

**IMPLEMENTACIÓN DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN
MATERIA DE PREVENCIÓN DENTRO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL CONTRA
LA TRATA DE PERSONAS EN EL MARCO DEL PROCESO DE CONTROL
MIGRATORIO EN COLOMBIA**

**Trabajo de Grado presentado para optar al título de
Máster en Defensa de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional
Humanitario ante Organismos, Tribunales y Cortes Internacionales
de la Universidad Santo Tomás de Bogotá**

MELISSA JIMÉNEZ ROJAS

Directora

SANDRA MILENA MOLINA PELÁEZ

2015

RESUMEN

Teniendo en cuenta que una de las formas de ocurrencia de la trata de personas es el tránsito transfronterizo entre diferentes países de mundo, el proceso de control migratorio, la revisión de documentos y la entrevista que realizan los oficiales de migración ubicados en las fronteras revisten singular importancia en la prevención de este flagelo. Por esto, es necesario conocer cómo se han implementado los estándares internacionales en materia de prevención de la trata de personas, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, en el marco del control migratorio.

Palabras clave: prevención de la trata de personas, trata de personas, control migratorio.

ABSTRACT

Given that one of the trafficking forms is cross-border traffic between different countries of the world, the Immigration Process, document review and the interview that is conducted by immigration officials, is too important for preventing this scourge. Therefore, it is necessary to know how they have implemented the international standards on trafficking prevention in the context of migration control, in the Colombian legal system.

Keywords: Trafficking prevention, migration control.

Contenido

INTRODUCCIÓN	6
 CAPÍTULO I	
Estándares internacionales existentes en el ordenamiento jurídico internacional en materia de prevención de la trata de personas	10
a. Convenciones y protocolos.	13
b. Declaraciones internacionales, recomendaciones y directrices.	21
c. Jurisprudencia.....	29
 CAPÍTULO II	
Política pública existente dentro del ordenamiento jurídico colombiano en materia de prevención de la trata de personas	32
a. Definiciones de política pública.....	32
b. Normatividad en Colombia	39
 CAPÍTULO III	
Política pública existente dentro del ordenamiento jurídico colombiano en materia de prevención de la trata de personas en el marco del control migratorio	53
1. Lineamientos y directrices	59
2. Capacitaciones a funcionarios	76
3. Piezas comunicativas.....	76
4. Relaciones internacionales	78
5. Logros en lo corrido del 2014. Estadísticas sobre posibles casos de trata de personas.....	78

6.	Conclusión.....	80
----	-----------------	----

CAPÍTULO IV

Análisis de la implementación de los estándares internacionales en materia de prevención contra la trata de personas en el marco del proceso de control migratorio dentro del ordenamiento jurídico colombiano	82
--	----

a.	Análisis de la implementación de estándares internacionales de prevención de la trata de personas en el control migratorio.....	82
----	---	----

b.	Conclusiones y retos en materia de prevención de la trata de personas en el control migratorio	90
----	--	----

c.	Recomendaciones.....	101
----	----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	104
--------------------	-----

Ilustraciones y tablas

Ilustración 1. Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas	46
Ilustración 2. Ejes de la política de lucha contra la trata de personas	48
Ilustración 3. Comités municipales	53
Ilustración 4. Red migrante	63
Ilustración 5. Eje de prevención.....	64
Ilustración 6. Señales en detección de casos de trata de personas	73
Ilustración 7. Situaciones presentadas a la autoridad migratoria	74
Ilustración 8. Situaciones migratorias	75
Ilustración 9. Derechos de las víctimas de trata de personas	77
Ilustración 10. Publicidad entregada en los puestos de control migratorio.....	81
Ilustración 11. Mapa estratégico	83
 Tabla 1. Direcciones regionales y puestos de control migratorio.	61
Tabla 2. Estadísticas.....	82
Tabla 3. Análisis de la aplicación de los estándares internacionales en materia de trata de personas.....	92

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de trata de personas es una de las mayores problemáticas que actualmente la comunidad internacional está empeñada en combatir, toda vez que es un flagelo que trasciende las fronteras de los países, dificultando, entre otras cosas, la determinación de las bandas criminales que se dedican a la comisión de las conductas tipificadas en el artículo 3, literal a, de la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/55/25 del 15 de noviembre de 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 Transnacional”, así:

(...) [L]a 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, al 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.

Teniendo en cuenta que esta definición establece no solo los verbos rectores determinantes de las acciones violatorias de los derechos humanos, sino, además, los fines para los cuales los perpetradores de estas conductas buscan incesantemente seres humanos dentro de las diferentes poblaciones del mundo, no es difícil discernir que estamos frente a un delito que viola de manera sistemática un sinnúmero de derechos humanos. Es aquí donde radica la importancia de aunar fuerzas con el fin de atacarlo al interior de los Estados, por medio de implementación, desarrollo, aplicación y creación de disposiciones jurídicas y normativas y, a

nivel internacional, mediante convenciones, tratados, compromisos y demás instrumentos disponibles.

En esta medida, es importante reconocer la gran labor que tienen las autoridades fronterizas de los países del mundo, ya que les corresponde la responsabilidad del control de legalidad de las personas que ingresan o salen de sus territorios, atendiendo a los fines establecidos por cada viajero, dentro de los cuales se debe impedir la delincuencia o cualquier actividad ilegal o inconstitucional. Más relevante aún, les corresponde la obligación de desarrollar capacidades básicas y todo tipo de medidas para determinar y brindar el apoyo y la orientación necesarios a cualquier persona que se encuentre en situación de víctima de algún delito o bajo alguna condición de vulnerabilidad.

De esta manera, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como la autoridad en materia migratoria colombiana, encargada en el país del control de entrada y salida de nacionales y extranjeros, es una de las primeras entidades llamadas a conocer este flagelo, a trabajar para la prevención del mismo y a desarrollar las medidas necesarias para mitigar esta problemática, implementando los métodos que se requieran y capacitando a sus funcionarios como garantes en los casos de trata de personas, con el fin de ayudar en la determinación de los posibles casos y así colaborar de manera activa en evitar el fin último de este fenómeno. Lo anterior, mucho más si se considera que es la entidad que tiene el primer contacto con las posibles víctimas de esta violación, en el momento de realizar la primera entrevista de las personas que ingresan al territorio colombiano, y la última en conocer las razones por las cuales una persona sale del país.

Por lo anterior y por la gravedad de violaciones que se desprenden del flagelo de la trata de personas, se considera de crucial importancia analizar la implementación de las medidas tomadas por las diferentes naciones, al interior de organismos internacionales, adquiriendo obligaciones de prevención, investigación y penalización de todas las actuaciones conducentes a la trata de personas, en el marco del control de ingreso y salida del territorio colombiano.

La presente investigación pretende analizar la puesta en marcha de los estándares internacionales en materia de prevención de la trata de personas, dentro del ordenamiento jurídico colombiano, enfocado en el proceso de control migratorio que realiza Migración Colombia, como autoridad competente en la materia, entendiendo este proceso como el control que se realiza a nacionales y extranjeros, en el momento de ingresar o salir del país.

En este sentido, se ha planteado como problema jurídico el siguiente: ¿Cómo se han implementado los estándares internacionales en materia de prevención, dentro de la estrategia nacional contra la trata de personas, en el marco del proceso de control migratorio? Frente a este interrogante, se tiene la hipótesis de que los estándares internacionales en materia de trata de personas se han puesto en marcha a través de algunas políticas públicas establecidas por diferentes entidades estatales colombianas; no obstante, en materia específica de prevención en el contexto del proceso de control migratorio realizado por la autoridad migratoria, no se definen líneas específicas o mecanismos visibles que abarquen todas las variables del fenómeno.

En desarrollo de la respuesta al problema de investigación, se ha determinado como estructura: (i) el análisis de los estándares internacionales existentes en materia de prevención de la trata de personas, (ii) la revisión de la política pública dentro del ordenamiento jurídico colombiano en esta materia y (iii) el análisis de la política pública desarrollado para la prevención de la trata de personas desde el control migratorio. Finalmente, con la información recolectada, (iv) se comparan los estándares internacionales con las políticas migratorias en el tema de prevención de la trata de personas en Colombia, para concluir y adelantar las recomendaciones pertinentes.

Para lograr este objetivo, se ha utilizado como base de estudio, principalmente, el examen de las convenciones y tratados internacionales en materia de trata de personas, a la par de las leyes colombianas y la política pública en materia migratoria de prevención de este flagelo.

En la presente investigación, se utilizó como método investigativo el teórico- documental, teniendo en cuenta que la información recogida proviene de convenios, declaraciones internacionales, leyes, políticas, decretos y directrices, implementadas en el control migratorio como parte de la Política Institucional de Derechos Humanos de Migración Colombia. De igual manera, es un estudio propositivo en tanto su objetivo es el análisis del funcionamiento y aplicación de lineamientos en materia de prevención de la trata de personas, en el marco del control migratorio colombiano.

CAPÍTULO I

Estándares internacionales existentes en el ordenamiento jurídico internacional en materia de prevención de la trata de personas

Los estándares internacionales sobre derechos humanos se conocen como consensos, compromisos y obligaciones realizados por los diferentes Estados del mundo de forma unificada, con el fin de establecer unas reglas y principios que se deben seguir para el respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas, individual y socialmente entendidas. En este sentido, se entienden como estándares internacionales no solo los compromisos que se adquieren bilateral o multilateralmente, sino también las decisiones que toman los Estados reunidos en corporaciones como las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Africana (UA), la Unión Europea (UE), además de las decisiones tomadas al interior de organismos a los cuales los mismos Estados dan la facultad correspondiente de regular ciertos temas de importancia internacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), entre otros).

No obstante, no solo se contemplan a nivel internacional como estándares internacionales los tratados que se encuentren plenamente ratificados por los Estados o las convenciones a los cuales estos se hayan adherido (aceptación expresa de los compromisos internacionales frente a determinada materia, también llamada *hard law*), entendiéndolos como “Aquellos instrumentos o prácticas generales con carácter obligatorio cuyo incumplimiento puede ser exigido por las vías institucionales de solución de conflictos y derivar en la responsabilidad internacional del Estado” (Del Toro Huerta, 2006, p. 528), sino que se deben integrar aquellos actos o declaraciones que, a

pesar de no poseer por sí mismos un carácter vinculante u obligatorio (*soft law*), en razón a los derechos que buscan proteger, deben igualmente garantizarse dentro de un Estado social de derecho.

De esta manera, y respecto al tema particular de prevención de la trata de personas, se tendrán como estándares internacionales para esta investigación, las resoluciones de la ONU, las convenciones internacionales, las declaraciones internacionales de derechos humanos y demás documentos que contengan obligaciones para los Estados en cuanto a la trata de personas y otros temas que la involucren o sirvan como fundamento para el nacimiento de dichas obligaciones.

Teniendo claro, entonces, lo que se entiende como estándares internacionales en materia de prevención de la trata de personas, es importante empezar por definir lo que internacionalmente se contempla como tal. El “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (ONU, 2000), aprobado en Colombia mediante la Ley 800 de 2003, establece en su artículo 3 una definición amplia, de la cual podemos resaltar los siguientes elementos:

1. Transporte, captación, traslado, acogida o recepción de personas,
2. Por medio de amenazas, uso de la fuerza, formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder, abuso de situaciones de vulnerabilidad, concesión o recepción de pagos o beneficios.
3. Para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.

4. Como mínimo, con fines de prostitución ajena, explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre o extracción de órganos.

5. El consentimiento dado por la víctima no se tendrá en cuenta cuando se recurra a cualquiera de los medios enunciados.

De los anteriores elementos, resalta la amplitud de lo contemplado como trata de personas, las múltiples formas de coacción que se ejercen sobre el ser humano y los distintos fines para los cuales se pretende usar a las personas, convirtiéndolas en objetos de compraventa, razones más que suficientes para combatir este delito.

Teniendo en cuenta lo anterior y el objetivo del presente capítulo, empezaremos por resaltar las convenciones y protocolos en la materia, como fuentes principales del Derecho Internacional (Camargo, 2007), al establecer reglas expresamente aceptadas por los Estados partes.

El “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (ONU, 2000), como se expresó anteriormente, es el documento que define con mayor amplitud la trata de personas y desarrolla expresamente las obligaciones de los Estados en esta materia específica. Por esto, es menester destacar que uno de los fines que le dio nacimiento es expresamente el de prevenir y combatir la trata de personas, reconociéndola como flagelo que vulnera principalmente a los niños y mujeres del planeta.

Ahora bien, en materia de prevención de la trata de personas, dicho instrumento establece de forma específica la obligación de los Estados de tomar cierto tipo de medidas, tales como: políticas y programas que se enfoquen en la difusión de la gravedad de los casos detectados, cooperación con otras entidades no gubernamentales en la materia, intercambio de información entre entidades estatales, adopción de medidas legislativas de prevención, capacitación en medidas de prevención a funcionarios de inmigración y demás que tengan contacto con posibles víctimas de este delito, refuerzo de controles fronterizos necesarios para prevenir y detectar los posibles casos, medidas de control fronterizo para personas implicadas en la comisión del delito, cooperación entre organismos de control fronterizo, adopción de medidas de control documental en fronteras, incluyendo la revisión exhaustiva de la legitimidad y validez de los documentos.

