ese Encuentro Nacional contra la trata de personas en el año 2000, que fue la necesidad de reformular el tipo penal. Así que una parlamentaria, que estuvo participando en ese encuentro, se ofreció para presentar el Proyecto de Ley que fue la 747 de 2002, que reformuló el tipo penal sobre trata de personas en esa época y a la vez también se planteó en ese encuentro nacional la importancia de tener una ley integral contra la trata. La FE, se dio a la tarea de elaborar la propuesta, que la terminamos al finalizar el año 2002 y a principios del 2003, pues le presentamos ese proyecto de ley, esa propuesta de ley al entonces Senador Rafael Pardo.

AMPT: Esa es la propuesta de ley para la ley 985, ¿verdad?

OGD: Este fue el origen de la ley 985. Entonces en marzo del 2003, el Senador Rafael Pardo la radica en el Senado como el proyecto de ley sobre trata, que infortunadamente tuvo oposición del gobierno colombiano de la época, del Ministro del Interior el Doctor Fernando Londoño que argumentaba que no se

²⁸ Con esta sigla, el autor hace referencia a *The Global Alliance Against Traffic in Women*. Nota del entrevistador.

necesitaba una ley para luchar contra la trata de personas, pero básicamente era un poco el celo de que la iniciativa surgió de la sociedad civil y no del gobierno. También tuvo la oposición del Ministro de Hacienda, porque nosotros proponíamos la ley con fondos para la lucha contra la trata de personas que utilizara recursos propios. Para ello, se proponía que se alimentara en el 50% del impuesto de salida que pagamos los colombianos cuando salimos al exterior, en base al argumento que está bien que los colombianos le paguemos un impuesto al Estado cuando vayamos a salir del país, pero también es justo que el Estado destine un porcentaje de esos recursos a proteger la comunidad colombiana que vive fuera de Colombia. Infortunadamente el Ministerio de Hacienda se opuso y el proyecto de ley se reemplaza por estas dos situaciones, y finalmente en agosto del año 2005 se aprueba la ley 985. Por lo pronto sin fondos, sin recursos, porque el Ministerio de Hacienda no dio vía libre a que se destinara un porcentaje del impuesto de salida. Pero de todas maneras, digamos que la ley 985 tiene una iniciativa de la sociedad civil que el Congreso de Colombia aprueba y que el Estado colombiano pues viene implementando con algunas dificultades en los últimos nueve años.

AMPT: ¡Sí!, eso precisamente le iba a preguntar pues ustedes tuvieron una labor fundamental en la elaboración y formulación de la ley 985. Pero, por ejemplo el último resultado del Informe del Departamento de Estado en el que rebajan a Colombia de la clasificación demuestra que el Estado no está llevando a cabo las acciones suficientes para contrarrestar esta problemática ¿cómo ven desde su organización la aplicación de esta ley? ¿El Estado si está respondiendo a los compromisos que adquirió al decidir implementar esta ley o eso por el contrario se ha quedado en el papel? ¿Cómo ven ustedes esto desde su organización, ustedes que fueron un actor crítico a la hora de elaborar esta ley?

OGD: El tema es el siguiente: mi hipótesis es que hasta el año 2005, cuando se aprueba la ley 985, es cuando como país, mejor como gobierno y no como país, logramos la cúspide de desarrollo en una política contra la trata de personas en Colombia. A partir de ahí, los sucesivos gobiernos se dedicaron a administrar eso sin generar valores agregados y la política contra trata de personas. Para el año de 1996, cuando se constituye el Comité Interinstitucional para la lucha contra la trata de mujeres, niñas y niños este fue el primer comité y la primera institución especificada a nivel gubernamental que había en América Latina. Cuando se aprueba la ley 985, es la primera ley de lucha contra la trata en América Latina y es un referente y es un modelo. A partir de ahí no hay desarrollos sustanciales, como le dije, se dedican a administrar lo que había y a empobrecer la ley en vez de enriquecerla. Podemos mirar algunas cosas. Por ejemplo, la ley establece que se debe formular la Estrategia Nacional, el Gobierno aprueba esa estrategia nacional para el año 2007-2012, por un quinquenio, la realiza sin la participación de la sociedad civil, ignorando un mandato de la ley, que es que la estrategia debe contener unos indicadores y se centra en una modalidad de trata, que es la de explotación sexual, e ignora las otras formas de trata que estipula la ley. Como se carecía de fondos, porque no se aprobaron unos fondos específicos, entonces los fondos dependían de la voluntad política del Ministro del Interior de la época, y los

