

# URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
ISSN 1390-4299 (en línea) • JUNIO 2014 • No. 14



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red latinoamericana de seguridad  
y delincuencia organizada*

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
No. 14, junio 2014  
Quito - Ecuador.

ISSN 1390-4299 (en línea)

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

**Disponible en:**

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

[www.revistaurvio.org.ec](http://www.revistaurvio.org.ec)

[www.relasedor.org](http://www.relasedor.org)

**Indexación**

URVIO, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* hace parte de las siguientes bases, catálogos e índices científicos: *FLACSO-Andes – FLACSO, Ecuador* Criminal Justice Abstracts with Full Text y Fuente Académica Premier – EBSCO Information Service, Estados Unidos. LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal – México, catálogo.



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red latinoamericana de seguridad  
y delincuencia organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, Sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Comité Asesor Internacional**

- Dr. Máximo Sozzo (Argentina)
- Chris Garcés, PhD (Estados Unidos)
- Hugo Frühling, PhD (Chile)
- Dra. Sara Makoswki (México)
- Dra. Elena Azaola (México)

**Comité Editorial**

- Dr. Fredy Rivera Vélez (Ecuador)
- Mtr. Gilda Guerrero (Ecuador)
- Dr. (c) Marco Córdova (Ecuador)
- Mtr. Ingrid Rivera (Guatemala)
- Dra. Alejandra Otamendi (Argentina)

**Director de FLACSO, sede Ecuador**

- Dr. Juan Ponce Jarrín

**Director de URVIO**

- Dr. Fredy Rivera Vélez

**Editor General de URVIO**

- Mstr. Daniel Pontón

**Asistente Editorial**

- Mstr. Martin Scarpacci

**Fotografías**

- Ireri Ceja Cárdenas
- Martín Scarpacci

**Diagramación**

- FLACSO Ecuador

**Editora de estilo**

- María Gabriela Chauvin

**Envío de artículos**

- [revistaurvio@flacso.edu.ec](mailto:revistaurvio@flacso.edu.ec)

**FLACSO, sede Ecuador**

- Casilla: 17-11-06362
- Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro. Quito, Ecuador
- [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)
- Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
ISSN 1390-4299 (en línea) • JUNIO 2014 • No. 14

Presentación ..... 7-10

## Tema central

---

La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013):  
una política sin acabar ..... 12-27  
*Vanessa Montenegro / Guillaume Fontaine*

Aspectos fundamentales sobre la Trata de Personas.  
Algunas particularidades del caso argentino ..... 28-47  
*Cecilia Della Penna*

El imaginario social detrás de la trata en los medios de comunicación. .... 48-67  
*Lizeth Danesa Lema Matehu*

La trata de mujeres con fines de Explotación Sexual  
en la Región de la Triple Frontera. .... 68-78  
*Georgina María Barvinsk*

Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra  
la trata de personas en Ecuador. .... 79-92  
*Adriana Montenegro Braz / Argentina Santacruz*

Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Tlaxcala ..... 93-103  
*María Eugenia Martínez de Ita / Regina Isabel Hernández Gutiérrez*

Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas  
en el ordenamiento jurídico ecuatoriano ..... 104-119  
*Adriana Monesterolo Lencioni / Efrén Guerrero Salgado*

## Misceláneo

---

- La privatización de la seguridad en la región andina:  
desde el epicentro colombiano, alertas para la región . . . . . 121-133  
*Carla Paola Burbano Hinojosa*

## Entrevista

---

- La trata de personas en América Latina: una problemática de asistencia e identificación.  
Entrevista a Rosilyne Borland . . . . . 135-138  
*Por Jenny Pontón Cevallos*

## Reseñas

---

- La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado  
y cómo contener su expansión*, de Juan Carlos Garzón y Eric Olson (editores). . . . . 140-142  
*Rodrigo Cárcamo Hun*

- Trata de personas. La criminalidad organizada en la explotación laboral y sexual*,  
de Gustavo Eduardo Aboso . . . . . 143-145  
*Carlos Brito Siso*

- Manual de intervención en la trata de personas*, de Lourdes Margarita Barboza  
y Teresa Martínez . . . . . 146-147  
*José Vicente Caballero Quiñónez*

- Política editorial.** . . . . . 149-150

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
ISSN 1390-4299 (en línea) • JUNIO 2014 • No. 14

Presentation. . . . . 7-10

## Central topic

---

The Fight Against Human Trafficking in Colombia (2008-2013):  
an Unfinished Policy . . . . . 12-27  
*Vanessa Montenegro / Guillaume Fontaine*

Key Aspects about Human Trafficking. Some Peculiarities about  
the Argentine Case. . . . . 28-47  
*Cecilia Della Penna*

Media's Social Image and Human Trafficking Discourse . . . . . 48-67  
*Lizeth Danesa Lema Matehu*

Women Trafficking for Sexual Exploitation in the Tri-Border Area. . . . . 68-78  
*Georgina María Barvinsk*

A Path Made by Walking. The Construction of Public Policy  
against Human Trafficking in Ecuador. . . . . 79-92  
*Adriana Montenegro Braz / Argentina Santacruz*

Women Trafficking for Sexual Exploitation in Tlaxcala. . . . . 93-103  
*María Eugenia Martínez de Ita / Regina Isabel Hernández Gutiérrez*

State's Systemic Response to Human Trafficking  
in Ecuadorian Legislation . . . . . 104-119  
*Adriana Monesterolo Lencioni / Efrén Guerrero Salgado*

## Miscellaneous

---

- Security Privatization in the Andean Region: Alerts for the Region  
from Colombia's Epicenter ..... 121-133  
*Carla Burbano*

## Interview

---

- Human Trafficking in Latin America: its Problematic Treatment and Identification  
Interview to Rosilyne Borland ..... 135-138  
*Jenny Pontón Cevallos*

## Books reviews

---

- La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado  
y cómo contener su expansión*, de Juan Carlos Garzón y Eric Olson (editores). . . . . 140-142  
*Rodrigo Cárcamo Hun*

- Trata de personas. La criminalidad organizada en la explotación laboral y sexual*,  
de Gustavo Eduardo Aboso ..... 143-145  
*Carlos Brito Siso*

- Manual de intervención en la trata de personas*, de Lourdes Margarita Barboza  
y Teresa Martínez ..... 146-147  
*José Vicente Caballero Quiñónez*