Aparte del anterior protocolo que contiene de forma amplia las medidas que se deben adoptar en casos posibles o comprobados de trata de personas, existen las siguientes convenciones y protocolos que también obligan a los Estados parte a adoptar medidas de prevención, en razón a los principios generales de los derechos humanos y a la configuración de la responsabilidad internacional.

a. Convenciones y protocolos

1. *Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José de Costa Rica (OEA, 1969, aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972)*

En su artículo 6, establece expresamente la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, indicando que nadie puede ser sometido a alguna de estas situaciones. De igual forma, prohíbe la ejecución de trabajos forzosos u obligatorios y, exceptuando los trabajos que se exijan en cumplimiento de una sentencia judicial, el servicio militar, el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad y el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

2. *Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Pará”* (OEA, 1994, aprobada en Colombia mediante la Ley 248 de 1995)

En su artículo 2, incluye como violencia contra la mujer la violencia física sexual y psicológica que se dé dentro del núcleo familiar o en cualquier tipo de relación interpersonal, comprendiendo la violación, el maltrato y el abuso sexual; la violación, el abuso sexual, la tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro, acoso sexual laboral, en instituciones educativas o establecimientos de salud y demás, perpetrado por cualquier persona y la violencia que sea perpetrada o tolerada por el Estado, sus representantes o agentes.

3. *Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores* (OEA, 1994, aprobada en Colombia mediante la Ley 470 del 5 de agosto de 1998)

Tiene como objeto la protección de los derechos fundamentales e interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la prevención y sanción del tráfico internacional de menores y la regulación correspondiente en materia penal y civil que deba realizarse para la garantía de los derechos consagrados en la Convención.

4. Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989, aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991)

Dicho instrumento establece la obligatoriedad para los Estados de adoptar medidas administrativas, legislativas y demás necesarias, que garanticen los derechos de los niños, niñas y adolescentes; por otro lado, instituye específicamente la adopción de medidas en la lucha contra el traslado ilícito de niños y contra la retención ilícita de los niños en el extranjero. En cuanto a la protección de menores de edad dispone a lo largo de sus artículos, especialmente:

a. Promover la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a los ya existentes.

b. El compromiso de los Estados de proteger a los niños contra todas las formas de explotación y abuso sexual: impedir la incitación o coacción para que se dediquen a actividades sexuales ilegales, impedir su explotación de prostitución u otras prácticas sexuales ilegales, impedir la pornografía infantil o espectáculos pornográficos.

c. Impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier medio y fin en cualquiera de sus formas.

d. Proteger a los niños contra todas las formas de explotación que sean perjudiciales de cualquier manera para su bienestar integral.

5. ***Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía*** (ONU, 2000, aprobado en Colombia mediante la Ley 765 del 31 de julio de 2002)

Este protocolo establece la obligación de los Estados de fortalecer la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales, encaminados a prevenir, detectar, investigar, enjuiciar y castigar a los responsables de actos de venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía o el turismo sexual; sumado a esto, establece como importante la coordinación entre las autoridades y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, con los mismos fines.

Aparte de lo anterior, este instrumento hace referencia a la colaboración y cooperación internacional para brindar ayudas a los niños víctimas de estas situaciones, en el sentido de contemplar y brindar mecanismos de recuperación física y psicológica, reintegración social y repatriación.

Es importante resaltar que el protocolo contempla la necesidad de que los Estados trabajen unidos en la lucha contra factores como la pobreza, el subdesarrollo, el desempleo y demás situaciones y problemáticas sociales que contribuyen a la vulnerabilidad de los menores de edad, frente a este tipo de prácticas que se busca eliminar.

6. *Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil* (OIT, 1999)

Este convenio consagra, a lo largo de su articulado, como las peores formas de trabajo infantil las siguientes:

- a. Esclavitud o prácticas análogas como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas o la condición de siervo y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños en conflictos armados.
- b. La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución o la pornografía infantil.
- c. La utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas como la producción o el tráfico de estupefacientes.
- d. Cualquier tipo de labor que vulnere la salud, seguridad y moralidad de los niños.

Sumado a lo anterior, este instrumento establece la obligatoriedad para los Estados de establecer y aplicar sanciones penales o de otra índole, con el fin de garantizar la efectividad en la aplicación de las medidas establecidas.

Respecto a las medidas de reparación, dispone que los Estados deben garantizar y establecer dentro de su ordenamiento jurídico los mecanismos necesarios, con el fin de prevenir la realización de actos que se configuren como peores formas de trabajo infantil. Además deben prestar la asistencia necesaria y adecuada, asegurando la rehabilitación e inserción social de los

menores víctimas de estas situaciones y garantizando la realización de los derechos fundamentales que se encaminan a respetar la dignidad humana de los niños. Todo lo anterior dentro de un enfoque diferenciado de derechos.

7. *Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena* (ONU, 1949)

El presente convenio establece el compromiso de los Estados de adoptar medidas para prevenir la prostitución y para garantizar la rehabilitación y adaptación social de las víctimas de la prostitución, contemplando medidas de carácter educativo, sanitario, social, económico y demás servicios conexos y necesarios para la dignidad humana.

8. *Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio* (OIT, 1930)

Entró en vigor en Colombia desde el 4 de marzo de 1969 y está encaminado a que en todos los países se implementen medidas que prohíban el trabajo forzoso u obligatorio y a su eliminación total.

9. *Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas* (ONU, 2010)

El Plan de acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas reconoce la definición que se encuentra establecida en el Protocolo para prevenir, reprimir y

sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, 2000) y desde la importancia de combatir el flagelo de la trata de personas, como una situación que viola múltiples derechos humanos a las víctimas de este delito, reconoce la importancia de dictar un plan de acción encaminado a la prevención, protección y asistencia para las víctimas, enjuiciamiento de los delitos y refuerzo de las alianzas contra la trata de personas.

Específicamente, sobre el eje de prevención de la trata de personas, este Plan de Acción establece las siguientes responsabilidades:

- a.* Combatir factores sociales, económicos, culturales políticos y demás que hacen que las personas sean vulnerables a fenómenos como el de la trata de personas.
- b.* Compromiso por parte de los todos los Estados de combatir la trata de personas.
- c.* Desarrollar políticas, programas y medidas que incorporen las decisiones de las Naciones Unidas, dentro del ordenamiento jurídico de cada Estado, incluyéndolos dentro de la política que desarrolla temas como el desarrollo económico, desarrollo social, derechos humanos, Estado de derecho, buena gobernanza, educación, conflicto armado, desastres naturales y demás fenómenos que puedan incidir en la trata de personas.
- d.* Adoptar políticas que se encarguen, tanto a nivel central como regional, de la trata de personas inmersa en los fenómenos sociales, culturales, económicos, políticos y demás fenómenos.
- e.* Investigar el fenómeno de la trata de personas en su estado determinado, revisando concretamente las causas, motivos y fines que la determinan.

f. Trabajar en la identificación de las víctimas de la trata de personas, implementando las medidas necesarias, no discriminatorias.

g. Promover campañas de educación con el fin de dar a conocer a toda la población cómo opera el delito de la trata de personas, qué medios utilizan los autores y victimarios y los fines de la misma, para prevenir que estos casos se sigan dando y promover la denuncia por parte de las víctimas.

h. Educar a la población en temas como derechos humanos y derechos fundamentales.

i. Reforzar las labores que se relacionen con documentos de identificación de las personas, con el fin de evitar cualquier tipo de fraude que quiera llevar a la trata de personas.

j. Cooperar en las actividades de prevención que realizan los países de origen, tránsito y destino, realizando investigaciones sobre la demanda que fomenta la trata de personas en el mundo.

k. Aplicar medidas concretas frente a la trata de personas con fines de explotación laboral.

l. Fortalecer las actividades migratorias, de educación, bienestar social, trabajo y demás ámbitos necesarios para prevenir la trata de personas.

m. Difundir, en colaboración con las Naciones Unidas, las mejores prácticas de prevención de la trata de personas.

Teniendo en cuenta que se quiere traer a colación el ordenamiento jurídico internacional en materia de trata de personas, y que ya se encuentra enumerada la normativa (convenciones y tratados entendidos a nivel internacional como de obligatorio cumplimiento para los Estados

partes, *hard law*, citada anteriormente), que se enmarca dentro de la trata de personas o dentro de alguna de las situaciones planteadas como tal, dentro del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (ONU, 2000), se procede a enunciar otro tipo de documentos que, si bien no se tienen contemplados como normas de obligatorio cumplimiento, en cuanto no tienen aceptación expresa de su contenido por parte de los Estados, en razón a la importancia de los derechos y garantías que protegen (*ius cogens*), revisten la misma importancia.

b. Declaraciones internacionales, recomendaciones y directrices

Es así como, al interior de las organizaciones internacionales, nacen también declaraciones que reconocen el daño causado por diferentes situaciones a los derechos de las personas. Así, se ha establecido la necesidad de protección que tienen determinados bienes jurídicos, en especial la dignidad humana como fundamento y centro de la protección y garantía por parte de la comunidad internacional. Dichas declaraciones, como reconocimiento de vulneraciones humanas, la mayoría de las veces son el inicio de las convenciones y tratados internacionales revisados anteriormente.

En principio, uno de los documentos más importantes a nivel de derechos humanos, en el cual los Estados aceptan que la dignidad humana por ser incesantemente vulnerada en las guerras, es objeto de protección y garantía por parte de cada uno de los países que conforman el mundo, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por esta razón, este capítulo debe

contemplar desde aquí otros estándares internacionales que existen en materia de trata de personas y desarrollar la determinación de esta prohibición por medio de clase de documentos, conocidos como fuentes no formales del derecho internacional público.

1. *Carta Internacional de los Derechos del Hombre* (ONU, 1948)

En su artículo 4, la Declaración Universal de Derechos del Hombre establece expresamente la prohibición de someter a un ser humano a esclavitud o servidumbre y trata de esclavos, en cualquiera de las formas que se presente.

2. *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* (ONU, 1993)

Esta declaración dispone que los Estados deben condenar de manera determinante la violencia contra la mujer, rechazando fundamentos tradicionalistas o costumbristas que la permitan; en este sentido, establece en todo su desarrollo, de manera resumida que:

a. Se debe ratificar y adherir la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

b. Prevenir, investigar y castigar todo acto de violencia contra la mujer, sin distinción alguna de quien realice estos actos.

c. Adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales para castigar y reparar de manera integral a las mujeres que sean objeto de violencia.

d. Contemplar dentro de su ordenamiento jurídico las medidas de reparación integral y comunicarlas a todas las mujeres para que conozcan las protecciones y garantías que tienen.

e. Promover a través de planes de acción la protección a la mujer contra todas las formas de violencia, incluyendo la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales que se ocupen sobre el tema.

f. Disponer de asistencia especializada a favor de las mujeres víctimas de violencia y, cuando corresponda, a sus hijos (servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, asesorías, instalaciones, programas sociales y de salud, servicios públicos, medidas de seguridad y rehabilitación física y psicológica).

g. Contar con partidas presupuestales y adecuadas para garantizar la adopción de medidas de prevención, investigación, enjuiciamiento y reparación.

h. Capacitación y sensibilización en el tema de protección a la mujer a los funcionarios públicos encargados de la presente problemática.

i. Adoptar medidas apropiadas que tengan como objetivo modificar las pautas sociales de discriminación contra la mujer y violencia en razón al género.

j. Investigar las causas que llevan a que en la sociedad se cometan actos de violencia contra la mujer, con el fin de combatirlos.

k. Incluir, en los informes que se presenten a las Naciones Unidas relativos a derechos humanos, estadísticas e información acerca de la violencia contra la mujer y las medidas adoptadas.

3. ***Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*** (ONU, 1967)

El artículo 8 de esta Declaración establece expresamente la obligación de los Estados de adoptar medidas apropiadas para combatir la trata de mujeres y la explotación a través de la prostitución.

4. ***Declaración de los derechos del niño*** (ONU, 1959)

El Principio 9 de esta Declaración establece claramente la prohibición de explotación, crueldad, abandono y de trata frente a los niños, así como la obligación estatal de no permitir que los niños, niñas y adolescentes ejerzan algún tipo de trabajo, ocupación o empleo, antes de una edad mínima que sea adecuada, teniendo en cuenta su dignidad humana, integridad personal y prevalencia de sus derechos.

5. ***Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas*** (Robinson, 2002)

La Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Mary Robinson, presentó en su informe al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el texto de los Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, como un documento que sirva de base de su política a los Estados del mundo, para combatir la trata de personas. Este texto se fundamenta en los ejes de prevención, protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas, y en la penalización, sanción y reparación, a partir de los cuales se desarrollan los principios que recomienda la Alta Comisionada.

Respecto al eje de prevención de la trata de personas, Robinson, hace énfasis en que “las estrategias que apunten a prevenir la trata de personas tendrán en cuenta que la demanda es una de sus causas fundamentales” (Robinson, 2002, p. 1). Hace especial énfasis en la importancia de combatir los fenómenos que ponen a la sociedad en vulnerabilidad para ser víctimas de flagelos como el de la trata de personas. En Colombia, fenómenos como el conflicto armado interno, el desempleo, la desigualdad social, la falta de educación, la pobreza, hacen que las personas que viven en sectores marginales busquen salidas a su cotidianidad, convirtiéndose en blanco fácil de los victimarios.