fondos siempre han sido muy reducidos. En promedio, no han superado los 900 millones de pesos, ósea unos 450 mil dólares anuales, pue para un país de la dimensión territorial de Colombia con más de 47 millones de habitantes y una problemática que traspasa las fronteras nacionales, pues realmente son unos recursos muy reducidos, [además] la ley no se desarrolla. Quiero hacerte un breve paréntesis político, que entiendas por qué se produce un quiebre.

AMPT: Si, además porque eso no es algo que a uno le ilustre la literatura.

OGD: ¡Sí! Entonces, entre el año de 1996 y el año 2002 realmente hay una cooperación entre Estado y sociedad civil, que ya te la mencioné. En el año 2002, usted sabe que llega al gobierno el Presidente Álvaro Uribe y digamos que toda su estrategia de gobierno se centra en la lucha contrainsurgente. El presupuesto nacional se va incrementando año tras año, hasta convertirse en uno de los países de América Latina con la mayor inversión en presupuesto militar en porcentaje al producto interno del país frente al PIB de los demás países de América Latina, ósea, somos el país con mayor gasto militar. Se plantea como una guerra interna, de tipo patrioter, donde el que no esté de acuerdo con los postulados del gobierno es un traidor a la patria, se estigmatizan a las organizaciones de derechos humanos y también se genera otro cambio institucional y es que se suprime el Ministerio de Justicia, que era la cabeza en la lucha contra la trata de personas, y se convierte el Ministerio de Justicia en una dependencia del Ministerio del Interior. Entonces el enfoque con que se abordada la trata de personas por parte del gobierno, que era un enfoque de justicia y derechos humanos, pasa a ser un enfoque de lucha contra la criminalidad y de seguridad y lucha contra el crimen. En esas condiciones, digamos el nuevo Ministerio del Interior de la época que era el doctor Luis Fernando Londoño, excluye cualquier tipo de relación con organizaciones de sociedad civil y se cortan los vínculos entre Estado y sociedad civil. Desde muy los inicios del gobierno del Presidente Uribe, por eso también se explica la oposición de gobierno a la ley contra la trata porque era una iniciativa de sociedad civil. Entonces esa fue lógica política durante los ocho años el gobierno de Uribe, pero también continuaron durante los cuatro años del gobierno de Santos, pese a que Santos en el 2011, reconstituye el Ministerio de Justicia, pero el tema de trata quedó en manos del Ministerio del Interior. Entonces, tampoco hay cooperación entre el Estado y la sociedad civil material, atención a víctimas de trata; las organizaciones de la sociedad civil hacemos atención a víctimas de trata, entonces el Estado no se compromete con los programas de atención, no invierte en programas de atención. Su argumento durante los últimos años, era que no existía un decreto que reglamentara la atención a víctimas de trata y en ese sentido ignora su responsabilidad para con las víctimas. Pero al no haber un dialogo entre Estado y sociedad civil, tampoco hay una reflexión y una sistematización en la atención a víctimas y en propuestas de cómo atender mejor a las víctimas, puesto que no hay un dialogo entre Estado y sociedad civil, es obvio que las que más pierden y más se afectan ahí son las víctimas. El gobierno comienza a plantear a partir del año 2008-2009, que va a formular un decreto de atención a víctimas y van pasando los años y los años y sigue anunciando el decreto y el decreto no aparece y finalmente creo