- Editorial policy ..... 149-150



Tema central

# La lucha contra la trata de personas en Colombia (2008-2013): una política sin acabar

## *The Fight Against Human Trafficking in Colombia (2008-2013): An Unfinished Policy*

Vanessa Montenegro<sup>1</sup>  
Guillaume Fontaine<sup>2</sup>

*Fecha de recepción: marzo de 2014.*

*Fecha de aceptación: mayo de 2014.*

### Resumen

La lucha contra la trata de personas plantea dos tipos de problemas de políticas públicas: la defensa de los derechos humanos y la seguridad nacional. El caso colombiano, en especial el departamento de Nariño, ofrece un ejemplo muy ilustrativo de esta dualidad. Analizamos este caso en el marco de las políticas públicas, durante el período 2008-2013, a partir de sus instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización. En un primer momento, exponemos el dilema de la gobernanza entre derechos humanos y seguridad a partir de la complejidad del problema de política: dimensiones internacional, nacional y local de la trata de personas, persistencia del conflicto armado, actividades ilícitas, incidencia de la sociedad civil. En la segunda parte, analizamos los instrumentos de la política colombiana antitrata en su doble dimensión sustantiva (que denota una preferencia por la seguridad a nivel nacional y en los acuerdos de cooperación binacional) y procedimental (que muestra una preferencia por los derechos humanos a nivel local y en los procesos de cooperación fronteriza), que caracterizan el estilo de implementación de esta política. Nuestro estudio muestra que la política colombiana de lucha contra la trata de personas padece de inconsistencias entre sus instrumentos y de un problema crónico de coordinación burocrática que afecta el estilo de implementación de la política.

**Palabras clave:** trata de personas, Colombia, instrumentos de políticas públicas, derechos humanos, seguridad.

### Abstract

The struggle against human traffic raises two kinds of policy problems: the defense of human rights and national security. The Colombian case, especially in the department of Nariño, offers quite an illustrative example of this duality. We analyze this case from the framework of public policies policy during the 2008-2013 period, throughout its instruments of information, authority, treasure and organization. First, we expose the human rights versus security governance dilemma, starting from the complexity of the policy problem: international, national and local dimensions of human traffic, protracted armed conflict, illegal activities, civil society incidence. Then we analyze the instruments of the Colombian policy against human traffic in their substantive dimension (which shows a preference for security at a national level and through bilateral agreements) and procedimental one (which expresses a preference for human rights at a local level and through the local border cooperation process), which characterize the implementation style of this policy. Our research shows that the colombian policy against human trafficking suffers from inconsistencies between its instruments and from a chronicle bureaucratic coordination problem that affects style of policy implementation.

**Keywords:** Human Traffic, Colombia, Policy Instruments, Human Rights, Security.

<sup>1</sup> Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas (2012-2014), FLACSO, sede Ecuador.

<sup>2</sup> Doctor en Sociología, Profesor Investigador Titular de FLACSO, sede Ecuador.

Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos lectores anónimos a una primera versión de este artículo, que forma parte de la tesis de Maestría preparada por Vanessa Montenegro.



## La trata de personas: entre derechos humanos y seguridad

Por mucho tiempo, el interés en la migración ha tenido un énfasis económico en menoscabo de la dimensión de derechos humanos, a pesar de que la concentración y el trabajo en los derechos de los migrantes constituya la mejor forma para contrarrestar la migración irregular y la trata de personas. Es importante enfatizar en las características de un determinado contexto para prevenir los factores de riesgo de la trata de personas y poner en el centro de las políticas públicas tanto a las víctimas como a los sobrevivientes de este delito. Si bien es cierto que uno de los propósitos de las políticas antitrata es desarticular las redes criminales, uno de sus objetivos primordiales consiste en mejorar la protección, la integridad, la seguridad y la calidad de vida, en particular de las poblaciones más vulnerables (mujeres, niñas, niños y adolescentes).

Cabe plantear la diferencia entre tres conceptos clave que se encontrarán a lo largo del artículo. Uno de ellos es *migración*, que se considera un derecho (Carbonell, 2003) y la opción que elige una persona o grupo de personas para trasladarse de una unidad geográfica hacia otra “a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen” (Organización Internacional de Migración - OIM). Otro concepto es la *trata de personas*, que constituye un proceso de migración abusivo (Magliano y Clavijo, 2012) y no saludable: es una violación de derechos y en algunos países se ha tipificado como delito. La trata de personas implica algunas acciones como captación, transporte, traslado, acogida y recepción; algunos medios como

amenazas, engaño, fraude, rapto, uso de la fuerza y distintas formas de coacción; y fines como la explotación en diferentes modalidades (UNODC, 2004; Fundación Esperanza, 2003; Corporación Espacios de Mujer, 2011). Por último, el *desplazamiento forzado* es reconocido como delito a nivel nacional e internacional y catalogado como crimen de guerra y delito de lesa humanidad; es de carácter masivo, sistemático, complejo y continuo (Meier, 2007), por lo general, es de índole interna, constituye una forma de migrar dentro del territorio nacional de manera forzosa, configura una de las causas sociales, condición de vulnerabilidad y factor expulsor hacia la trata de personas por la situación de desprotección y desarraigo.

Según el *Informe sobre trata de personas* del Departamento de Estado de Estados Unidos publicado en junio de 2013, las víctimas de trata a nivel mundial ascienden a 27 millones de personas. Solo en 2012 se identificaron 40 mil víctimas de trata de personas según este *Informe*. En los últimos años, los países latinoamericanos se han convertido en países de origen, tránsito y destino, y la mayoría de las corrientes de trata de los países de América se circunscriben a la región; por ejemplo, en América Central para 2007-2010 se detectaron víctimas provenientes sobre todo de América del Norte y América Central, con permanencia y traslado a otros países de la región. De igual manera, las víctimas detectadas en países de América del Sur provenían principalmente del mismo país o de otro país de la subregión. Entre los lugares de origen habituales de víctimas de trata en Europa Occidental y Europa Central se encuentra América con un 7% (UNODC, 2012). Según el *Informe mundial sobre trata de personas* de la UNODC (2012), para el continente ameri-

cano en los años 2007-2010, el porcentaje de adultos respecto al total de víctimas fue del 73%, la mayoría mujeres; los niños, niñas y adolescentes representan el 27% de las víctimas. El porcentaje de condenas fue del 58% para hombres y 42% para mujeres. El trabajo forzado, por su parte, equivalió al 44% de los casos de trata; se estima que existen 2,4 millones de personas obligadas a realizar trabajos forzosos según datos de la OIT, y más de la mitad de los casos están asociados con fines de explotación sexual. Según el informe *Panorama migratorio en América del Sur* (2012), elaborado por la OIM, el 80% de las personas víctimas de trata en Latinoamérica son mujeres, niños y niñas.

La trata de personas plantea un doble problema de políticas públicas, pues afecta los derechos fundamentales de las personas y la seguridad de los Estados. Por un lado, la idea fuerza de la concepción de los derechos humanos es tratar a la persona como sujeto de derecho y no como objeto de asistencia. Por el otro, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo se afianzó con la persecución del delito, el cierre de fronteras, medidas severas para controlar la migración, incremento de penas y, en general, políticas para salvaguardar la soberanía nacional. Esta doble dimensión debe ser enfrentada simultáneamente por cualquier política de lucha antitrata, sin embargo, en la práctica, el énfasis dado a la una o a la otra depende en gran medida del modo de gobernanza que orienta el estilo de implementación de la política (Howlett, 2009), es decir, de la prioridad dada a ciertos problemas y soluciones (Pierre y Peters, 2000), y de las modalidades (horizontal o vertical) de interacciones entre los actores estatales, sociales y económicos (Kooiman, 2002).