Por lo anterior, la responsabilidad del Estado en el fenómeno de la trata de personas es más amplia –al igual que los planes de desarrollo que es necesario implementar–, ya que debe encargarse no solo de combatir los fenómenos sociales, culturales, económicos y políticos que hacen vulnerable la sociedad a ser víctima de este flagelo, sino además tiene que eliminar la aquiescencia de funcionarios públicos que participan de alguna forma en que situaciones como estas se lleven a cabo.

A partir de esto, es importante entonces tener en cuenta las siguientes directrices, establecidas por la Alta Comisionada de los Derechos Humanos (Robinson, 2002):

- ✓ Promoción y protección de los Derechos Humanos.
- ✓ Identificación de las víctimas de la trata de personas y los tratantes.
- ✓ Investigación, análisis, evaluación y difusión.
- ✓ Establecimiento de un marco jurídico adecuado.

- ✓ Determinación de medios de hacer cumplir adecuadamente la ley.
- ✓ Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas.
- ✓ Prevención de la trata de personas.
- ✓ Implementación de medidas especiales para la protección y asistencia a los niños víctimas de trata de personas.
- ✓ Acceso a recursos.
- ✓ Obligaciones del personal de mantenimiento de la paz, de policía civil, humanitario y diplomático.
- ✓ Cooperación y coordinación entre Estados y regiones.

Finalmente, es necesario establecer la importancia de traer a colación las declaraciones y principios anteriormente citados, porque es de esta manera como, teniendo en cuenta el marco jurídico internacional señalado en materia de prevención de trata de personas, se encuentran también normas que en su origen no son de obligatorio cumplimiento, pero que de igual manera exhortan a los Estados a la prevención de este flagelo en virtud de los derechos que deben ser protegidos y del *ius cogens* internacional, convirtiendo estos principios generales en principios de imperativo cumplimiento a nivel internacional.

En este sentido, el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ONU, 1969) define las normas de *ius cogens*:

53. Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (“jus cogens”). Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que

no admite acuerdo en contrario y que sólo (sic) puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

Por lo anterior, se consideran como normas de imperativo cumplimiento, los principios establecidos en las diferentes declaraciones de derechos humanos que han nacido en la comunidad internacional, observando además la importancia que han dado los Estados a este flagelo en virtud de la multiplicidad de derechos y principios humanos que son violados día a día, resaltando la necesidad de combatirlo por todos los medios disponibles.

Ahora bien, respecto al Estado colombiano específicamente, se hace necesario traer a colación los artículos 93 y 94 de la Constitución Política de Colombia de 1991, con el fin de enaltecer la importancia del bloque de constitucionalidad y la aplicación inmediata de los tratados de derechos humanos que protejan el *ius cogens*, y de esta manera darle plena obligatoriedad a estas declaraciones y principios citados en el presente capítulo.

ARTÍCULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos.

ARTICULO 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

El artículo 93 de la Constitución introduce dentro del ordenamiento jurídico colombiano las normas de derechos humanos, las cuales por mandato constitucional entran a ostentar la jerarquía de la Constitución misma; dentro de lo cual encontraríamos las convenciones internacionales e interamericanas que han sido ratificadas por el Estado colombiano y demás tratados respecto de los cuales se ha hecho de manera oficial una aceptación de su obligatoriedad para el país.

No obstante, el artículo 94 de la Carta, citado, establece expresamente que no se puede restringir la interpretación y aplicación de los derechos (derechos que son inherentes a la persona humana - *ius cogens*) contenidos en la Constitución misma y en los convenios o tratados internacionales, así no se encuentren expresamente en estos cuerpos normativos, quitando el formalismo o positivismo que deben tener los derechos y poniendo en superioridad a la persona humana como centro de protección del Estado.

De esta manera, se entiende entonces que las declaraciones de derechos humanos y demás documentos expedidos por organismos internacionales de derechos humanos que establecen principios, no necesitan ser ratificados para su obligatoriedad dentro del Estado colombiano, pues buscan la garantía y protección de los derechos que son inherentes al ser humano y son de imperativo cumplimiento por parte de la comunidad internacional.

Sumado a esto y teniendo en cuenta lo establecido por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en especial el principio de buena fe internacional, se entienden como

de obligatorio e imperativo cumplimiento todos los estándares en materia de trata de personas que se encuentran desarrollados en el presente capítulo.

c. Jurisprudencia

A parte de lo anterior, es importante resaltar, como otra de las fuentes del derecho¹, la jurisprudencia que ha surgido en Cortes Internacionales sobre el grave flagelo de la trata de personas; en especial, la establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como organismo que desarrolla un estudio trascendental sobre los temas relacionados con derechos humanos y establece líneas sustanciales que garantizan la protección amplia de los mismos, además de los múltiples temas de los que conoce, estableciendo medidas de garantía de primera mano.

Es así como dicho Tribunal, en el tema de la trata de personas, ha establecido la gravedad de las violaciones a derechos que se da, señalando que

[L]a trata de seres humanos, por su propia naturaleza y finalidad de la explotación, se basa en el ejercicio de las competencias de los atributos del derecho de propiedad. Se trata a los seres humanos como mercancías que se compran y se venden y son sometidos a trabajos forzosos, no solo se les paga poco o nada en la industria del sexo, sino también en otros lugares [...]. (Caso Rantsev c. Chipre y Rusia, 2010).

De igual manera, en el mismo caso resalta la obligación de prevención contenida en el Protocolo de Palermo de la siguiente manera:

Es pertinente para el examen de la proporcionalidad de la obligación positivos obtenidos en el presente caso que el Protocolo de Palermo, firmado por Chipre y la Federación de Rusia en 2000,

¹ El artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia establece que las decisiones judiciales hacen parte de las fuentes del derecho internacional público (ONU, 1945).

los Estados deben esforzarse en asegurar la seguridad física de las víctimas de la trata, mientras que en sus territorios deben establecer las políticas y programas integrales para prevenir y combatir la trata de personas (véanse los párrafos 153 a 154 supra). Los Estados también están obligados a proporcionar una formación pertinente para hacer cumplir la ley y de inmigración (véase el apartado 155 arriba). (Caso Rantsev c. Chipre y Rusia, 2010)

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se debe reconocer que es amplio el fundamento jurídico a nivel internacional que contempla la obligación de los Estados de implementar y llevar a cabo todas las medidas necesarias encaminadas a la prevención de la trata de personas y es grande la responsabilidad del Estado colombiano en la presente materia. De igual manera, resalta la existencia de estándares internacionales enfocados directamente en la prevención de la trata de personas, además de la obligación internacional de incorporar dentro del ordenamiento jurídico colombiano, medidas de control migratorio específicas como la revisión de validez, vigencia y veracidad de los documentos de identificación, de viaje y demás documentación requerida para salir e ingresar al país, capacitación a los funcionarios de migración que puedan tener contacto con posibles víctimas de trata de personas, campañas de información sobre el fenómeno de la trata de personas, cooperación internacional y demás medidas que colaboren con la prevención de tan grave flagelo para la humanidad.

Sumado a lo anterior, es de resaltar lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que, “según las reglas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención” (Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, 2000).

De esta forma, salta a la vista que la responsabilidad internacional se puede configurar por acciones u omisiones de las autoridades migratorias, como pasó, por ejemplo, en el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, 2013), en donde por una decisión administrativa de refugio y rechazo ante las autoridades migratorias, se desata la responsabilidad internacional del Estado boliviano.

CAPÍTULO II

Política pública existente dentro del ordenamiento jurídico colombiano en materia de prevención de la trata de personas

Antes de entrar a revisar la política pública existente en Colombia en materia de la trata de personas, es importante tener claro qué se entiende por “política pública” como tal, con el fin de identificar el reto que tienen los países para la implementación de medidas que combatan la trata de personas.

a. Definiciones de política pública

El profesor Raúl Velásquez Gavilanes, después de estudiar las definiciones existentes sobre política pública, decide que por la falta de estudio en la materia, por la exclusión de elementos importantes que la conforman o simplemente porque las demás investigaciones tenían un enfoque diferente, es necesario elaborar una nueva que contemple situaciones actuales.

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez Gavilanes, 2009, p. 156)

De esta definición, resaltan para su autor varios elementos, así:

1. Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.

2. Adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.
3. Encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática.
4. Como parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual puede modificar o mantener.

Por su parte, Martha Isabel Gómez Lee, trae a colación la definición de política pública de André-Noël Roth Deubel, quien establece que:

[U]na política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Gómez Lee, 2008, p. 203)

De la misma manera, Carlos Salazar Vargas, ha definido la política pública como “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno de turno”) frente a situaciones socialmente problemáticas” (Salazar Vargas, 2012).

Para Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa, la política pública se define como:

[U]na concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa, 2007, p. 12)

De estas definiciones, se puede concluir a nivel general y amplio [teniendo en cuenta la importancia del tema no me atrevo a crear una nueva definición], que una política pública es una acción u omisión del Estado o los gobernantes de la época, con unos objetivos específicos de combatir, modificar, desarrollar, implementar medidas respecto de un fenómeno o problema que se presente dentro de su sociedad.

Resalta de las dos definiciones, la existencia de un problema que afecta a la sociedad y que debe combatirse de alguna forma, fenómeno tan amplio que requiere de implementación de medidas estatales o gubernamentales para su tratamiento, con la intervención de actores sociales o particulares que hagan parte del fenómeno o lo conozcan.

Ahora bien, teniendo clara la amplitud de lo que contempla una política pública, por el cumplimiento de las condiciones que esta debe tener para reconocerse como tal, es menester expresar también que:

[Estas] surgen en consecuencia de la reorganización o transformación de la sociedad civil ante una necesidad. Esto sucede cuando el Estado procura adelantar su acción gubernamental como un proceso de conjunción de voluntades y saberes con el fin de lograr el desarrollo a través de construcciones colectivas, dada la existencia de asuntos que no solo son de interés de las entidades públicas, si no de la sociedad en general. (Molina Peláez, 2013)

De esta manera, se puede colegir que la política pública nace de la necesidad de un Estado o un Gobierno de eliminar, modificar o regular un fenómeno que afecta de manera significativa a un grupo de la sociedad o a la totalidad de ella, lo cual genera una serie de decisiones, actividades, inacciones, entre otras, que tienen como fin último responder a la necesidad actual.

En palabras más claras, la política pública es la medida adoptada por el Estado o gobernantes del momento, para solucionar problemas de tipo social, económico, salud, justicia, entre otros, medidas que son el resultado juicioso de un tema en particular y por lo tanto deben tener un objetivo legítimo para el Estado y la sociedad, que busque el bienestar social.

Sumado a esto, “los Estados han evolucionado hasta entender que no son los únicos interesados en participar de las decisiones públicas” (Molina Peláez, 2013), con lo cual se ha hecho importante la participación de los particulares en representación de la sociedad en general, en quienes, en la mayoría de los casos, recae el fenómeno que se va a tratar por medio de esta política pública, haciéndolos parte fundamental en estos escenarios.

Ahora bien, en materia de trata de personas, es sustancial conocer el fenómeno para entender la necesidad de implementar política pública en la materia, y darle una explicación a la importancia de este capítulo en la presente investigación.

La trata de personas es una forma de esclavitud, dentro de la cual el ser humano es convertido y entendido como un objeto y por lo tanto se encuentra a merced de su “dueño”; es, obviamente, una práctica ilegal generada por la ambición, teniendo en cuenta que se trata de uno de los negocios ilegales más lucrativos del mundo, después del narcotráfico y el tráfico de armas. La trata de personas es un delito que vulnera múltiples derechos fundamentales: la vida, la integridad personal, la libre circulación y residencia, la personalidad jurídica, la dignidad humana, el derecho a la familia, los derechos de los niños, la honra, la libertad personal, la

identidad, la igualdad, la seguridad personal, la intimidad. Podríamos decir que en tanto se considera a un ser humano como un bien mueble, se violentan todos los derechos a los cuales está sujeto por su naturaleza.

La trata de personas no es una práctica nueva, me atrevo a decir que es una extensión de lo que antes se conocía como esclavitud; actualmente, lo que se utilizan son nuevos métodos de coacción y reclutamiento de personas en situación de vulnerabilidad o ignorancia para lograr los terribles fines que serían las acciones para las cuales utilizan a los seres humanos, delito que solo cabe en una mentalidad perversa sobre la vida como la que tienen los victimarios.

Las ideas para combatir este flagelo surgen a partir de la puesta en conocimiento público de estos actos inhumanos, del interés que han desarrollado las organizaciones internacionales de derechos humanos y el aumento de víctimas año tras año en todo el mundo. Por estas razones, es lo que llamaríamos un problema que corresponde combatir a todos los países unidos, pues afecta a todos indistintamente de su ubicación y crecimiento económico, ya que existen países de origen (de donde son nacionales las víctimas de la trata de personas), tránsito y destino (donde llegan las personas víctimas de trata y son explotadas).