que la misma semana que sale el Informe del Departamento de Estado, que ya el gobierno nacional sabe que lo van abajar de categoría, entonces ahí si publican el decreto de atención a víctimas que es un decreto realmente muy pobre. El otro tema [es que] la ley no tiene desarrollo, ósea, el decreto de atención a víctimas sale publicado este mes de junio, ósea nueve años después de haber sido aprobada la ley, no hay una nueva Estrategia Nacional. El gobierno anuncia la nueva Estrategia Nacional 2013-2018, pero no la pública, todavía no ha aparecido el decreto. El único borrador que circuló, y que conocimos, se vuelve a formular sin indicadores y tampoco sin participación de sociedad civil, o por lo menos intenta una ficción de participación de sociedad civil que realmente es una burla ¿por qué? En el año 2012, el gobierno publica en su página de internet del Ministerio del Interior el borrador de decreto de atención a víctimas, lo publica el 18 de diciembre invitando a la sociedad civil a que demos nuestras opiniones entre el 20 de diciembre y el 31 de diciembre del 2012, ósea cuando todas las universidad ya han cerrado, cuando todo el mundo está disfrutando vacaciones, todo el mundo está cerrando, el gobierno nacional sale y dice “ahora vengan y participen”. Simplemente era para demostrar que había participación de sociedad civil, pero realmente no había ningún interés de promover un debate y una reflexión con la sociedad civil sobre el tema de atención a víctimas; y lo mismo repiten en diciembre del 2013 con el borrador de decreto de Estrategia Nacional, entonces también lo publican el 20 de diciembre pero ya no dan diez días sino solo como 5 días, hasta el 25 de diciembre, para que demos opiniones sobre la propuesta de estrategia nacional, donde realmente es una burla a ese mandato constitucional de participación social. Entonces, la ley también establece otros temas que digamos no se han puesto en marcha, por ejemplo, la creación de un Sistema Nacional de Información sobre trata de personas, que es realmente un sistema estadístico que permita centralizar la información estadística de una manera técnica, objetiva y entonces eso tampoco se ha puesto en marcha, nueve años después de la ley y las estadísticas entonces se han constituido en un, no hay un referente para identificar una situación social problemática y cómo formular estrategias de intervención del Estado, sino como una estrategia publicitaria para decirle que el gobierno está haciendo algo en la lucha contra la trata de personas. Ahí voy al Informe del Departamento de Estado. En el año 2000, el gobierno de los Estados Unidos aprueba una ley contra la trata de personas y le establece un mandato al Departamento de Estado, y es elaborar un reporte mundial sobre la situación de la trata en el mundo. El Departamento de Estado formula el primer reporte en el año 2001, el primer reporte anual, y ellos hacen un análisis global y luego un análisis país por país. Para ello clasifican los países en tres niveles: nivel 1 el país que cumple plenamente los estándares de lucha contra la trata de personas, nivel 2 los países que no cumplen plenamente los estándares y los de nivel 3 que son los países que realmente no están haciendo acciones que digamos [sean] importantes en la lucha contra la trata de personas. En el primer informe en el año 2001, son incluidos en el nivel 1 dieciséis países: Estados Unidos, Canadá y trece países de Europa, y eso suma quince y un país del tercer mundo, Colombia. Y Colombia porque la tradición que ya le comentaba, como que teníamos institucionalidad desde el año 1996, que habían acciones,