En Colombia, el recrudecimiento de la violencia derivada del conflicto civil –especialmente desde la década de los años ochenta– constituye uno de los factores estructurales agravantes de la trata de personas, en particular en los departamentos con mayor presencia de actores armados y donde se desarrollan actividades de uso ilícito como el cultivo de coca. En este sentido, el departamento de Nariño presenta todas las características de un escenario complejo para la política antitrata, que se enmarca actualmente en la Ley Nacional de Lucha contra la Trata de Personas (Ley 985 de 2005), aunque esta no ha sido reglamentada hasta la fecha. Es un espacio de política pública complejo que involucra a varias agencias estatales y actores no estatales –a nivel local y nacional– para implementar diferentes programas (Howlett, Kim y Weaver, 2006), con grados variables de emergencia.

Desde luego, ¿cómo caracterizar el estilo de implementación que determinará en gran parte el éxito o el fracaso de esta política? Asumimos que este estilo depende de la combinación de los instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, en su dimensión sustantiva (la manera en que el gobierno regula la actividad social) y procedimental (la manera en que esta última incide en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil) (Howlett y Rayner, 2006). Nuestra hipótesis es que, en el caso de la política colombiana de lucha contra la trata de personas, existe escasa complementariedad y consistencia entre los instrumentos de política a nivel local y nacional, y su implementación requiere ingentes esfuerzos de articulación y coordinación entre el Gobierno central y organismos seccionales, como aquellos involucrados en los “comités departamentales de lucha contra la trata de personas” (uno de los instrumentos sustan-

tivos), y particularmente, el Comité del Departamento de Nariño (de ahora en adelante, Comité Departamental), creado en 2008.

Para probar esta hipótesis, mostraremos en primer lugar cómo el modo de gobernanza orienta la política pública a partir de la dualidad de la trata de personas en tanto problema de política. En una segunda parte, mostraremos que esta tensión entre seguridad y derechos humanos afecta la coherencia del estilo de implementación de la política y origina problemas de coordinación interinstitucional. Concluiremos con una discusión sobre la consistencia del mix de instrumentos y su incidencia en el estilo de implementación de la política en mención.

## La trata de personas como problema de política

### *Un problema internacional*

En el ámbito internacional hay un consenso general en considerar que la trata de personas es un problema multicausal y estructural, donde los factores e intereses que mueven a las organizaciones transnacionales son variados. Con la trata de personas, son vulnerados y violados derechos humanos fundamentales, políticos y civiles, económicos, sociales y culturales. Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), los derechos fundamentales transgredidos por la trata de personas son: libertad, dignidad, seguridad, libre circulación; lo que estipula el artículo 4: “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”; artículo 5: no sometimiento a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y

artículo 9: no detención arbitraria, ni desterrado, ni preso.

Esta situación está asociada y es una consecuencia lógica de las actuales formas y políticas de migración, los regímenes laborales y las prácticas discriminatorias, admisibles en algunos contextos. Las políticas de lucha contra la trata de personas se ciñen a la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (conocido como Protocolo de Palermo, promulgado por Naciones Unidas en 2000). Eso ha generado lineamientos que enfrentan la trata alrededor del mundo con la creación de comisiones interinstitucionales, unidades antitrata, planes de acción, sistemas de información y demás.

Es el Departamento de Estado de Estados Unidos que anualmente, desde el año 2001, presenta un *Informe de trata de personas* en el que clasifica a cada país en tres niveles, basándose en el alcance de la acción de los gobiernos para combatir la trata de personas. Se podría decir que antes no se tenía en cuenta la dimensión y el tamaño del problema, lo cual denotaba un enfoque más político que técnico; parece ser que en los últimos años la dinámica misma de la trata de personas ha exigido mayor rigurosidad en la información que el reporte anual suministra. El Departamento de Estado establece unas normas mínimas de las Acciones de Protección frente a la trata de personas (TVPA, por las siglas en inglés de Trafficking Victims Protection Act) en países de origen, tránsito o destino de víctimas, estas son: prohibir y castigar las formas graves de la trata de personas; prescribir sanciones, conforme a los delitos graves; prescribir el cas-

tigo que sea lo suficientemente estricto para disuadir y reflejar adecuadamente la naturaleza atroz del delito; y realizar esfuerzos serios y sostenidos por parte de los gobiernos de los países para eliminar las modalidades de la trata (U.S. Department of State, 2011).

Los gobiernos que cumplen plenamente estos estándares mínimos se ubican en el nivel 1, Chile es el único país sudamericano que se encuentra en este nivel en el año 2014. Colombia durante 13 años consecutivos ha ocupado el nivel 1, sin embargo, en el reporte de 2014 ha bajado y ocupa el nivel 2 al igual que Ecuador, Perú, Brasil, Paraguay y Argentina. Algunos países se encuentran en lista de vigilancia del nivel 2 como es el caso de Bolivia, Uruguay, Suriname y Guyana. Y los gobiernos que no cumplen plenamente con las normas mínimas y no están haciendo esfuerzos significativos para lograrlo se ubican en el nivel 3, como es el caso de Venezuela, por mencionar solo los países de Sudamérica (U.S. Department of State, 2014). Si bien esta calificación ha configurado un discurso hegemónico a nivel global, es necesario sentar posturas críticas y reflexivas frente a ella y evaluar la información suministrada desde perspectivas comparadas nacionales y locales.

Existen algunas contradicciones en la implementación de las políticas antitrata, entre ellas, la asistencia tardía e insuficiente a las víctimas. La tendencia global que predomina actualmente es la elaboración de legislaciones antitrata desde un enfoque de seguridad de los Estados que combaten el delito, donde prima una lógica policial por encima del reconocimiento de los derechos humanos, la restitución de los mismos a las víctimas, y la generación de procesos de reparación y de garantía efectiva.

Según Bandana Pattanaik, estamos ante un paradigma entrampado que intenta combatir la trata de personas sin cambiar los argumentos

que la sostienen. En este sentido, “los derechos de los migrantes son violados con impunidad tanto por los actores del Estado como por actores civiles” (Pattanaik, 2010). En muchos casos se endurecen las políticas migratorias, lo que genera mayores riesgos y peligros para las personas que, en una especie de bumerán, elevan los índices de corrupción en las dependencias migratorias y control policial, así como el aumento de beneficios económicos para las redes de traficantes de personas.