Es así como se denota la magnitud del problema de trata de personas, y los gobiernos en el mundo han puesto dentro de sus agendas la eliminación de este delito por todos los medios

legales disponibles, la implementación de medidas para la atención a víctimas y la responsabilidad de toda la sociedad para combatirlo.

Empero, no es suficiente señalar las características de este fenómeno para demostrar la magnitud de lo que sucede; es necesario resaltar las dificultades que se tienen para combatirlo:

- La identificación de las víctimas y victimarios, quienes por las actividades que desempeñan mantienen escondidos de la luz pública, siendo la primera barrera para la obtención de la información.
- De igual manera, las víctimas se encuentran amenazadas por sus victimarios por lo cual en la mayoría de los casos se niegan a compartir información con las autoridades.
- Los victimarios son de diferentes nacionalidades; se ha demostrado que estos grupos delincuenciales constituyen una red internacional.
- Los victimarios utilizan el engaño para el reclutamiento de sus víctimas.
- Se tiene un enfoque general sobre la trata de personas transnacional, pero se deja de lado la nacional, lo cual podría llevar a resultados impactantes de las relaciones entre ambas, para su efectiva eliminación.

Así, la investigación Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema (Organización Internacional para las Migraciones [OIM] & Universidad de los Andes, 2011) determinó varias dificultades que se presentan al momento de identificar las estadísticas de las víctimas de este delito, dificultades que se circunscriben a

errores en la tipificación del delito, fallas investigativas y procedimentales, discriminación en los procesos judiciales, que en conclusión dificultan la eliminación de este flagelo.

De igual manera, de los factores que más se relacionan con la trata de personas son los problemas sociales como la pobreza, el desempleo, la educación, la violencia y demás fenómenos que ponen a la población en situaciones de vulnerabilidad para la comisión de este delito, situaciones que son aprovechadas por los tratantes (OIM, 2006a, 2006b, 2006c).

Teniendo en cuenta la gravedad de lo que significa el delito de trata de personas, internacionalmente se han implementado declaraciones, convenciones y diferentes medidas para ser utilizadas por los Estados, como fundamento normativo y político en la creación de mecanismos internos, encaminados a cumplir las responsabilidades internacionales en la materia. Es así como se ha decidido crear estas disposiciones a través de un mecanismo con la suficiente fuerza e importancia para su mayor cumplimiento, desarrollando entonces políticas públicas en materia de trata de personas, donde todas las entidades estatales tengan responsabilidades y se ejecuten las prácticas necesarias para combatir esta calamidad a nivel nacional, regional, departamental y municipal.

De esta manera, en el marco de la trata de personas es indispensable la toma de decisiones con base en un estudio riguroso de causas como la pobreza, el desempleo, la educación, inseguridad, el conflicto armado interno colombiano y demás fenómenos asociados con esta materia, con el fin de atacar las raíces del problema. Igualmente son cruciales la implementación de medidas estatales para combatir la trata de personas, la capacitación a

funcionarios estatales, los mecanismos de prevención, las acciones migratorias, las regulaciones judiciales enfocadas directamente al flagelo, que le den la relevancia suficiente a un problema que como este requiere con urgencia la adopción y el desarrollo de una política pública, ampliamente definida.

Es así como en materia de política pública que desarrolle la trata de personas en Colombia, a nivel normativo interno se encuentran leyes muy específicas que enfocan la parte general de abordaje nacional del tema. De igual manera y como soporte de estas leyes existen las convenciones y tratados internacionales ratificados por Colombia, conforme a lo expresado en el capítulo anterior.

b. Normatividad en Colombia

Las siguientes son las leyes que desarrollan la trata de personas en el ordenamiento jurídico:

1. *Ley 679 de 2001 “Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución”*

La presente ley establece el marco general para actuar frente a los delitos de explotación, pornografía y turismo sexual de menores de edad. Determina medidas que se deben tomar

relativas a las redes globales de información, dando unas obligaciones específicas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); dispone medidas de sensibilización públicas sobre el alcance de vulneración que tienen dichas conductas y de cooperación internacional, dando la responsabilidad al Estado de adoptar todas las disposiciones tendientes a la protección de los menores de edad, ratificar convenciones y tratados internacionales encaminados a garantizar este tipo de protección, con el fin de combatir todos los abusos que se dan contra los niños, niñas y adolescentes.

De la misma manera, establece la obligación de adoptar mecanismos preventivos a las organizaciones turísticas, a los hoteles, hostales y demás empresas que tengan como finalidad hospedar personas, so pena de incurrir en sanciones por explotación sexual y abuso a menores de edad; también, resalta la importancia de la existencia de medidas de asistencia para las víctimas de estos delitos, tales como una línea de atención nacional.

2. *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”*

La presente ley establece medidas preventivas y de protección y asistencia a víctimas de la trata de personas. De igual manera, amplía el tipo penal de trata de personas contenido en el Código Penal que había sido incluido por la Ley 747 de 2002, de la siguiente manera:

Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante 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, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

De esta forma, el tipo penal colombiano dispone términos que contemplen más posibilidades de trata de personas al decir expresamente “otras formas de explotación”, sin restringirlo a algunos verbos rectores o fines determinados, haciendo que la norma penal sea más garantista que la existente anteriormente.

Determina también, la importancia de la presencia de una estrategia nacional de lucha contra la trata de personas, que dirija las labores que desarrollan actualmente las entidades públicas competentes en la materia.

Esta ley, además, crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas como ente coordinador de la Estrategia Nacional para la lucha contra este flagelo, de igual forma lo faculta para crear comités a nivel regional, departamental o municipal, lo cual ya se encuentra implementado a través de la Estrategia Nacional.

El Comité actualmente se encuentra integrado de la siguiente forma:

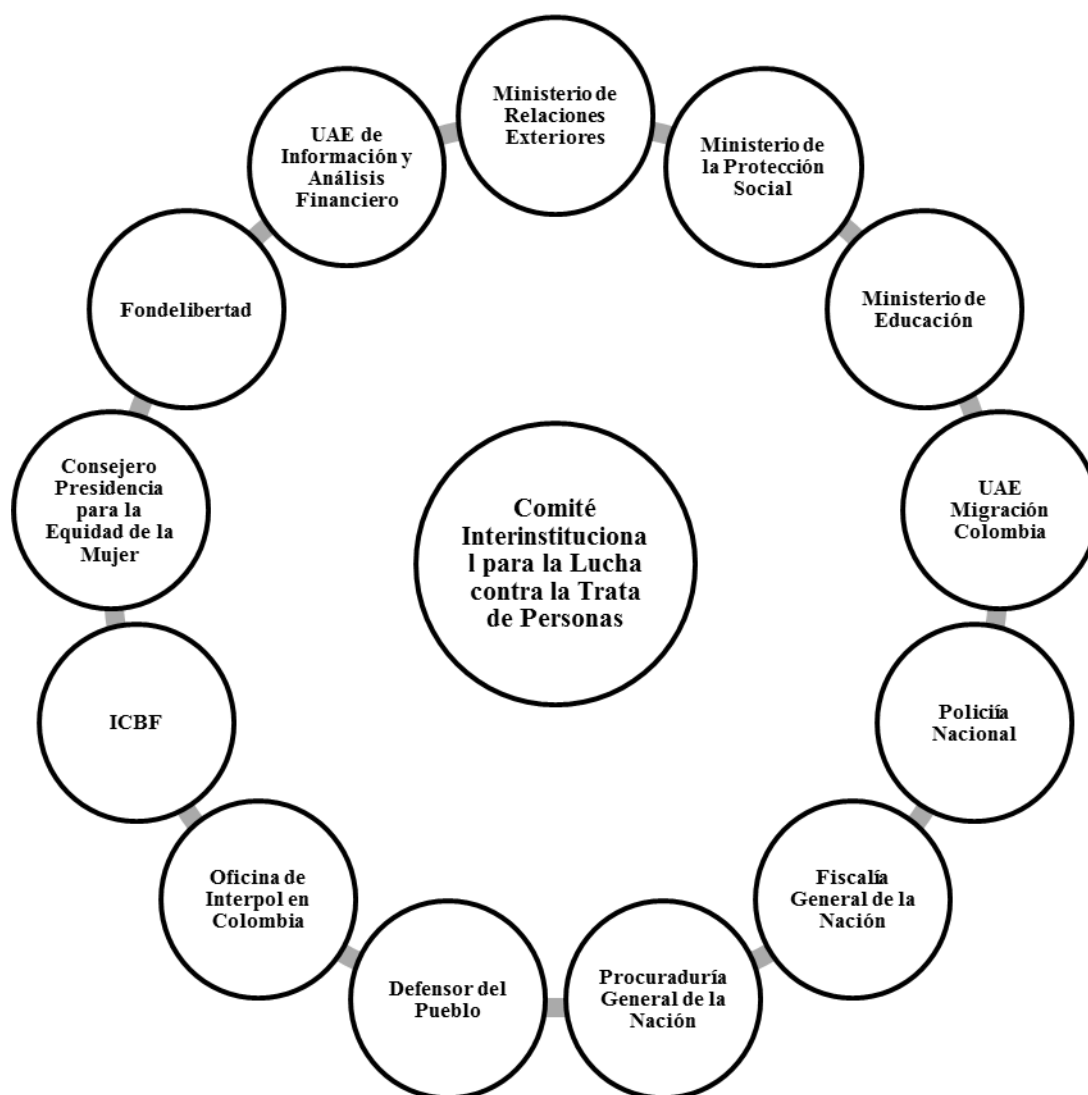


Ilustración 1. Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos establecidos por el artículo 14 de la Ley 985 de 2005.

Por otro lado, se crea el Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas como un sistema de recolección, procesamiento y análisis de información estadística, estudios de causas, información académica y formulación de políticas, a cargo de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Esta norma contempla además actividades de prevención de la trata de personas, entre otras, las siguientes:

- ✓ Implementación de planes institucionales dirigidos a comunidades vulnerables.
- ✓ Actividades dirigidas a programas de educación, básica, media y superior.
- ✓ Programas de sensibilización pública.
- ✓ Capacitaciones a todos los servidores públicos.
- ✓ Inclusión de estas obligaciones dentro de los planes de desarrollo territoriales.

De igual forma establece la protección y asistencia a las víctimas, determinando la obligación de adoptar medidas de protección, mediante:

- ✓ Programas de atención inmediata.
- ✓ Vinculación a los programas de protección de la Fiscalía.
- ✓ Asistencia a personas menores de edad.
- ✓ Fortalecimiento de acciones contra la trata de personas.

3. Decreto 4786 del 9 de diciembre de 2008. “Por el cual se adopta la Estrategia Nacional Integral de lucha contra la trata de personas 2007 - 2012” (Presidencia de la República de Colombia, 2008)

Este Decreto, como su nombre lo indica, desarrolla la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007 - 2012, que aún hoy, a pesar de las fechas determinadas, sigue en plena aplicación por falta de adopción de la nueva estrategia nacional.

Para el ejercicio y enfoque de su política establece cuatro principios orientadores:

- Enfoque de derechos
- Enfoque de género
- Enfoque de protección integral
- Enfoque territorial.

Estos fundamentan las acciones que se deben adoptar en cumplimiento de la Estrategia. En desarrollo de esos principios rectores busca cuatro objetivos específicos, que son los cuatro ejes que guían la política en materia de la lucha contra la trata de personas en el territorio colombiano.



Ilustración 2. Ejes de la Política de Lucha Contra la Trata de Personas.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos establecidos por el artículo 1 del Decreto 4786 de 2008.

Este decreto establece las actividades que se debe desarrollar en cada uno de los ejes a que hace referencia, lo cual se puede resumir de la siguiente manera:

a. Eje de prevención:

- Es responsabilidad del Gobierno nacional adoptar medidas dirigidas a la prevención real del delito de trata de personas.
- Se entiende como prevención el conjunto de medidas, programas y políticas encaminadas a reducir el riesgo de incidencia del delito de trata de personas y reducir sus efectos lesivos.
- Se debe implementar el sistema de información que permita la caracterización y el análisis de este delito.
- Establecer la estrategia de comunicación y divulgación.
- Deben existir espacios de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial.
- Programas de formación y capacitación dirigidos a los servidores públicos, organizaciones civiles y grupos de alto riesgo en la materia.

b. Eje de protección y asistencia:

- Durante los procesos judiciales, se debe garantizar la protección y asistencia a las víctimas del delito de trata de personas, testigos y demás personas que participen en los procesos judiciales al respecto; estos programas y medidas deben ser adoptadas por las entidades responsables de los temas específicos.

- Impulsar las gestiones consulares que se encarguen de la protección de los participantes en el proceso.

- Implementar mecanismos y herramientas dirigidos a la restitución de los derechos de las víctimas.

- Implementar mecanismos de protección integral a quienes participen en los procesos penales.

c. Eje de cooperación internacional:

- Fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional de lucha contra la trata de personas.

- Herramientas de seguimiento sobre el cumplimiento de compromisos internacionales.

- Implementación de programas y proyectos de cooperación, intercambio judicial, asistencia técnica y formación y formación a las entidades nacionales que participen en los procesos encaminados a combatir este delito transnacional.

- Intercambio de información de *modus operandi* de los grupos criminales inmersos en la comisión de actividades encaminadas a materializar el delito.