participación de organizaciones sociales, relación entre Estado y sociedad civil, se estaban haciendo campañas, etc. ¿Qué pasa después? ¿Qué es lo que sucede con los Informes del Departamento de Estado? El Departamento de Estado para hacer los informes elabora digamos como una especie de formulario, que circula entre sus Embajadas en todo el mundo y las Embajadas pues le comparten ese formulario a los involucrados; entonces el gobierno elabora un informe, cada gobierno, cada año, responde al formulario de la Embajada de los Estados Unidos y da unos datos de las acciones que viene haciendo en materia de trata. Así que cada año el Departamento de Estado publicaba el Informe y siempre colocaba a Colombia en el nivel 1 y siempre en los años subsiguientes al 2001, era el único país en vías de desarrollo que aparecíamos juntos a los países europeos, Estados Unidos y Canadá, en el exclusivo club del grupo nivel 1. Nosotros siempre fuimos muy críticos con la Embajada de Estados Unidos frente a los informes, porque decíamos que lo que aparecía ahí pues no estaba argumentado ni se reflejaba en la realidad, más sin embargo, había que tener en cuenta que Colombia era un aliado estratégico de Estados Unidos y que de todas maneras ese informe tiene una connotación política ¿no? Porque es una manera de premiar o castigar a un país y el Departamento de Estado no iba a castigar a Colombia públicamente en ese tema, y además porque formalmente pues se seguía avanzando, estaba el tema de la ley y se venían haciendo acciones desde el 2002, 2003, 2004, 2005, entonces seguía apareciendo Colombia ahí. Más sin embargo, las cifras que el gobierno colombiano reportaba en los informes periódicos del Departamento de Estado, pues siempre nos dejaba a nosotros como con muchas dudas. Cuando se cumplieron los diez años, de los diez primeros informes del Departamento de Estado, la FE se dio a la tarea de sistematizarlos, se dio a la tarea de leerlos y sacar las cifras, sumarlas y decidimos compararlos con un estudio que hizo la Universidad del Rosario, que se llama *Aspectos jurídicos de la trata de personas en Colombia*, y entonces comparamos las estadísticas de los Informes del Departamento de Estado y los que da la Universidad del Rosario, de todas maneras este es un estudio que duró como un año se supone que estuvieron visitando todas las fiscalías, las cárceles, las sentencias judiciales, etc., y nosotros contrastamos estadísticamente. Sumando los diez años de los Informes del Departamento de Estado, se decía que habían en esos diez años se habían identificado, novecientos cincuenta casos de trata de personas en Colombia y que habían setenta y cinco condenas judiciales, más de cuatrocientas víctimas, etc., y nosotros comparando con el estudio de la Universidad del Rosario, habla solamente había diecinueve casos judiciales de los cuales cinco son dirimiendo competencias y tres son las soluciones y dos son condenas. [Así] nosotros mostrarnos cómo las cifras se volvieron simplemente un arma propagandísticas y no digamos el soporte para la formulación de la política pública en materia de trata. Así que, nosotros siempre fuimos muy críticos con los Informes anuales del Departamento de Estado. Tengo entendido que el gobierno de Estados Unidos pensó dos años atrás bajar a Colombia al nivel 2, porque empezó en los últimos tres años a ser muy críticos, porque las recomendaciones que hacia el Departamento de Estado el gobierno no las tenía en cuenta; tengo entendido que hace dos años que necesitaban bajar al nivel 2 a Colombia, pero unas semanas

antes de que saliera el Informe anual, se presentó el escándalo en Cartagena de los guardaespaldas del Presidente Obama, entonces el Departamento de Estado tuvo que tragarse el sapo. Entonces, creo que el Informe del Departamento de Estado del 2014 pues y lo que hace prácticamente un Informe con calificación anunciada dado que en los últimos años el gobierno colombiano pues ignoraba los Informes del Departamento de Estado y cuando se dio cuenta que el Departamento de Estado en los últimos informes era muy crítico con el gobierno colombiano, pues lo único que hizo el gobierno colombiano fue no invitar más a la Embajada de Estados Unidos a las reuniones anuales de los comités departamentales de lucha contra la trata de personas, esta fue la única respuesta del gobierno colombiano pero pues no modificó para nada su política y previendo que ya iba a salir el Informe y que íbamos a ser bajados a nivel 2, pues publican de manera apresurada el decreto de asistencia, tratando como de compensar el impacto político de la calificación del Informe del Departamento de Estado.

AMPT: Sí, claro. Además porque no es que el Informe en realidad haga mucho más allá del efecto político que tiene sobre el Estado y se ve reflejado en la premura con la que sacaron el decreto de asistencia. Una de mis preguntas era si ha sido posible articular las acciones de la sociedad civil con el gobierno, pero pues digamos que con lo que me viene contando uno deduciría que no ha sido para nada fácil y más bien no ha sido posible articular estas acciones.

OGD: Digamos que en términos generales no, en especial desde el año 2002. Pero en los últimos años, digamos que el gobierno ha excluido por ejemplo de manera decidida a organizaciones que somos críticas con ellos -por ejemplo la FE- y ha tratado de alimentar otras organizaciones muy pequeñas con las cuales mantiene alguna actividad o les invita en alguna actividad o les da algún apoyo. Entonces digamos que en los últimos años hay una relación de instrumentalización de algunas organizaciones de la sociedad civil con el objeto de mostrar que si hay una intención de trabajar con la sociedad civil, con la condición de que sea crítica con el gobierno.