### *Un problema nacional*

La etapa que antecedió a la reforma constitucional de 1991 en Colombia estuvo marcada por una gran ola de violencia, en un conflicto que lleva más de 60 años hasta la fecha. La Constitución introdujo sustanciales modificaciones en el país, llevando, en particular, a una reforma del Estado. Luego esta fue reformada en 31 oportunidades y se reformularon 54 artículos. Sin embargo, no fue suficiente para impulsar un cambio de paradigma en las políticas públicas, en particular en aquellas que atañen a una resolución del conflicto armado.

A continuación se presentan únicamente tres particularidades que dan cuenta de la violencia que ha sufrido Colombia. Se constituyen en factores colaterales y sirven de telón de fondo en la política antitrata en Colombia. A finales de la década de los años noventa del siglo XX y hasta 2002, la expansión paramilitar alcanzó un récord por el proceso de paz que el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) impulsaba con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército Popular (FARC-EP), ante lo cual los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) intensificaron la ola de violencia con persecuciones y masacres.

Por otro lado, el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) en un 3,8% y el crecimiento promedio del PIB per cápita en un 2,2% entre 2000 y 2010 fueron el resultado del fortalecimiento de la industria minera, en lugar de un mejoramiento del bienestar humano, mientras se profundizaban las inequidades y la desigualdad en la distribución del ingreso, el acceso a recursos y la vulnerabilidad frente a las crisis en el ámbito financiero y ambiental (Verena, 2013: 131-132). Ciertamente es que el impacto de la pobreza bajó del 49,4% al 37,5% entre 2002 y 2010, sin embargo, el problema persiste desde una perspectiva multidimensional y Colombia se encuentra por encima del promedio de América Latina, lo que evidencia la necesidad de políticas que contribuyan a mejorar la distribución de los recursos y de que haya un mayor traslado de porcentaje de gasto público al gasto social (Lampis, 2011; Verena, 2013). De hecho, la persistencia de la extrema pobreza (16,4% en 2009) sustentó el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos” (DNP, 2011: 335).

De 2007 a 2008, según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), hubo un repunte del 24,4% en el número de personas desplazadas internas a nivel nacional debido a la consolidación de nuevos grupos armados al margen de la ley que obedecen al reagrupamiento de facciones de las AUC, conformadas por combatientes que se desmovilizaron; unos no lo hicieron y otros retornaron a las armas.

Dimensionar el fenómeno de la trata de personas de manera cuantitativa e incluso cualitativa a escala nacional es un desafío. Existen problemas en la identificación de la trata así como en la recolección y sistematización de la información: los datos suministra-

dos por distintas agencias son inconsistentes entre sí, esto encuentra explicación en que el fenómeno de trata todavía es invisibilizado y está naturalizado en las comunidades y la sociedad; existen sistemas heterogéneos de registro de información; hay una escasa denuncia por parte de las víctimas y un consiguiente subregistro de casos que configura un obstáculo en la toma de decisión para enfrentar este problema. Según una investigación realizada por la Universidad de los Andes con la OIM –que retoma datos del Ministerio de Relaciones Exteriores suministrados por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer–, entre 2006 y 2010 se presentaron 211 casos de trata externa en Colombia. Ahora bien, el Centro Operativo Anti-Trata (COAT) reporta 376 casos en el mismo período. Estos últimos datos parecen inconsistentes, pues algunos casos no constituían delitos de trata, faltaban datos de la víctima y no se había constatado la veracidad de la información (Vargas y otros, 2011).

Con la ratificación de 14 instrumentos internacionales en materia de migración y derechos humanos y la promulgación de la Ley 985 de 2005, el Estado colombiano parecería haber asumido la lucha antitrata como una prioridad de la agenda de políticas. Sin embargo, en materia de garantía de derechos y cumplimiento de la normatividad, la información reportada por las instituciones a cargo es inconsistente y no permite visibilizar la magnitud del problema de trata de personas, la protección de las víctimas y la judicialización de los tratantes.

### *Un problema local*

Nariño cuenta con 64 municipios y para el año 2014, según proyecciones del Departamento

mento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Censo 2005, tiene una población de 1,7 millones de habitantes, aproximadamente un 48% en cabeceras municipales y un 52% en el resto del departamento. Nariño está ubicado en el suroccidente del país, ocupa una posición política particular, es departamento fronterizo con Ecuador y colinda, al oeste, con el océano Pacífico. Es la primera conexión con el interior del país desde el suroeste colombiano y uno de los principales corredores de salida al mar para el tráfico de personas, armas, drogas e insumos para el procesamiento de coca (Bernal, 2009: 60).

Según investigaciones nacionales en el ámbito de trata, Nariño está entre los departamentos con mayor concentración de origen de trata interna (junto con Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar y Risaralda), especialmente en el corredor Pacífico, y también se constituye en uno de los departamentos de tránsito y destino de las víctimas de trata.

La bonanza de la coca en la década de los años ochenta y noventa ya había tenido incidencia en Nariño, y esta se incrementó con la implementación del Plan Colombia y los programas de fumigación de cultivos de uso ilícito en el Putumayo, que se trasladaron a Nariño en los años 1999-2000. La expansión de los grupos armados al margen de la ley en los años 2000-2002 (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN), AUC y grupos de nueva reconstitución como las Bandas Criminales (BACRIM) se tradujo en un aumento de los homicidios por el interés del dominio territorial que provocó el escalonamiento y recrudecimiento del conflicto asociado al narcotráfico, al tráfico de armas y a la trata de personas.

La notable expansión de los cultivos de coca, sumada al control territorial, acompa-

ñaron el desplazamiento de 87.644 personas entre 2001 y 2007 (Bernal, 2009: 103). En 2012, se registraban 26.610 desplazados en Nariño a raíz de 20 desplazamientos masivos (el doble de los registrados en 2011) y dos desplazamientos múltiples que sucedieron en la Costa Pacífica Nariñense, el Pie de Monte Costero y la parte norte de la zona de Cordillera, constituyéndose en una de las condiciones de vulnerabilidad y en una de las causas para que se produzca la trata de personas.

## La complejidad del espacio de política

### *La multiplicación de los instrumentos sustantivos*

Como ya se mencionó, la política colombiana de lucha contra la trata de personas se enmarca en la Ley 985 de 2005. Los artículos 12 y 13 de esta ley establecen que el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños –que fue creado por el Decreto 1974 de 1996– adquiere la cualidad de Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y es el organismo consultivo del Gobierno nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolla el Estado a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas. Tiene la potestad de promover la creación de comités departamentales y municipales contra la trata, presididos por los correspondientes gobernadores y alcaldes. La Estrategia Nacional es la base para la formulación de los planes de acción a nivel local, de acuerdo con las particularidades del territorio y la población.