- Existencia de recursos de cooperación técnica, científica y financiera que apoyen el desarrollo de las actividades para combatir la trata de personas como delito transnacional.

d. Eje de investigación y judicialización:

- Fortalecer la capacidad técnica y operativa de las instituciones encargadas de la persecución el delito de trata de personas.

- Coordinación interinstitucional e intersectorial de las instituciones encargadas de la investigación y sanción del delito, teniendo en cuenta la agilidad y capacidad de respuesta.
- Prioridades de atención frente a los delitos de trata de personas.
- Fortalecimiento en la persecución y castigo de los tratantes.
- Actualización permanente de las estrategias investigativas.

Lo anterior es lo contemplado por la estrategia nacional que se aplica actualmente, la cual establece funciones específicas a las entidades estatales que de una u otra forma tienen contacto con el delito de la trata de personas en Colombia.

Ahora bien, en este punto es importante resaltar que esta política de lucha contra la trata de personas, existente en el ordenamiento jurídico colombiano, establece expresamente la obligación de contar con un eje de prevención, y específicamente dispone que este eje esté enfocado en la creación de programas, proyectos, mecanismos y medidas por parte de las autoridades públicas, que se encuentren dirigidas a mitigar de alguna forma la trata de personas y todos sus efectos, donde se contempla una obligación dirigida a las autoridades migratorias, lo cual se desarrollará en el siguiente capítulo.

Por otro lado, en seguimiento de lo establecido por la Ley 985 de 2005 y por la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas, hay en Colombia 32 comités departamentales y 44 comités municipales.

Medellín	Municipio de Pondera	Municipio de Soledad	Municipio de Santalucía
Municipio de Galapa	Municipio de Malambo	Municipio de Piojó	Municipio de Manatí
Municipio de Sabanagrande	Cartagena de Indias DTC	Municipio de Aranzazu	Municipio de Filadelfia
Municipio de Neira	Municipio de Norcasia	Municipio de Samaná	Municipio de Supia
Municipio de Villamaria	Municipio de Viterbo	Municipio de Atrato	Municipio de Certegui
Municipio de Medio Atrato	Municipio de Nuquí	Municipio de San José de Tadó	Municipio de Medio San Juan
Municipio de Unguía	Municipio de Medio Baudó	Municipio de Machetá	Municipio de Tocaima
Municipio de Fosca	Municipio de Guayabetal	Municipio de Jerusalem	Municipio de Manta
Municipio de Tibacuy	Municipio de Girardot	Municipio de California	Municipio de Lebrija
Municipio de Suratá	Municipio de San Vicente de Chucurí	Municipio de Barrancabermeja	Municipio de Málaga
Municipio de Barbosa	Municipio de Bucaramanga	Santiago de Cali	Municipio de Buenaventura

Ilustración 3. Comités Municipales.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos tomados de <http://tratadepersonas.mininterior.gov.co/comitesdepartamentales/decretos-comites-departamentales>

Aunque es de resaltar que en Colombia existan comités municipales de lucha contra la trata de personas, es importante destacar que las regiones que más casos han tenido son: Valle del Cauca, Antioquía, Risaralda y Quindío (Radio Cadena Nacional, 2014).

No obstante lo anterior, a nivel del Comité de lucha contra la trata de personas, no se contempla hasta el momento alguna obligación expresa dirigida hacia el control migratorio, aunque la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia hace parte de este Comité y por ser una de las entidades que tienen relación con el delito de trata de personas está obligada igualmente a adoptar las medidas y políticas necesarias no solo para la prevención, sino para la atención de víctimas que se identifiquen en algunos de los procedimientos migratorios que realiza, conforme al marco jurídico establecido anteriormente.

Es de esta forma como se establecen obligaciones de prevención de la trata de personas dentro del marco jurídico interno colombiano, en cabeza de las entidades públicas en general, que tengan relación de alguna forma con este flagelo, por lo cual se entraría a revisar las obligaciones que tiene Migración Colombia frente al mismo y el desarrollo que ha realizado en la materia con el fin de garantizar los derechos humanos de los migrantes.

En principio se establece que todos los servidores públicos están en una posición en la que deben garantizar los derechos humanos a todas las personas, en cuanto son representantes de

la Administración misma; empero, revisando la situación de la trata de personas desde un punto de vista especial y teniendo en cuenta que es un delito que se realiza también de manera transnacional, esto significa pasando las fronteras nacionales, se entendería que la autoridad migratoria tiene una posición prioritaria en la materia.

En este sentido, se establece que Migración Colombia haga parte del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas y trabaje activamente en la prevención y adopción de políticas en el marco de la lucha contra este flagelo, que graves consecuencias ha traído. Esto, especificando que Colombia es uno de los países de origen, o sea de donde salen cientos de personas en búsqueda de un nuevo y mejor futuro en el exterior, bajo promesas y engaños; por lo cual, las autoridades migratorias son muchas veces el último rostro del país donde pueden buscar algún tipo de ayuda para realizar sus denuncias o la primera cara de Colombia, cuando estas víctimas ingresan, ocultando su dolor y sufrimiento.

Sumado a lo anterior, es de gran importancia resaltar que la prevención de la trata de personas es un lineamiento fundamental que debe existir dentro de la política pública de cada uno de los Estados, pues unos de los elementos más importantes para combatir los delitos y conductas de alta gravedad, en el presente caso para toda la humanidad, son los mecanismos, medidas y acciones que se tomen en la eliminación de las causas de que se haga efectivo el fenómeno determinado, evitando la materialización de las graves violaciones a los derechos humanos que se puedan desencadenar, por lo cual hace parte de los estándares internacionales consagrados en esta materia. Por esto, la prevención hace parte de una de las tareas fundamentales en que se debe enfocar el esfuerzo gubernamental, y se hace básico el desarrollo

de políticas orientadas a este objetivo que, en conclusión, llevarían a evitar también la responsabilidad internacional de los Estados del mundo.

Es así como el Estado colombiano, en cumplimiento de sus obligación internacional de prevención de la trata de personas, consagrada en los convenios, protocolos, directrices y principios internacionales enunciados anteriormente, ha desarrollado parte de lo que se entiende por política pública dentro del ordenamiento jurídico interno, que tiene como fin combatir este fenómeno y grave delito que viola sistemáticamente los derechos humanos. De esta manera, se entiende que las leyes implementadas, en cuanto a que han sido creadas por el sector público, teniendo en cuenta una problemática social de alta gravedad y con el objetivo de combatir la trata de personas, como problema de importancia internacional, hacen parte de la política pública que tiene el Estado colombiano en esa materia.

De esta forma, se considera como uno de los elementos centrales dentro de la legislación colombiana para combatir la trata de personas es la prevención a través de la multiplicación de la información y puesta en conocimiento de todas las personas, de los temas que rondan este fenómeno (OIM Misión Colombia, 2007).

No obstante, el siguiente capítulo determina de forma precisa las medidas que se han implementado al interior de la autoridad migratoria colombiana, tendientes a desarrollar los estándares internacionales en materia de trata de personas y la normatividad revisada anteriormente, medidas que se implementan además en cumplimiento de las garantías fundamentales que se deben brindar a los asociados del Estado y migrantes que lleguen o salgan

de Colombia, conformando la política pública existente en relación con la prevención de dicho flagelo en el marco del control migratorio.

CAPÍTULO III

Política pública existente dentro del ordenamiento jurídico colombiano en materia de prevención de la trata de personas en el marco del control migratorio

Teniendo establecida la importancia de la prevención, lo que se entiende por política pública y la normativa a nivel nacional que ha desarrollado las obligaciones del Estado colombiano en materia de la trata de personas, es importante entrar a revisar la adopción de lineamientos y estrategias implementados al interior de la entidad migratoria responsable en el país que hacen parte de la política pública colombiana de combatir este delito.

Ahora bien, con el fin de revisar y poder establecer claramente obligaciones de prevención de la trata de personas en el control migratorio, se hace necesario definir control migratorio y examinar la situación particular en Colombia de la entidad pública que tiene la competencia correspondiente que, como ya se especificó, corresponde a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

El Diccionario de la Real Academia Española define control como: “1. Comprobación, inspección, fiscalización, intervención. 2. Dominio, mando, preponderancia. (...)” (Real Academia Española [RAE], 2012). Migratorio hace referencia a la migración o emigración de personas (RAE, 2012), esto es al desplazamiento o movimiento de población de un país a otro, dentro de lo que se contempla entonces el ingreso a un país o la salida de este. En este sentido, podemos definir como control migratorio la inspección y comprobación de las personas que emigran o inmigran a un país.

Históricamente, el control migratorio que ejercen los diferentes Estados en el mundo se ha conocido como una expresión de la soberanía y libre autodeterminación de los pueblos; esto, al decidir si las personas migrantes pueden ingresar o no a su país, siempre en marco del respeto y garantía del derecho a la libre circulación y residencia. De esta manera, los diferentes países han desarrollado una serie de requisitos personales específicos para permitir el paso de las fronteras internacionales, tales como: portar documentos de identificación, prueba de los motivos de viaje, recursos económicos que cubran las necesidades básicas de los viajeros y demás situaciones que lleven a determinar que el extranjero que desee ingresar a un territorio determinado tenga las condiciones de subsistencia necesarias y garantice la realización de actividades lícitas dentro de su país.

De igual manera, el control migratorio surge como medida de seguridad nacional, por medio de la cual se busca que las personas que ingresen y salen de los países no tengan situaciones judiciales pendientes, no cuenten con historiales delictivos que puedan afectar el orden y la seguridad pública y que las actividades del migrante se encuentren dentro de un marco legal que no afecte de alguna manera a los nacionales y extranjeros que ya se encuentran dentro de un Estado.

Actualmente en Colombia está en cabeza del Gobierno nacional, y específicamente de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante Migración Colombia), el poder o la facultad de controlar las personas que salen o ingresan del país en cumplimiento del principio de soberanía estatal (Presidencia de la República, Decreto 4057 de 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, en Colombia es Migración Colombia la entidad que a partir del Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011 (Presidencia de la República, 2011) tiene la facultad para realizar el control migratorio, tal y como lo establece el artículo 3 de dicha norma:

Artículo 3º. *Objetivo.* El objetivo de Migración Colombia, es ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional.

De lo anterior, entonces, podemos determinar que dicha entidad es la encargada de realizar el control de ingreso y salida de personas de Colombia y además de revisar la situación de regularidad dentro de la cual se deben encontrar los extranjeros dentro del territorio colombiano.

De esta manera, se encuentra que Migración Colombia es la entidad encargada de realizar el control y autorización de ingreso y salida del país de personas nacionales y extranjeros, y para esta labor, el Decreto 834 de 2013 “Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia” es la norma marco de las funciones que desempeña y las situaciones que se deben valorar en el cumplimiento de sus funciones (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013).

Dentro de esta norma se hallan desarrollados los requisitos de ingreso y salida del país, los documentos requeridos, las visas que otorga el Estado a los extranjeros que deseen ingresar a Colombia, situaciones particulares como la solicitud de refugio, el permiso de salida del país de los

niños, niñas y adolescentes colombianos y extranjeros residentes como medida de seguridad y protección de sus derechos fundamentales, las sanciones migratorias y en general el marco jurídico de la actividad migratoria.

Su labor es de gran importancia para el país, teniendo en cuenta que es la primera cara, al recibir a las personas que desean ingresar y la última para las personas que salen de Colombia; por esta razón, su responsabilidad frente a la trata de personas de carácter transnacional reviste gran importancia y por lo tanto requiere de un desarrollo de la política en materia de trata de personas.

Ahora bien, para conocer su funcionamiento, es menester establecer que esta entidad ejerce su labor de control migratorio a través de 36 puestos de control migratorio aéreos, marítimos, terrestres y fluviales, distribuidos en el territorio colombiano, adscritos a 11 Direcciones Regionales, de la siguiente manera:

REGIONAL	PCM² - CIUDAD – DEPARTAMENTO
AMAZONAS	PCM Fluvial Río Amazonas - Leticia - Amazonas
AMAZONAS	PCM Aéreo Alfredo Vásquez Cobo - Leticia - Amazonas
ANDINA	PCM Aéreo El Dorado - BOGOTÁ D. C.
ANTIOQUIA	PCM Aéreo José María Córdova - Rionegro - Antioquia
ANTIOQUIA	PCM Marítimo Turbo - Antioquia

² PCM es la abreviatura de Puesto de Control Migratorio.