AMPT: Por otra parte, con la comunidad internacional y en específico con las organizaciones internacionales ¿este trabajo ha sido posible? ¿Ha sido posible articular las acciones de ustedes como sociedad civil con el trabajo que realizan ellos como representantes de la comunidad internacional en el país?

OGD: Yo pienso que hay que hacerle un análisis aparte. Digamos que el modelo de gestión pública en Colombia, en materia de trata de personas en los últimos años, se ha gestionado de la siguiente manera: hay unos recursos pequeños que no sobrepasaban los doscientos millones de pesos cada año, que maneja el Ministerio del Interior para la lucha contra la trata de personas con el objeto de saltarse la Ley 80²⁹ de contratación pública, entonces lo que hace el gobierno es hacer convenios con la OIM y con Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y de cierta manera les

²⁹ Ley 80 de 1993. Nota del entrevistador.

entrega esos recursos a esas dos entidades. Ósea, estas entidades no es que le estén aportando al país recursos distintos, nuevos, sino que simplemente administran; son administradores de recursos del gobierno por el cual cobran unos gastos de administración y contra lo cual realizan unas actividades que prácticamente han sido repetitivas a lo largo de los años. Sea realizar el Encuentro Nacional de Comités Departamentales de lucha contra la trata, realizar algunas campañas y algunos talleres de capacitación de funcionarios públicos, realizar una campaña de sensibilización y financiar algunos encuentros con gobiernos sobretodo vecinos de América Latina para intercambio experiencias. Ese ha sido básicamente el modelo de gestión y de participación, en ese sentido, pues yo creo que el nivel nos involucra al gobierno colombiano –obviamente- pero también a los que gestionan la política del gobierno colombiano como es la OIM y UNODC. Ellos han sido quienes han materializado esa política.

AMPT: Bueno, y ¿Cuáles considera que serían los aportes conceptuales o metodológicos que ha hecho su organización al abordaje de la problemática en Colombia?

OGD: A ver. En primer lugar, el enfoque de derechos humanos. Nosotros consideramos que la trata de personas hay que abordarla con un enfoque de derechos humanos y no con un enfoque de política criminal, como lo ha venido haciendo el gobierno colombiano en la última década. Entendemos que un abordaje con enfoque de derechos humanos, incluso hace que la política pública sea mucho más eficaz, de hecho, la ley 985 uno de sus errores, es que condiciona la asistencia en el mediano plazo a que la víctima interponga una denuncia penal. Ósea, por una lado está la asistencia de emergencia o de corto plazo, que es cuando la víctima es rescatada o repatriada que supone una asistencia de emergencia, y otra sería la atención de mediano y largo plazo que la ley condiciona a eso. El gobierno colombiano, en vez de buscar invalidar esa parte de la ley porque es muy vulnerante³⁰ de los derechos humanos, porque a una víctima no se le puede condicionar la atención, es decir, es un tema de derechos y de resarcir derechos. Entonces, más bien lo que ha hecho es incidir e insistir en condicionar la ayuda a la denuncia y entonces ha terminado mostrando, percibiendo y convirtiendo a la víctima simplemente como un testigo, un denunciante un querellante, en detrimento de su condición de víctima y no como un ser humano que ha sufrido un trauma, y como hay un tema de legitimidad de la justicia colombiana, de la policía, ósea, las víctimas no confían en la justicia ni la policía, pues ellas no se ven entusiasmadas en denunciar y confiar en la justicia, y máxime si solamente las escuchan bajo esa condición. Desde un enfoque de derechos humanos, en la que la víctima sea el centro de atención, pues es posible ganar una mayor confianza de la víctima, que ella se sienta atendida, protegida, cuidada y a partir de allí, sienta un mayor estímulo para cooperar con la justicia. Pero como es al revés, eso está afectando digamos un verdadero apoyo de las víctimas en la investigación judicial de la trata de personas en el país. Por otro lado, el enfoque de derechos humanos

³⁰ El entrevistado utilizó este término. Nota del entrevistador.