De acuerdo con la Ley 985 de 2005, se crearon comités departamentales y municipa-

les contra la trata de personas para promover la generación de espacios de concertación con las autoridades competentes a nivel municipal y departamental, acciones de articulación y enlace que respondan al proceso de descentralización de la política pública. El informe presentado por Colombia ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2009 indica que se dio un impulso preventivo a las entidades territoriales para la conformación de los comités departamentales en contra de la trata de personas y la divulgación de la estrategia nacional bajo los enfoques de derechos, la perspectiva de género, el enfoque de protección integral y territorial. Para mayo de 2014, Colombia tiene conformados 32 comités departamentales y 48 municipales. El Comité Departamental en Nariño fue creado por ordenanza No. 018 del 3 de julio de 2008.

El desafío para la mayoría de departamentos en Colombia es incluir en los planes de desarrollo locales el tema migratorio y articularlo con la política nacional, principalmente en zonas fronterizas y de alta concentración de migrantes, como lo resalta la investigación de la OIM sobre el panorama migratorio en América del Sur (OIM, 2012). El Departamento de Nariño, con su actual Plan de Desarrollo 2012-2015 “Nariño Mejor”, incluye el tema migratorio pero sin articularlo a la política nacional; específicamente, el tema de trata de personas se encuentra en el eje “Nariño seguro y convivencia pacífica”, con el programa “Seguridad como bien público” y el subprograma “Fortalecimiento y coordinación institucional para la seguridad ciudadana y la justicia”.

Colombia cuenta con un sistema de información: el Centro Operativo Anti-Trata (COAT), en el que se procura registrar todos los casos de trata que se presentan en el país

para darles seguimiento. Al respecto, se obvian a menudo los procedimientos formales de comunicación entre las agencias involucradas en la atención a personas víctimas de trata como por ejemplo las que operan en la frontera colombo-ecuatoriana con las nacionales ubicadas en Bogotá, capital política. Debido a casos de víctimas de trata que se han presentado y según testimonio de funcionarios públicos que operan a nivel local, por falta de celeridad en la respuesta de las instancias nacionales, las locales llevan a cabo la ruta de atención regional, dando prioridad a la asistencia y protección a las víctimas. Adicional a esto, existe una línea nacional de atención a la ciudadanía para reportar casos de trata. De junio de 2011 a diciembre de 2013, se atendieron 38.876 llamadas (con 9.713 llamadas en el primer semestre de 2013, que conllevaron a la investigación de 18 casos).<sup>3</sup>

Los instrumentos financieros son más precarios, pues la asignación presupuestaria es muy baja a nivel nacional, regional y casi inexistente a nivel municipal. El artículo 20 de la Ley 985 de 2005 establece que el Ministerio del Interior administrará una cuenta especial —a través de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas— cuyas fuentes específicas serán: las partidas que se le asignen en el Presupuesto Nacional; el producto del delito de lavado de activos por trata de personas; las donaciones y los recursos provenientes de la cooperación nacional e internacional (Ley 985 de 2005, artículo 20: 13). Esta cuenta se abrió en 2008, pero sin fondos. En la práctica, las acciones de instituciones que enfrentan la trata de personas no cuentan con rubros particulares ni de funcionamiento ni de inversión;

<sup>3</sup> Ministerio del Interior y Dirección de Gobierno y Gestión Territorial, respuesta a oficio, 2 de mayo de 2014.

estas se cubren de forma global mediante otras líneas presupuestarias.<sup>4</sup> A nivel municipal, las partidas que se asignan no están claras. Por ejemplo, en 2009 la Subsecretaría de Seguridad y Justicia del municipio de Pasto –como parte del Comité Departamental de Lucha contra la Trata de Personas– no contaba con medios ni recursos para atender a las víctimas de trata y rebasó su capacidad de atención a víctimas de desplazamiento forzado.<sup>5</sup> A finales de 2012, empezó a funcionar un refugio de emergencia dedicado al tráfico de personas en Bogotá, al cual el Gobierno proporcionó 22 mil dólares americanos y una organización internacional otros 20 mil dólares americanos para servicios de emergencias. Ciertas ONG y algunos funcionarios locales afirman que la financiación por parte del Gobierno a la asistencia de víctimas fue mínima y que, en varias ocasiones, las autoridades pusieron en situación de riesgo la seguridad de las víctimas debido a los retrasos burocráticos en la prestación de la asistencia (U.S. Department of State, 2013).

En el ejercicio fiscal 2013, el Ministerio del Interior trasladó parte de sus recursos de funcionamiento a la activación del Fondo Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, creado mediante Decreto 4319 de 2006 (Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Naciones Unidas, 2012). En mayo de 2013, el Ministerio del Interior y UNO-DC firmaron un convenio de cooperación por 1.847 millones de pesos (unos 980 mil dólares americanos) para combatir la trata de personas que contempla estrategias de investigación

y judicialización, así como el fortalecimiento del accionar de los 32 consejos de seguridad y los comités de orden público.

La Estrategia Nacional 2013-2018 sigue adoptando un enfoque de derechos, territorial y de género, pero desagrega el enfoque integral en el diferencial, que incluye el ciclo de vida y lo étnico, además del enfoque psicosocial que incluye la interacción entre lo social, lo psicológico y lo cultural o antropológico. Se incluyen dos ejes transversales: la coordinación interinstitucional y sostenibilidad por un lado, y el seguimiento y evaluación por otro. Por último, se establece el eje de generación y gestión del conocimiento aparte de los cuatro existentes (prevención, asistencia y protección, cooperación internacional, investigación y judicialización).

Un logro que se ha obtenido y hace parte de los instrumentos binacionales cruciales en materia de trata de personas entre Colombia y Ecuador es el Memorando de Entendimiento para la Prevención e Investigación del Delito de Trata de Personas y Asistencia y Protección a las Víctimas de la misma, firmado en septiembre de 2012 entre los ministerios de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia, el cual ha tenido seguimiento en el Primer Encuentro Binacional llevado a cabo en marzo de 2013, organizado por las instituciones nacionales de cada país. En el mismo orden de ideas, vale mencionar los acuerdos relacionados con la delincuencia organizada transnacional y la trata de personas a los que llegaron los presidentes Rafael Correa y Juan Manuel Santos en la Declaración Conjunta Presidencial realizada en el Encuentro de Presidentes y Segundo Gabinete Binacional a finales de 2013. Estos acuerdos contemplan la formalización de cuatro pasos fronterizos (de 43) y la identificación de las acciones específicas para la prevención y combate

4 Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, Fundación Mariano Ospina Pérez, 2013.