ANTIOQUIA	PCM Marítimo Capurganá - Chocó
ANTIOQUIA	PCM Marítimo Bahía Solano - Chocó
ANTIOQUIA	PCM Marítimo Juradó - Chocó
CARIBE	PCM Aéreo Rafael Núñez - Cartagena - Bolívar
CARIBE	PCM Aéreo Ernesto Cortisoz - Barranquilla - Atlántico
CARIBE	PCM Aéreo Simón Bolívar - Santa Marta - Magdalena
CARIBE	PCM Marítimo Puerto de Cartagena - Bolívar
CARIBE	PCM Marítimo Puerto de Barranquilla - Atlántico
CARIBE	PCM Marítimo Puerto de Santa Marta - Magdalena
CARIBE	PCM Marítimo Muelle de Coveñas - Sucre
EJE CAFETERO	PCM Aéreo Matecaña - Pereira - Risaralda
EJE CAFETERO	PCM Aéreo El Edén - Armenia - Quindío
GUAJIRA	PCM Aéreo Almirante Padilla - Riohacha - Guajira
GUAJIRA	PCM Aéreo Alfonso López Pumarejo - Valledupar - Cesar
GUAJIRA	PCM Terrestre Paraguachón - Guajira
GUAJIRA	PCM Marítimo Puerto Simón Bolívar - Guajira
GUAJIRA	PCM Marítimo Puerto Nuevo - Guajira
NARIÑO	PCM Terrestre - Puente Internacional Rumichaca - Nariño
NARIÑO	PCM Terrestre - CEBAF San Miguel - Putumayo
NARIÑO	PCM Marítimo Tumaco - Nariño
OCCIDENTE	PCM Aéreo Alfonso Bonilla Aragón - Cali - Valle del Cauca
OCCIDENTE	PCM Marítimo Puerto de Buenaventura - Valle del Cauca
ORIENTE	PCM Aéreo Camilo Daza - Cúcuta - Norte Santander
ORIENTE	PCM Aéreo Palonegro - Bucaramanga - Santander
ORIENTE	PCM Terrestre - CENAF Puente Internacional Simón Bolívar - Villa del Rosario - Norte de Santander
ORINOQUÍA	PCM Aéreo Vanguardia - Villavicencio - Meta
ORINOQUÍA	PCM Terrestre - Puente Internacional José Antonio Páez - Arauca - Arauca
ORINOQUÍA	PCM Fluvial Puerto Carreño - Vichada
SAN ANDRÉS	PCM Aéreo Gustavo Rojas Pinilla - San Andrés

SAN ANDRÉS	PCM Marítimo Muelle - San Andrés
SAN ANDRÉS	PCM Marítimo Muelle - Providencia

Tabla 1. Direcciones regionales y puestos de control migratorio.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos publicados en la página migracioncolombia.gov.co

Teniendo en cuenta lo anterior, esta labor de control migratorio no solo debe desempeñarse a la luz de los Decretos 4062 de 2011 y 834 de 2013, sino que debe tener en cuenta, para el correcto funcionamiento, las reglas normativas enunciadas desde la Constitución Política de Colombia, el bloque de constitucionalidad y las demás políticas que de alguna manera regulen los casos particulares de los cuales se tiene conocimiento en la realización de sus procedimientos. por lo tanto, debe desempeñarse en cumplimiento del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Ley 985 de 2005 y la estrategia nacional de lucha contra la trata de personas establecida por el Gobierno nacional, además de las otras convenciones y tratados que en virtud del artículo 93 de la Constitución, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

De esta manera, Migración Colombia está encargada también de crear, diseñar e implementar mecanismos, programas o medios de prevención de la trata de personas dentro de su política interna.

En cumplimiento de los preceptos normativos enunciados anteriormente, con fundamento en la garantía de los derechos humanos, las siguientes son las acciones, herramientas y medidas

de prevención de la trata de personas que ha adoptado Migración Colombia en cumplimiento de su obligación estatal.

1. Lineamientos y directrices

a. Resolución 01701 del 2 de octubre de 2013 *“Por la cual se adopta la Política Institucional de Derechos Humanos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia”* (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2013)

Por medio de esta resolución se adopta la política institucional en derechos humanos de la entidad, la cual es conocida como “Red Migrante”. Esta política institucional resalta las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia en esta materia, especialmente las que se refieren a la trata de personas, tráfico de migrantes, refugio, salida del país de niños, niñas y adolescentes y demás temas que se relacionan directamente con la migración, partiendo del principio de no discriminación en los procesos migratorios.

“El respeto por los Derechos Humanos y la adopción de medidas en materia de seguridad no son contradictorias y se busca evitar discriminaciones hacia los extranjeros, arbitrariedades de los funcionarios en los procedimientos o abusos en el ejercicio discrecional frente a la inadmisión, deportación o expulsión; al respecto la entidad ha desarrollado [...] estrategias para garantizar el respeto por los Derechos Humanos. (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2013)

Dentro de esta política se establecen las siguientes estrategias:

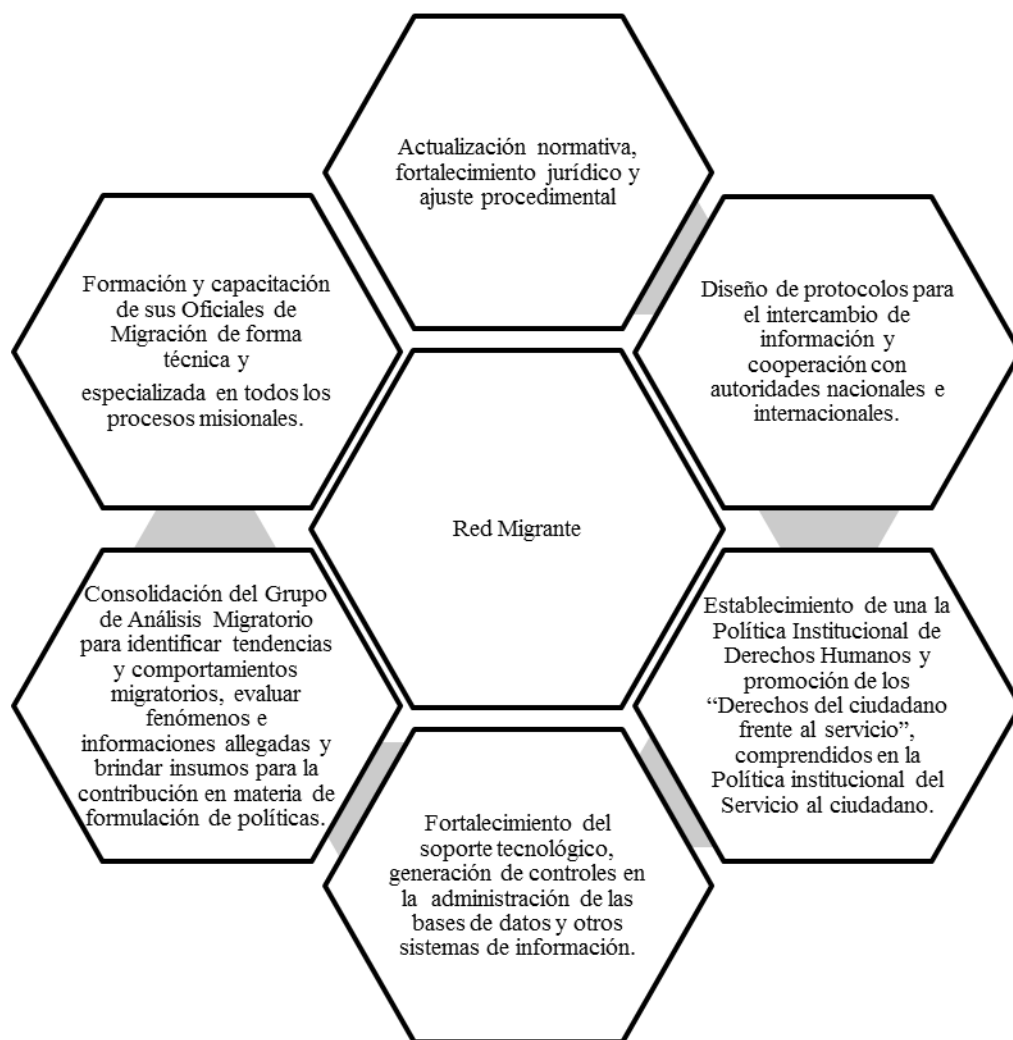


Ilustración 4. Red Migrante.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos contenidos en la Resolución 01701 de 2013 expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Y se disponen como líneas de acción institucional:

- ✓ Prevención.
- ✓ Protección y asistencia.
- ✓ Cooperación interinstitucional.
- ✓ Investigación y judicialización.

Sobre el eje de prevención, que es el que reviste importancia para la presente investigación, se determinaron las siguientes actividades:

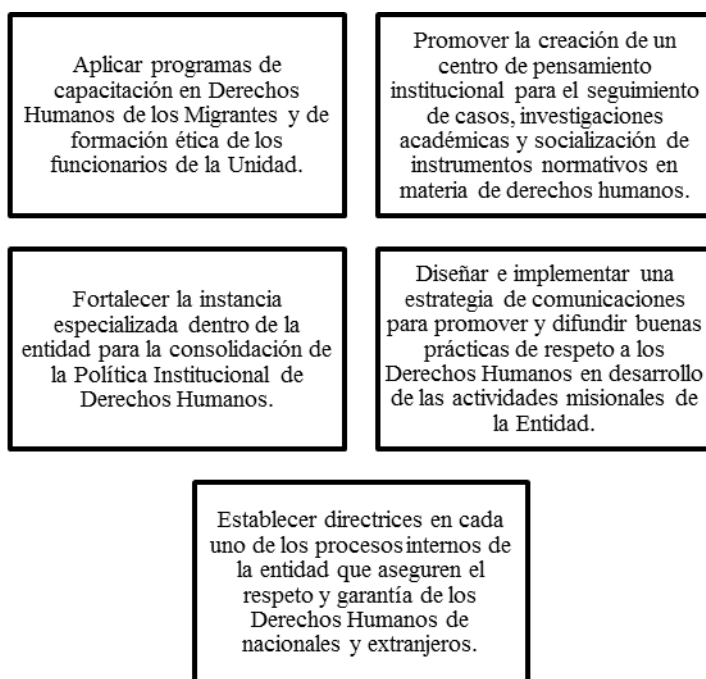


Ilustración 5. Eje de Prevención.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos contenidos en la Resolución 01701 de 2013 expedida por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

b. Directiva 029 del 2 de noviembre de 2012. Adopción de la Herramienta VITA (Ayuda de Traducción para Víctimas) en los puestos de control migratorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2012)

La herramienta VITA es un programa de traducción que ha sido proporcionado por la Oficina contra las Drogas y el Delito de la Organización de Naciones Unidas, la cual tiene como finalidad combatir los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes. Esta herramienta tecnológica debe ser utilizada por los funcionarios de la entidad cuando se tenga sospechas de que el viajero es una posible víctima de trata de personas; contiene cuarenta idiomas y preguntas enfocadas a brindar colaboración y apoyo a los viajeros, contiene preguntas básicas, adicionales y especiales para niños, las cuales son de respuesta afirmativa o negativa, solamente. La directiva determina que la herramienta VITA debe estar instalada para su utilización en todos los puestos de control migratorio ubicados dentro del territorio colombiano.

Es así como la herramienta VITA (Ayuda de traducción a víctimas) se encuentra instalada en todos los puestos de control migratorio y en los Centros Facilitadores de Servicios Migratorios, que son oficinas de atención a extranjeros que se encuentran dentro del territorio colombiano. Allí se realizan actividades como la inscripción de visas, solicitudes de certificados de movimientos migratorios, regulación de situación migratoria, se llevan a cabo los procesos de sanciones administrativas y se atienden demás solicitudes de temas migratorios que conciernan a Migración Colombia, es la cara visible de la entidad dentro del territorio colombiano. Como son lugares donde se tiene contacto directo con los extranjeros y colombianos, se debe prever el conocimiento de casos o situaciones de trata de personas, en los que la autoridad migratoria se encuentra obligada a actuar, según las características de cada uno.

Esta herramienta es utilizada actualmente por los funcionarios no solo en los posibles casos de trata de personas, sino en todas las situaciones donde se prevea la necesidad de garantía

de derechos fundamentales; esto, toda vez que las preguntas que plantea esta herramienta son un ejemplo de encuesta respetuosa y garantista que busca brindar atención inmediata a los viajeros.

A partir de esta herramienta, en lo corrido del año 2014, las Direcciones Regionales han reportado dos víctimas de la trata de personas que hablan idiomas diferentes al español o inglés³; no obstante, informan de casos de tráfico de migrantes y de colombianos deportados en situación de violación de sus derechos humanos por los Estados que toman dicha medida.

Sin embargo, en la mayoría de los casos en los que se han identificado posibles víctimas de la trata de personas, esta herramienta no es usada, ya que las presuntas víctimas son de habla hispana, por lo cual no se considera necesario activar este mecanismo, empero se utilizan cuestionarios similares al que se aplica en el empleo de este instrumento.

De esta manera, se plantea que la utilidad de esta herramienta como mecanismo de prevención supera las expectativas, al no dar resultado solo en casos de trata de personas, sino también en situaciones de tráfico de migrantes y otras violaciones a los derechos humanos.

No obstante, debe preverse la necesidad de otros mecanismos de prevención de trata de personas, teniendo en cuenta la particularidad de las situaciones que se presentan en Colombia, donde la mayoría de las víctimas de este delito son de habla hispana, casos en los cuales la utilidad de esta herramienta se limita a ejemplarizar algunas preguntas que, aunque es importante

³ Como herramienta de traducción, es utilizada en su mayoría en los casos de migrantes que no hablen idiomas como el español o el inglés.

que sean usadas por parte de los funcionarios que atienden este tipo de casos, no se muestran como resultados del uso de la herramienta VITA.

c. ***Directiva 032-A del 30 de noviembre de 2012.*** Parámetros de actuación dentro de la Política Pública Nacional para la prevención, asistencia y protección a víctimas y posibles víctimas de la trata de personas e investigación y judicialización de los casos sospechosos de trata de personas advertidos en los procesos de control y verificación migratoria (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2012).