pues también permitió, por ejemplo, que la formulación del nuevo tipo penal en la ley 985 del 2005 se suprimieran los medios en la tipificación del delito en Colombia, ósea, si usted lee por ejemplo la definición de trata que hace el Protocolo de Palermo, lo que plantea básicamente es que la trata de personas es una movilidad de una persona con fines de explotación ¿no? Define los fines de explotación y dice que a través de unos medios que son el engaño, la coacción, la violencia, el abuso de autoridad. Pues mire, la ley colombiana suprime los medios, ósea, no copia textualmente la definición del Protocolo sino que dice que trata es traslado con fines de explotación, define la explotación y ya, no establece los medios. Esto es importante desde un enfoque de derechos humanos, en tanto que, como la trata de personas es un delito que vulnera derechos fundamentales y los derechos humanos son inalienables e irrenunciables, pues el tema del consentimiento por eso no se debe tener en cuenta y tampoco los medios. En tanto que, establecer los medios es poner a la víctima a que demuestre que fue engañada con el propósito de tal, que fue violentada. Suprimiendo los medios lo que se hace es trasladar la carga de la víctima al victimario. Entonces en ese sentido, también digamos que es un aporte conceptual. Y otro es lo que hemos venido trabajando en los últimos años, en especial desde el año pasado, y es llamar la atención en el tema de la trata con fines de explotación laboral. Hemos venido haciendo unas reflexiones de cómo abordar la trata con fines de explotación laboral, y hemos hecho ya unas indagaciones y unos estudios que hicimos el año pasado, que es un delito que aparece como en la sombra porque la política pública se ha centrado básicamente en la trata con fines de explotación sexual. Hemos llegado a la conclusión que la trata con fines de explotación laboral, por sus dimensiones, puede involucrar muchas más víctimas que la trata con fines de explotación sexual, en tanto que, hay casos en los que involucra a comunidades enteras. Por ejemplo, toda la zona del pacífico donde está la tala de maderas para la industria de los muebles, viven comunidades enteras en una pobreza absoluta donde digamos un intermediario les ofrece préstamos para que sobrevivan, y cuando llega el momento de pagar la madera les presta el dinero para que se trasladen, las lanchas, las motosierras, todos los elementos, con la condición de que le vendan a ese prestamista toda la madera al precio que el prestamista establezca. Incluso si el hombre de la casa se accidenta o se enferma, la deuda la hereda la familia y esta tiene que seguir trabajando para pagar la deuda, lo que establece una trata por ejemplo con fines de servidumbre para pagar deudas, que involucra digamos a comunidades enteras. O el caso del servicio doméstico, donde se hace trata con fines de servidumbre doméstica en condiciones de esclavitud, donde hemos encontrado casos de mujeres que han estado encerradas en casas durante cinco, diez años, con la pérdida absoluta de la libertad y la autonomía. También hemos identificado esto en la minería, en la industria de la construcción, en la agricultura, en otras formas de trata con fines de explotación laboral –la mendicidad por ejemplo-. Entonces, la única manera y lo que hemos venido formulando es que en la organización, es que hay una línea muy delgada entre lo que se podría denominar explotación laboral propiamente dicha, donde te vulneran tus derechos laborales y tú vas a la jurisdicción laboral, oficina del trabajo, a reclamar tus

derechos y cuándo es trata con fines de explotación laboral. Realmente esa diferencia solamente es posible marcarla desde un enfoque de derechos humanos. Es cuando se vulneran derechos fundamentales, principalmente los de la libertad, la autonomía y la integridad física o emocional o la integridad sexual en casos de trata con fines de explotación sexual. Entonces hemos venido avanzando en el conocimiento para poder plantear una estrategia de país en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación laboral.

AMPT: Bueno, ya dos últimas preguntas para no demorarlo más. Cuando uno hace una revisión en materia de lo que se encuentra disponible, uno identifica dos grandes fallas o vacíos. Por una parte, que no consideran el tipo de trata interna como un tipo de trata y además que a nivel internacional se ha hecho un gran énfasis en la necesidad de la prevención, como uno de los factores clave a la hora de abordar esta problemática, pero pues el Estado no ha hecho eso ¿Cómo ve la organización esta deficiencia en cuanto a la prevención en la sociedad civil y además de esto las limitaciones en la definición que se le ha dado a la trata de personas?