5 Acta del 22 de mayo de 2009, Comité Departamental Nariño.



de la trata en 2014. Por último, en el ámbito de la coordinación binacional, se destaca el Convenio de Cooperación Intergubernamental de Seguridad y Defensa entre la Policía Nacional y la Fuerza Militar en Ecuador y Colombia (suscrito en enero de 2014), lo cual confirma el predominio del enfoque de seguridad como estrategia primordial en el territorio, que se emparenta con el componente económico y geopolítico al combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, el contrabando de hidrocarburos, la minería ilegal, el tráfico de drogas, el terrorismo, entre otros. Para contrarrestar los delitos y los hechos criminales, utilizarán sistemas de información, de prevención, persecución y ejecución de operación, coordinados por aire, mar y tierra, y también jornadas cívicas binacionales.

*La inconsistencia de los instrumentos procedimentales. Débil coordinación burocrática*

Los cambios de política a nivel departamental se relacionan con los procesos de aprendizaje que han tenido los últimos gobiernos departamentales en Nariño, en las administraciones de Navarro Woolf (2008-2011) y Raúl Delgado (2012-2015). En ellas ha habido asimilación de nuevos conceptos y aprehensión de nuevos estudios internacionales que atribuyen una perspectiva más amplia y compleja sobre el fenómeno de trata. La articulación interinstitucional jugó un papel relevante, especialmente en el primer período gubernamental.

Inicialmente el Comité Departamental experimentó cierto éxito. Sus acciones fueron reconocidas por el Ministerio del Interior y la UNODC en los Encuentros Departamentales de Comités durante dos años consecuti-

vos (2009 y 2010), donde obtuvo el primer puesto de los comités departamentales a escala nacional. Luego se ubicó entre los cinco mejores puestos en 2011 por buenos resultados en su gestión. Incluyó a autoridades de municipios principales de Nariño como Ipiales –ciudad de tránsito que conecta a Colombia con Ecuador por la zona andina– y Tumaco –zona portuaria que colinda con la provincia de Esmeraldas y San Lorenzo en Ecuador–. Estos tramos son los más concurridos y constituyen las rutas principales por las que transitan las víctimas tras las huellas de la trata. Luego se incluyeron también a municipios cercanos a la frontera con Ecuador como Cumbal y Ricaurte. Al ser la frontera colombo-ecuatoriana altamente porosa y al contar con más de 40 pasos informales, es necesario que las autoridades conozcan de cerca la problemática de la trata de personas y las acciones articuladas que se pueden emprender para contrarrestarla. Finalmente se incorporaron los delegados departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la oficina de Turismo, instancias que están relacionadas con la prevención de la trata y la protección de las víctimas; así se emite la ordenanza 012 del 19 de agosto de 2010.

La creación del Comité Departamental propició un cierto grado de cohesión entre los delegados de las instituciones que lo conforman a pesar de su constante rotación. Esta cohesión se materializó en particular en la consolidación de una ruta departamental interinstitucional de asistencia inmediata para la atención a víctimas a partir de los avances que se han dado a nivel nacional; no obstante, con el transcurrir de los años, la misma ha presentado anomalías. Si bien las rutas de asistencia inmediata y mediata se encuentran a cargo del Gobierno nacional, se espera que operen con

mayor fuerza para la nueva implementación de la Estrategia Nacional en un nivel descentralizado, y puedan operar a través de convenios o contrataciones de servicios con ONG o entidades especializadas.

La ruta departamental fue construida localmente con las instituciones y organizaciones que conforman el Comité y con el apoyo técnico de la OIM. Contempla acciones como el alojamiento temporal, atención médica, psicosocial y jurídica, condiciones de seguridad y, si cabe el caso, recursos necesarios para el viaje de retorno de las víctimas al país o ciudad de origen. Esto implica una coordinación interinstitucional e intersectorial que se estipula como eje transversal dentro del Plan de Acción departamental de lucha contra la trata de personas de acuerdo con la política nacional y los mandatos internacionales. Su construcción arrancó con la institucionalización de los procedimientos que permitieron la liberación de 18 mujeres enroladas en un prostíbulo quiteño en 2008, luego con la liberación de 21 mujeres secuestradas en el Ecuador en 2009. En ese entonces el departamento de Nariño contaba con la voluntad política de algunas instituciones que hacían parte del Comité Departamental. La “Ruta de asistencia en emergencia para trata externa”, que se había diseñado en el Comité Departamental, develó medianamente, en su momento, un trabajo de coordinación interinstitucional.

En el período de gobierno departamental 2008-2011, esta ruta se fortaleció. Se llevaron a cabo programas anuales de capacitación por parte de organismos internacionales, se desarrollaron encuentros binacionales y el departamento de Nariño en cabeza del Comité Departamental tuvo la oportunidad de articular acciones con instituciones que

operan en la frontera norte de Ecuador. Sin embargo, al momento de realizar los encuentros binacionales, se padeció las consecuencias de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador en 2008 (tras la incursión del Ejército colombiano en territorio ecuatoriano para intervenir un campamento de las FARC-EP) y la agudización de la militarización de la frontera norte por parte de Ecuador. Pese al reestablecimiento de las relaciones diplomáticas en 2010, los esfuerzos regionales en el tema de trata no fueron reconocidos por los gobiernos nacionales. Desde luego no se acordó la realización de los encuentros binacionales desde el nivel central a través de la Cancillería de Colombia, lo cual dejó ver un deslinde y falta de articulación entre las instituciones del nivel regional y nacional. No obstante, en esta administración (2008-2011) se trabajó mancomunadamente a nivel binacional en tres encuentros que, de manera informal, ayudaron a promover la Mesa Técnica Binacional y la Red Binacional Colombo-Ecuatoriana de Lucha Contra la Trata de Personas, y a elaborar el “Protocolo Binacional Colombo-Ecuatoriano de Atención Integral a Víctimas y Sobrevivientes de Trata de Personas”, iniciativa que fue el resultado de un trabajo interinstitucional con el compromiso y notable aporte de las organizaciones e instituciones de Nariño, Ibarra, Tulcán y Quito especialmente. Cabe mencionar que este Protocolo, liderado por instancias gubernamentales del nivel regional y organizaciones de la sociedad civil, no fue la base para el Memorando de Entendimiento que firmaron Colombia y Ecuador en 2012 (Gómez, 2014).

Por otra parte, en el período 2008-2011, se formulaban planes anuales para la consecución de objetivos armónicos a la Estrategia

Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012. No obstante, en la administración 2012-2015, se adoptaron en un primer año planes a cuatro años, imprimiendo una visión estratégica de mediano y largo plazo que procuró mantener la coherencia con los objetivos estratégicos que dicta la Estrategia Nacional de Trata. Sin embargo, para los años 2013 y 2014, se ha vuelto a la modalidad de planes anuales, en busca de un mayor control y seguimiento (Hernández, 2014).