Esta directiva implementó el protocolo interno de atención a víctimas y posibles víctimas de trata de personas, estableciendo la ruta de atención con otras entidades competentes en el tema, según el caso determinado de niños, niñas y adolescentes o de mayores de edad. Orienta la participación de la entidad dentro de los Comités Departamentales y Municipales de Lucha contra la Trata de Personas y determina la puesta en marcha de un plan de acción para combatir la trata de personas que deberá contener acciones desarrolladas por la entidad en este tema en particular.

De igual forma, establece la responsabilidad de Migración Colombia de apoyar al Ministerio del Interior y a las autoridades de policía judicial en la recepción de colombianos víctimas de la trata de personas, coordinación que se realiza también con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las representaciones consulares de Colombia en el exterior que conozcan los casos.

Entre estas entidades de apoyo en los casos de trata de personas están:

✓ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como entidad que salvaguarda los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

✓ El Centro Operativo Antitrata de Personas (COAT), como encargado de articular el sistema de atención y reparación a las víctimas de trata de personas, en este participan:

- Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN),
- Defensoría del Pueblo,
- Fiscalía General de la Nación,
- Ministerio de Relaciones Exteriores y
- la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

De igual manera, dicha directiva establece las actividades que debía implementar la entidad en el año 2012, como mecanismos de garantía de derechos a las víctimas de la trata de personas, entre los cuales se encuentran:

- Actividades de capacitación y formación para la detección temprana de casos de trata de personas.
- Aplicación de la Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en Pasos Fronterizos del Mercosur y Estados Asociados.
- Identificación de víctimas de trata de personas y tratantes al momento de realizar los procedimientos de ingreso o salida del país, y coordinación de las actividades pertinentes con el COAT.

- Recibimiento y acompañamiento a víctimas de trata de personas nacionales y extranjeras.
- Participación en escenarios de intercambio de información para la lucha de la trata de personas.

El protocolo de atención a víctimas o posibles víctimas de este delito, establece el procedimiento que se debe realizar en los casos de que se tenga conocimiento, las entidades competentes para acudir y dispone expresamente la obligación de dar celeridad a los procesos que se deban llevar a cabo; todo esto con el fin de brindar atención a las víctimas y restablecer sus derechos.

Sobre los casos de trata de personas, particularmente, debe comunicarse inmediatamente la situación al COAT, que será el competente para proceder con las actividades de asistencia a las víctimas de este delito: investigación, persecución y judicialización de los responsables, además de realizar las comunicaciones necesarias a la representación consular correspondiente en el caso de extranjeros y a la OIM. Para esto, establece los contactos correspondientes para remitir la información necesaria en cada caso.

Es importante resaltar que Migración Colombia, como primer respondiente, tiene la responsabilidad de garantizar los derechos, por lo cual debe relatar los hechos correspondientes y recoger las primeras pruebas que lleven a determinar que se encuentran frente a un caso de trata de personas.

Al respecto, vale la pena recordar lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto a la responsabilidad de las autoridades migratorias en el respeto por los Derechos Humanos:

En atención a las necesidades especiales de protección de personas y grupos migrantes, este Tribunal interpreta y da contenido a los derechos que la Convención les reconoce, de acuerdo con la evolución del corpus juris internacional aplicable a los derechos humanos de las personas migrantes. Lo anterior no significa que no se pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que, al adoptar las medidas que correspondan, los Estados deben respetar sus derechos humanos, en cumplimiento de su obligación de garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa. (Caso Familia Pachecho Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, 2013)

Con lo anterior, se quiere resaltar la existencia de decisiones judiciales que han determinado la responsabilidad de los Estados por acciones u omisiones de los funcionarios o autoridades migratorias, en casos particulares de violaciones a los derechos humanos. Sumado a esto, situaciones de trata de personas en donde las víctimas se encuentran en un caso de vulnerabilidad especialísimo, teniendo en cuenta la sistematicidad de este delito, la responsabilidad de prevención y acción es aún mayor, para cualquier autoridad pública y miembro de la sociedad en general.

d. *Directiva 043 de 14 de febrero de 2013.* Por la cual se adopta la “Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados” (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2013)

Esta directiva establece la adopción de Migración Colombia de la Guía para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas, adoptada al interior del Mercado Común del Sur (Mercosur), la cual se deriva del Acuerdo N.º 03 - 12 de Mercosur. Esta guía establece los “criterios mínimos y pautas de acción comunes, con miras a la prevención del delito de trata de personas, la detección temprana de sus posibles víctimas, la identificación de los presuntos tratantes, así como el registro estandarizado de la información sobre esta problemática” (Mercosur, 2012).

Esta guía de detección temprana contempla los siguientes temas:

- ✓ Describe el delito de la trata de personas, diferenciándolo del delito de tráfico de migrantes.
- ✓ Divide las etapas mediante las cuales ocurre la trata de personas, las modalidades de sometimiento a las víctimas.
- ✓ Determina las acciones tendientes a detectar la existencia de dicho delito.
- ✓ Enuncia el perfil de las posibles víctimas, indicadores para su identificación.
- ✓ Establece preguntas que pueden utilizarse en los casos de posibles víctimas y formas de profundizar en el interrogatorio.
- ✓ Contempla los perfiles de los posibles tratantes.
- ✓ Establece el control de documentación que debe hacerse en estos casos.
- ✓ Dispone las medidas que se deben implementar cuando las entidades correspondientes tienen la custodia de las posibles víctimas o tratantes.
- ✓ Establece una pequeña ruta de actuación al respecto y

✓ Puntualiza las medidas que deben adoptarse para la utilización de la presente guía, como capacitaciones, las cuales son bastante importantes al momento de iniciar alguno de los protocolos en materia de trata de personas.

Sumado a lo anterior, establece de forma expresa la importancia de implementar acciones de detección de posibles casos de trata de personas en los pasos fronterizos, para lo cual los funcionarios migratorios de los países deben estar preparados con el protocolo que se adopte, dispone claramente las siguientes modalidades de sometimiento a las víctimas, para tratar de combatir el delito desde allí, estando atentos a las señales que se puedan presentar al momento de realizar los procedimientos migratorios.

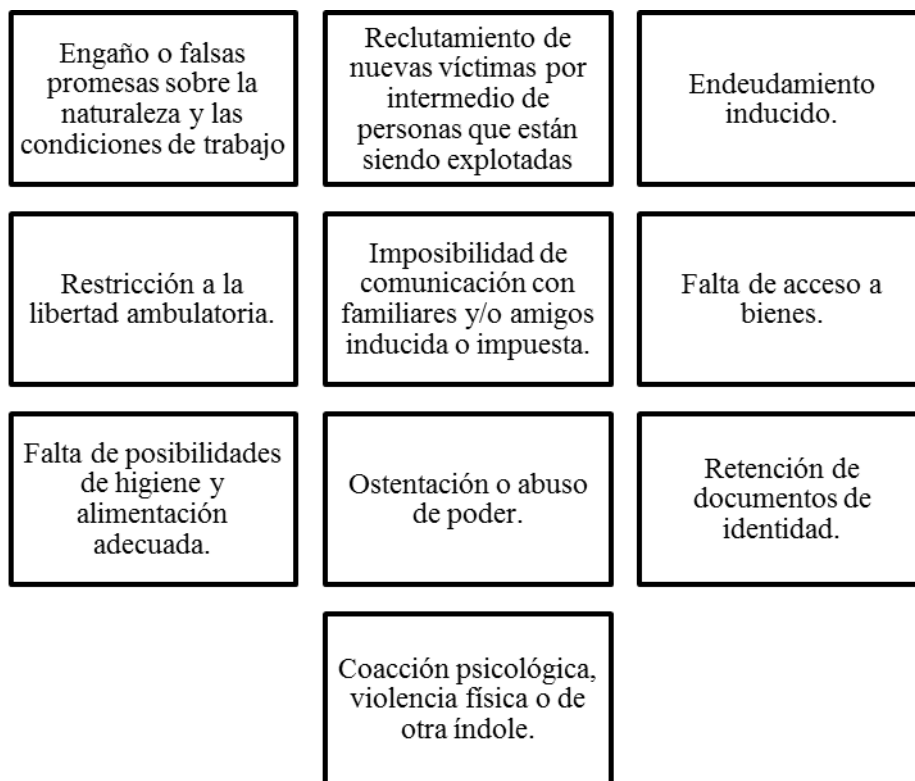


Ilustración 6. Señales en detección de casos de Trata de Personas.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos contenidos en la "Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de

Situaciones de Trata de Personas en pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”.

También, enuncia las principales situaciones con las que se puede encontrar la autoridad migratoria, al momento de realizar el control, disponiendo los siguientes casos (Mercosur, 2012):

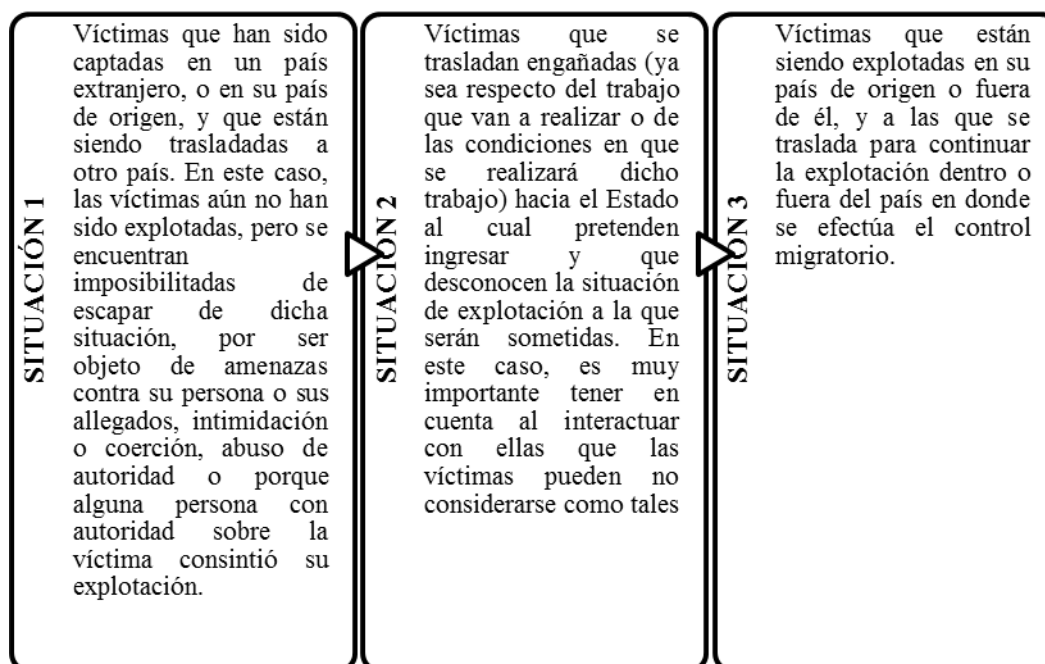


Ilustración 7. Situaciones presentadas a la autoridad migratoria.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos contenidos en la” Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”.

En este mismo sentido, establece situaciones particulares que pueden llevar a reconocer víctimas del delito de trata de personas, cuando se encuentren realizando los procedimientos migratorios. Pone a consideración las siguientes situaciones:

Personas acompañadas, a las cuales les cargan los documentos de identificación.	Personas que porten documentación falsa.	Personas con actitudes de sumisión frente a su acompañante
Persona que muestra señales de maltrato físico o psicológico.	Personas desorientadas.	Personas que responden las preguntas de forma automática.
Personas que se encuentren angustiadas durante la realización de los procedimientos de control migratorio.	Persona que da respuestas incoherentes.	Persona que tiene un equipaje no acorde con el viaje.
Personas que no conocen muy bien el idioma y vienen en razón a una oferta laboral.	Personas a las cuales les casus curiosidad extraña la publicidad sobre la trata de personas	Personas con perfiles distintos al motivo de ingreso.

Ilustración 8. Situaciones migratorias.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos contenidos en la” Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados”.

Los anteriores son algunos de los signos que muestran los viajeros que pueden llevar a que el funcionario de migración determine la posible existencia de algún tipo de irregularidad y desee utilizar preguntas para ganarse la confianza del viajero y tratar de descubrir el verdadero motivo del viaje.

La guía enunciada trae a colación también ejemplos de las preguntas que deben utilizarse para descubrir este tipo de situaciones y acciones que deben llevarse a cabo para que el viajero se sienta cómodo con las autoridades para revelar su situación particular.

Además de lo anterior, esta guía expresa diferentes situaciones que se pueden presentar y la forma como los oficiales de migración deben abordarlas; hace énfasis en:

- ✓ la revisión documental,
- ✓ las acciones que se deben implementar en caso de determinar que el funcionario se encuentre frente a una víctima del delito de trata de personas,
- ✓ el requerimiento a las autoridades competentes para el manejo de los casos,
- ✓ la realización de los informes que den cuenta de la situación presentada y los hechos que llevaron a determinar que el viajero es una presunta víctima,
- ✓ la necesidad de brindar atención inmediata, encaminada a la protección y la asistencia que se determine según el caso (atención médica, psicológica, jurídica, entre otros).