OGD: Bueno, el tema es que la prevención tiene como tres niveles. La primaria, la secundaria y la terciaria, y el Estado ha pretendido que prácticamente las campañas de sensibilización y no las modificaciones de las condiciones de vida y de existencia de comunidades colombianas, cuyas condiciones de vida las hacen vulnerables a ser víctimas de trata de personas, se es vulnerable por las condiciones materiales de existencia, pero también por unas condiciones culturales que hay que resolver y también se es vulnerable por temas de educación e información. Entonces el tema de la prevención de la trata no se resuelve únicamente con campañas de sensibilización a través de los medios de comunicación, porque es creer que basta con que las potenciales víctimas tengan un cambio de percepción de la realidad que están viviendo. Yo me acuerdo hace muchos años, por ahí en el año 2001, que estuvimos haciendo un estudio sobre trata para poblaciones con condición de desplazamiento forzado y precisamente les hablábamos de los peligros, de los traficantes de personas y las ofertas que les hacían, y las víctimas nos contestaban: “y entonces de qué vivo, cual es mi alternativa”, es decir que no basta la campaña de sensibilización, hay que generar cambios estructurales y en la política pública que tienen que ver con los derechos económicos, sociales y culturales que plantea Naciones Unidas y que se conocen como los derechos humanos de segunda generación o se conocían en esa época, y que el Estado colombiano todavía tiene mucho que hacer en ese terreno para disminuir los niveles de vulnerabilidad de un amplio sector de la población colombiana.

AMPT: Y finalmente, para cerrar ¿considera que es posible hablar de un cambio, de una mejoría o por el contrario de un deterioro en la situación de la trata de personas en Colombia a lo largo de los últimos años?

OGD: Bueno antes de contestarle a eso. Devolviéndome un poco a su pregunta anterior, le cuento que el gobierno colombiano no ha asumido el tema de la trata

para población en condición de desplazamiento, pero tampoco la ha asumido en el reclutamiento forzado para el conflicto armado, que si bien es cierto en Colombia se constituye en un delito autónomo, a nivel internacional, el reclutamiento se considera una forma de trata de personas y no se le aborda como tal. Considero que, como te lo dije, en Colombia no se ha avanzado sino que se ha retrocedido, en tanto que, durante los últimos nueve años no se ha hecho nada nuevo, nada sustancial y cuando uno repite lo mismo, es retroceder porque las leyes no se detienen. Entonces la dinámica de la trata de personas, la dinámica de los traficantes no se ha detenido, el delito se vuelve más complejo, adquiere nuevas formas de reclutamiento sobre todo a través de las redes sociales o el tradicional aviso a través de los periódicos, o el reclutamiento a través de familiares y de conocidos en un barrio, o algo por el estilo, sino que, cada vez adquiere mayor preponderancia el tema de redes sociales, entonces en ese sentido se ha retrocedido y el Informe del Departamento de Estado lo único que hace es constatar ese hecho.

AMPT: Bueno Oscar, esas serían todas mis preguntas. Muchísimas gracias por concederme este espacio.

OGD: Con mucho gusto Angélica, cualquier cosa estamos a tu disposición.

AMPT: De verdad muchísimas gracias, porque esta ha sido una entrevista muy enriquecedora para el trabajo. Gracias por el espacio y el tiempo para realizar mi entrevista.

OGD: Con mucho cariño, feliz tarde.

AMPT: Lo mismo Oscar, feliz tarde.

Anexo 6. Tabla: Relación ciudades que generan un mayor número de víctimas en Colombia

OIM		DAS / INTERPOL	
Zona	%	Zona	%
Risaralda	11%	Risaralda	27,2%
Caldas	10%	Caldas	23,2%
Quindío	8%	Quindío	6,6%
Valle del Cauca	24%	Valle del Cauca	24,8%
Cundinamarca	12%	Cundinamarca	8,2%
Antioquia	16%	Antioquia	4,9%
Otros	19%	Otros	5,1%

Fuente: (OIM 2006, pág. 44)