El cambio de Gabinete en la Gobernación, en 2012, trajo consigo una serie de cambios y reveses en el proceso adelantado por el Comité Departamental. Se dieron cambios de personal de la Subsecretaría de Gestión Pública (a cargo de Secretaría Técnica del Comité Departamental) en tres o cuatro oportunidades. Los delegados de las distintas instituciones también cambiaron, lo que dificultó los procesos de empalme y continuidad respecto a la lucha de trata de personas. Únicamente se mantienen constantes en el Comité los delegados de la Dirección de Fiscalía, la Procuraduría de Infancia y Adolescencia, y el Consejo Seccional de la Judicatura, con el respaldo de la OIM y un delegado de la única ONG que se ha mantenido en todo el proceso y promueve el desarrollo humano sostenible en Nariño, la Fundación para el Desarrollo y la Paz (FUNDEPAZ).

La administración de Raúl Delgado 2012-2015 decidió focalizarse y trabajar con mayor ahínco en la lucha contra la trata de personas a nivel nacional. Ello implica, primero, abordar el problema de trata interna y las rutas de trata de personas al interior de Colombia y, luego, abocarse a un nivel binacional e internacional. No obstante, las perspectivas nacional, binacional, internacional e incluso transnacional, en la mayoría de los casos, no se pueden asumir ni tratar por separado, pues a menudo

se entretajan y se superponen. Desde 2012, la coordinación interinstitucional no se ha fortalecido mucho, aunque se abrieron los canales de comunicación entre el nivel nacional y el regional, contando con la presencia de la delegada del Ministerio del Interior en Nariño. Actualmente la coordinación interinstitucional en el Comité Departamental se ha vuelto difícil, pues no existe un eje articulador desde la Gobernación (que asume la Secretaría Técnica). Según el representante de FUNDEPAZ, en el Comité Departamental no hay apoyo mutuo entre los servidores públicos que tienen a cargo esta responsabilidad (Montenegro, 2014). Ello repercute en una baja articulación entre los niveles nacional y regional por la diferencia de competencias, y porque el Ministerio del Interior se involucra en la consolidación y estructuración del Comité siempre y cuando existan requerimientos explícitos por parte de este. Es paradójica esta situación, cuando desde finales del año 2012 se cuenta in situ con una delegada del Ministerio del Interior encargada de coordinar las jornadas de capacitación a diferentes instituciones como la Policía, la Defensoría del Pueblo y la Dirección de Migración (entre otras), y de dar acompañamiento a los comités departamentales en el suroccidente colombiano (Nariño, Cauca, Valle y Putumayo).

Pese a estas vicisitudes, cabe resaltar que la actual administración creó el Comité Municipal de Lucha contra la Trata de Personas de Ipiales (ciudad fronteriza con Ecuador), con apoyo del Ministerio del Interior y la OIM, con la voluntad política de la Alcaldía municipal, oficina de Migración y Policía, lo cual contrasta con el quehacer actual de la Gobernación de Nariño. La articulación interinstitucional ha jugado su papel propiciando un cierto grado de cohesión entre las instituciones y unificación de lenguajes, lo que ha redundado

en una respuesta más oportuna y efectiva en la atención a las víctimas, enfrentándose también a algunas dificultades como la dependencia del liderazgo de la Gobernación por parte de las instituciones gubernamentales que se articulan, la todavía débil interiorización de conceptos y visiones sobre el fenómeno de la trata, y lo que es una constante y el talón de Aquiles de la política pública, la escasa asignación presupuestal (Hernández, 2014).

*Conclusión: inconsistencias e incoherencias del estilo de implementación*

La implementación de la política colombiana de lucha contra la trata de personas padece tres tipos de problemas. En primer lugar, se observa una inconsistencia entre los instrumentos sustantivos. Si bien es cierto que el acervo de instrumentos normativos evidencia algunos avances, estos están en procura de actualizarse y ajustarse de acuerdo con las actuales discusiones que se llevan a cabo en el ámbito internacional en relación con el Protocolo de Palermo, las normas procesales, la ruta de protección, asistencia integral y retorno voluntario asistido de las víctimas de trata, entre otros. La organización de agencias estatales a nivel local y nacional se configura lentamente, pero hace falta mucho para su optimización, pues contempla débiles mecanismos de coordinación interinstitucional entre agencias nacionales y desde un nivel descentralizado. El diseño de políticas necesita fortalecerse con instrumentos de información y tesoro sólidos; es urgente un sistema de gestión del conocimiento y asignación de presupuesto que salga de lo precario e incipiente.

En segundo lugar, se observa una inconsistencia entre los instrumentos sustantivos y

procedimentales. Durante el período estudiado, es notoria la orientación de los instrumentos sustantivos por un enfoque “securitario” de lucha contra la trata de personas, relegando la prevención, la reducción de condiciones de vulnerabilidad, el tratamiento de la demanda como uno de los principales detonantes de la trata de personas, la detección anticipada del delito y la protección de derechos, entre otros, a un segundo plano. La articulación, el monitoreo y seguimiento que ampara la intervención y participación de los actores no estatales, junto con la academia, los organismos internacionales, las instituciones gubernamentales y las víctimas y sobrevivientes de la trata sigue siendo un reto en el diseño y la implementación de políticas. Especialmente conjugar en el fortalecimiento de las políticas públicas el bagaje empírico y el conocimiento del tema que aportan las y los sobrevivientes de la trata a nivel mundial es un reto hoy en día. Sus voces son escasamente reconocidas aún, pero merecen el acompañamiento de actores gubernamentales y no gubernamentales con el objetivo de afianzar los entornos protectores para contrarrestar y evitar la trata de personas.

En tercer lugar, se observa una falta de coordinación entre el diseño de la política a nivel nacional y local. Este fenómeno se expresa en particular con el desfase entre los intercambios binacionales entre Ecuador y Colombia. Por un lado, los actores locales intentan coordinar acciones de lado y lado de la frontera en el marco establecido por la Constitución de sus países respectivos, con la finalidad de agilizar los trámites, intercambiar experiencias e informaciones y desarrollar su capacidad de intervención en situación de emergencia. Por otro lado, los gobiernos nacionales de ambos países, aunque reestablecen las relaciones e intentan salir de la crisis diplomática que los

opuso en 2008 y 2010, todavía para 2014 no están preparados para implementar una agenda común de lucha contra la trata de personas. Si los Estados, cada uno por su lado, avanzan muy lentamente frente a la trata de personas, el accionar de dos o varios países es coyuntural frente a casos de trata transnacional y se carece altamente de una estructuración sistemática para combatir la trata de personas.

Estos problemas vuelven el estilo de implementación de la política antitrata muy aleatorio y desgastante para los actores estatales y no estatales, e insuficiente para contrarrestar la trata de personas en Colombia. Ello deja pensar en la necesidad de rediseñar la política y redefinir los puntos que se han detectado como neurálgicos, entre ellos, fortalecer el componente conceptual y operativo de los funcionarios y agencias que persiguen el delito; revisar el alza del nivel de gasto público sectorial, establecer con especificidad y trabajo articulado y fidedigno rutas y protocolos de prevención, asistencia integral, protección, judicialización y cooperación interinstitucional; clarificar los niveles de competencia de las múltiples agencias involucradas; establecer mecanismos de convergencia y sostenibilidad, y estar en constante revisión y calibración en la parte operativa de la política pública.

En Colombia –y nos atrevemos a decir que a nivel mundial–, el acercamiento entre derechos humanos y seguridad en materia de trata de personas todavía es incipiente. Para lograr una conjunción entre ellos se debe estructurar los objetivos que busca la política pública antitrata a escala global, visualizarla y aterrizarla en las dimensiones nacional, regional y local, contando con compromisos institucionales que se reflejen en el mejoramiento de los instrumentos sustantivos y procedimentales, considerando que la trata de personas es un fenómeno en

constante dinámica y redefinición, y constituye un espacio de política altamente complejo. En Colombia, las fallas de implementación de la política antitrata deben provocar a corto, mediano y largo plazo ajustes y cambios que solventen las deficiencias en el diseño de política y el país pueda alcanzar mayor legitimidad en la lucha contra la trata de personas.

## Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Ginebra: ONU. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ABCannexesp.pdf> (Consulta: febrero de 2010).
- Bernal, Margarita (2009). “Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / UNODC / Ministerio del Interior y de Justicia.
- Carbonell, Miguel (2003). “Derecho a Migrar”. *Estado constitucional y globalización*. México: UNAM / Porrúa.
- CODHES (2012). “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”. *Boletín 79*. Bogotá: CODHES.
- CODHES (2013). “La crisis humanitaria en Colombia persiste. El Pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado en 2012”. *Documento 26*. Bogotá: CODHES.
- Corporación Espacios de Mujer (2011). *La trata de personas en Colombia: la esclavitud moderna*. Medellín. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/attachments/article/8/colombia/La%20Trata%20en%20Colombia.pdf> (Consulta: mayo de 2014).

- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2011). "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos". Bogotá: DNP.
- Fundación Esperanza (2003). *Metamorfosis de la esclavitud, manual jurídico de la trata de personas*. Bogotá. Disponible en: <http://observatoriodemigraciones.org/librosfundaci%C3%B3n.shtml?apc=g-xx-1-&x=37> (Consulta: marzo de 2013).
- Howlett, Michael (2009). "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design". *Review of Policy Sciences*. Holanda: Springer, 42: 73-89.
- Howlett, Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver (2006). "Assessing Instrument Mixes through Program and Agency Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research". *Review of Policy Research*. United States: Ryerson University, 23 (1): 129-151.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner (2006). "Understanding the Historical Turn in The Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making Over Time". *Review of Policy Sciences*. Holanda: Springer, 39: 1-18.
- Kooiman, Jan (2002). "Governing as Governance". Londres: Sage.
- Lampis, Andrea (2011). "Desafíos conceptuales para la Política de Protección Social frente a la pobreza en Colombia". *Revista de Estudios Sociales*, 41: 107-121. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Magliano, María José y Janneth Clavijo (2012). "La trata de personas como una forma abusiva de migración". *Aportes Andinos. Revista Electrónica de Derechos Humanos. Programa Andino de Derechos Humanos (PADH), seguridad y derechos humanos*, 31. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.
- Meier, Julio Roberto (2007). "¿Por qué son víctimas las personas desplazadas?" *Boletín Hechos del Calle*, año 3. Bogotá: PNUD.
- Ministerio del Interior, República de Colombia (2013). "Formulación de la Estrategia Nacional 2013-2018". *V Encuentro Nacional de Comités Departamentales para la Lucha contra la Trata de Personas*. Bogotá: Ministerio del Interior / OIM.
- Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (Consulta: febrero de 2010).
- Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2012). *Informe mundial sobre la trata de personas, resumen ejecutivo*. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive\\_Summary\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Spanish.pdf) (Consulta: mayo de 2014).
- Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2012). *Fundamentos de gestión de la migración para las personas encargadas de formular política y profesionales*, vol. I. México: Departamento de Políticas e Investigación sobre Migraciones de la OIM, Desarrollo y Aprendizaje del Personal y Servicios de Gestión Migratoria. Disponible en:

- [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/covers/EMM\\_sp\\_vol1\\_part1.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/covers/EMM_sp_vol1_part1.pdf)  
(Consulta: marzo de 2013).
- Organización Internacional de Migraciones (OIM) (2012). *Panorama migratorio en América del Sur*. Buenos Aires: OIM. Disponible en:  
[http://www.iom.ch/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama\\_Migratorio\\_de\\_America\\_del\\_Sur\\_2012.pdf](http://www.iom.ch/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf)  
(Consulta: abril de 2014).
- Pattanaik, Bandana (2010). “Nuevas formas de esclavitud, servidumbre y explotación humana”. *Memorias del IV Foro Social Mundial de Migraciones, Pueblos en Movimiento por una Ciudadanía Universal*. Quito: Plan Migración, Comunicación y Desarrollo PMCD / UNFPA / UNESCO / AVINA-Ecuador / AECID / Save The Children-Ecuador.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). “Governance, Politics and the State”. Londres: Macmillan Press.
- República de Colombia (2005). *Ley 985 de 2005. Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma en Colombia*. Bogotá: Congreso de Colombia. Disponible en:  
<http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>  
(Consulta: junio de 2008).
- U.S. Department of State (2011). “Trafficking in Persons Report 2011”. United States: Department of State. Disponible en:  
<http://www.state.gov/j/tip/rls/ti-prpt/2011/index.htm>  
(Consulta: enero de 2012).
- U.S. Department of State (2013). “Trafficking in Persons Report 2013”. United States: Department of State. Disponible en:  
<http://www.state.gov/j/tip/rls/ti-prpt/2013/index.htm>  
(Consulta: agosto de 2013).
- U.S. Department of State (2014). “Trafficking in Persons Report 2014”. United States: Department of State. Disponible en:  
<http://www.state.gov/j/tip/rls/ti-prpt/2014/index.htm>  
(Consulta: junio de 2014).
- Vargas, Elvia, Carmen Flórez y Laura Mendoza (2011). “Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema”. Bogotá: Universidad de los Andes / OIM / Kimpres.
- Verena, Arnedo (2013). “Crecimiento económico y desarrollo humano en Colombia (2000-2010)”. *Revista de Economía del Caribe*, 11: 127-143. Baranquilla: Universidad del Norte.
- Entrevistas*
- Gómez, Juan Miguel. Coordinación de Prevención del Delito, Asuntos Políticos Multilaterales de la Cancillería. Mayo de 2014.
- Hernández, Zabier. Subsecretario de Gestión Pública de la Gobernación de Nariño año 2012. Marzo de 2014.
- Montenegro, Andrés. Delegado de FUNDEPAZ, organización no gubernamental, parte del Comité de Lucha contra la Trata de Personas Departamento de Nariño. Febrero de 2014.