Es así como este documento establece que se debe garantizar a las víctimas de la trata de personas unos derechos mínimos dentro de los procedimientos administrativos, judiciales o demás que se lleven a cabo, enfocados en su dignidad personal.



Ilustración 9. Derechos de las víctimas de trata de personas.

Fuente: Ilustración elaborada con los datos contenidos en la "Guía de Actuación Regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados".

Esta guía fue adoptada por Migración Colombia teniendo en cuenta que Colombia es Estado Asociado al Mercosur y los múltiples compromisos políticos que tiene el país con respecto a las organizaciones internacionales de las cuales hace parte y de las decisiones que participa.

e. Directiva 001 del 2 de enero de 2014. Actualización de la Directiva sobre parámetros de actuación dentro de la política pública nacional para prevención, asistencia y protección a víctimas y posibles víctimas de trata de personas e investigación y judicialización de los casos sospechosos de trata de personas advertidos en los procesos de control y verificación migratoria (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2014)

Esta Directiva establece el marco legal de obligaciones estatales adquiridas por Colombia en materia de prevención, asistencia, investigación y judicialización de los casos de trata de personas y desde allí desarrolla algunas medidas que debe realizar Migración Colombia.

En este sentido, aparte de los convenios internacionales existentes en la materia, resalta compromisos internacionales adquiridos en el caso del Congreso Mundial 1996 en Estocolmo sobre explotación sexual comercial infantil, dentro de los que resalta los siguientes:

- Coordinación y cooperación a nivel local sobre medidas contra la explotación sexual comercial infantil.
- Acciones de educación, formación, información y comunicación enfocadas en la prevención de estos delitos.
- Desarrollo y aplicación de medidas legales y políticas para la protección de los niños, niñas y adolescentes de la explotación sexual.
- Restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Garantizar la participación de los niños, niñas y adolescentes en escenarios de socialización de la problemática.

De igual manera, destaca la participación de la entidad en los Comités Departamentales y Municipales de Lucha contra la Trata de Personas, dejando en cabeza de los Directores Regionales dicha responsabilidad.

Aparte de esto, establece los lineamientos de las actividades que se deben desarrollar en cumplimiento del Plan de Acción Institucional de Lucha contra la Trata de Personas, de la siguiente forma:

- Recibir y acompañar en coordinación con otras autoridades a víctimas de trata de personas provenientes del exterior.
- Identificar, al momento de realizar el control migratorio, a potenciales víctimas y tratantes o traficantes y coordinar la atención de estos casos con las entidades que hacen parte del Comité antitrata. Cuando sea el caso de niños, niñas y adolescentes, se debe articular con la Policía Judicial de la Policía Nacional (DIPRO), encargada de la investigación penal y con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- Participar en escenarios nacionales e internacionales y generar iniciativas donde se articulen esfuerzos con agencias homólogas o entidades encargadas de la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, para la implementación de estrategias e intercambio de información, con el objetivo de enfrentar esta problemática.

También, establece las acciones que se deben realizar en los casos de identificación de víctimas de trata de personas y posibles tratantes, la coordinación con otras entidades del orden nacional según el caso determinado y la lista de contactos requerida para las comunicaciones necesarias de asistencia requerida.

Finalmente, deroga la Directiva 032-A del 30 de noviembre de 2012, al establecer la actualización de los procedimientos que se deben efectuar.

Lo anterior es lo que ha desarrollado la entidad como lineamientos y directrices en materia de trata de personas, a continuación se exponen otras herramientas que se han utilizado a nivel institucional para la prevención de este flagelo.

2. Capacitaciones a funcionarios

Durante el año 2014, se han capacitado a 115 funcionarios pertenecientes a Migración Colombia, en los temas de derechos humanos en el control migratorio, donde se abarcan de manera especial conceptos de trata de personas y tráfico de migrantes.

3. Piezas comunicativas

La oficina de comunicaciones, en unión con las Direcciones Regionales, ha trabajado en una campaña comunicativa para tener publicidad en todos los puestos de control migratorio, en donde se entregan volantes a los viajeros, de la siguiente manera:



Ilustración 10. Publicidad entregada en los puestos de control migratorio.

Fuente: Imagen del volante, obtenida en la oficina de Comunicaciones de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Lo que se quiere con esta pieza comunicativa es incitar a las posibles víctimas de trata de personas a confiar en el oficial de migración que la esté atendiendo y denunciar cualquier tipo de actividad ilícita que se esté realizando por parte de los tratantes, además de brindar una ayuda integral a esta persona.

Como se muestra, este volante contiene además los números nacionales de intervención nacional en los casos de trata de personas, los cuales funcionan a nivel internacional.

4. Relaciones internacionales

Migración Colombia participa activamente en las Comisiones Binacionales Fronterizas (Combifron) o mecanismos de seguridad con países con los cuales no se tiene fronteras. Estos son eventos que se realizan constantemente con países como Ecuador, Guatemala, Chile, Perú, Panamá y República Dominicana para tratar temas de seguridad fronteriza, dentro de los cuales se encuentra el de combatir la trata de personas.

Para lo anterior, se han determinado labores entre los países para compartir información sobre grupos ilegales de tratantes, preparar a los funcionarios en temas de seguridad y, en general, desarrollar la colaboración mutua en la lucha contra la trata de personas.

5. Logros en lo corrido del 2014 - Estadísticas sobre posibles casos de trata de personas.

En aplicación de las políticas o protocolos de atención enunciados anteriormente, el siguiente cuadro dispone los casos de asistencia a víctimas de trata de personas, encontrados por la Entidad:

Año	N.º Víctimas
2012	4
2013	46
2014 (enero-mayo)	36

Total

86

Tabla 2. Estadísticas.

Fuente: Datos suministrados por la Oficina Asesora de Planeación de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Sumado a lo anterior, el Informe N.º 1 “Evolución del fenómeno de trata de personas” (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2014), establece que de 27 posibles víctimas de trata de personas, el 59 % de ellas eran mujeres y el 41 % restante, hombres. Destaca como principales departamentos y regiones en Colombia, afectados por este delito: Cesar, Norte de Santander, Antioquia, Eje Cafetero, Valle del Cauca, Cauca y Putumayo (Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, 2014). El informe incluye la siguiente gráfica.

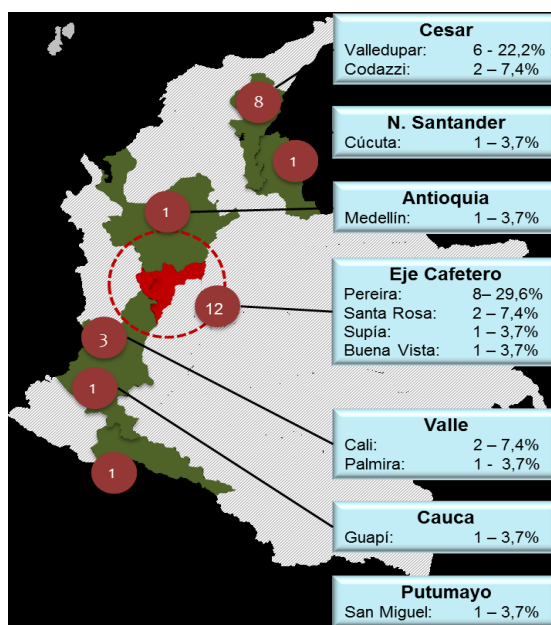


Ilustración 11. Mapa estratégico.

Fuente: Ilustración tomada del informe “Evolución del fenómeno de trata de personas” de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Un dato muy relevante que se debe resaltar en este informe, es que el 33 % de los casos corresponden a niños, niñas y adolescentes.

6. Conclusión

A modo de conclusión, en Migración Colombia existen políticas de prevención de la trata de personas, asistencia a víctimas, investigación y judicialización que hacen parte de la Política Integral de Derechos Humanos de la entidad y que además se han aplicado en 86 casos presentados en lo corrido del funcionamiento de la entidad⁴ –la cual inició sus labores el 1 de enero de 2012–. En estos casos se puede establecer que la actuación de los funcionarios se ha dado en cumplimiento de los estándares internacionales, de la legislación colombiana en materia de trata de personas y de la política pública en general que se tiene adoptada para los mismos.

De lo anterior, se puede concluir que Migración Colombia está cumpliendo con los parámetros establecidos para la prevención de la trata de personas, en el marco del control migratorio y de las otras funciones que desempeña, salvaguardando al Estado colombiano de posibles casos de responsabilidad internacional por incumplimiento de los compromisos adquiridos. Pues, como ya se anotó, dentro de su normativa interna se establecen medidas para el tratamiento de casos potenciales, se ha capacitado a un número significativo de funcionarios en materia de derechos humanos, se cuenta con estudios estadísticos que muestran avances y aplicación de las políticas internas adoptadas, se tienen mecanismos de cooperación no solo con

⁴ Estos datos estadísticos corresponden a información recogida durante el primer trimestre de 2014 de la entidad.

las demás entidades estatales que participan en las acciones de prevención y atención de casos de trata de personas, sino con otros países –lo cual es un avance importante en este tema en particular–; también se ha determinado la importancia del proceso de comunicaciones, enfocando una campaña específicamente en el tema de la prevención.

Teniendo en cuenta esto, Migración Colombia ha realizado una labor que vale la pena resaltar en materia no solo de prevención de la trata de personas, sino de atención a víctimas y capacitación a los funcionarios, puesto que, a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, reviste una particular importancia el conocimiento por parte de los funcionarios públicos sobre los derechos humanos y temas que atañen directamente a las autoridades migratorias (Caso Familia Pachecho Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, 2013).

No obstante, la importancia y utilidad de la existencia de estos protocolos debe revisarse a la luz del cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano, que se analiza en el próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

Análisis de la implementación de los estándares internacionales dentro del ordenamiento jurídico colombiano en materia de prevención contra la trata de personas en el marco del proceso de control migratorio

a. Análisis de la implementación de estándares internacionales de prevención de la trata de personas en el control migratorio

Teniendo presentes las obligaciones que tiene el Estado colombiano en materia de prevención de la trata de personas y la política pública y las actividades implementadas en el cumplimiento de este fin particular, en lo referente al control migratorio que se realiza a los diferentes viajeros que ingresan y salen de Colombia, es necesario analizar si efectivamente se está cumpliendo con lo establecido en el marco internacional de la garantía y protección de derechos humanos.

De esta forma, es importante resaltar que “el proceso migratorio debe efectuarse de manera ordenada e informada, y durante el traslado y residencia de la personas en otro lugar se debe garantizar el respeto y protección de su dignidad humana y unas condiciones favorables a su bienestar” (OIM Colombia, 2010), brindando las garantías suficientes para una migración segura y respetuosa.

De lo anterior, se colige que el proceso de control migratorio debe contar con unas garantías mínimas de derechos para los viajeros, dentro de lo cual se deben contemplar las medidas de prevención de la trata de personas y la asistencia a víctimas.

Ahora bien, “la prevención del problema amerita una reflexión profunda y cuidadosa sobre las situaciones de vulneración de derechos que ubican a las personas en situaciones límite y las expulsan de sus lugares de origen (Vargas, Flórez, & Mendoza, 2011), caso en el cual es de gran importancia revisar la trata de personas desde el contexto social en donde se generan estos graves casos de violaciones a los derechos humanos, situación que llama la atención ya que, como se ha dicho anteriormente, las problemáticas sociales, económicas y culturales llevan a que las personas migren, convirtiéndose en seres humanos vulnerables ante este delito.

No obstante, la amplitud de lo planteado anteriormente, que también cuenta como una obligación del Estado colombiano, la prevención en el presente trabajo se aborda desde un tema muy específico, como lo son las políticas existentes en el control migratorio para la trata de personas.

En este sentido, Elvia Vargas, Carmen Elisa Flórez y Laura María Mendoza (2011) en su estudio, recomiendan diseñar e implementar una estrategia de sensibilización, aprovechando la descripción que se logró llevar a cabo sobre los roles de los implicados en la trata de personas y acerca de los mecanismos de abuso de poder que se utilizan en los procesos de captación y explotación. Al respecto resaltan: “La sensibilización frente al delito es otra tarea pendiente en el

grupo de servidores públicos que tienen que ver con el problema (p. ej., fiscales, autoridades migratorias, policía nacional, entre otros)” (Vargas, Flórez, & Mendoza, 2011; p. 89).

Es así como se encuentra que además de la adopción de políticas, capacitaciones a los funcionarios, instrumentos de prevención del delito de trata de personas, la sensibilización a la población es una tarea que reviste la misma importancia. Dicha sensibilización no solo debe ir enfocada entonces al conocimiento del delito como tal, sino como problemática social donde se dan múltiples vulneraciones a los derechos humanos, donde las medidas que se deben tomar revisten mayor valor y entonces la prevención es un tema que adquiere mucha importancia.

La necesidad de adoptar medidas dirigidas a la prevención de la trata de personas, como se estableció anteriormente, se encuentra en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, traído al ordenamiento jurídico colombiano por medio de la Ley 800 de 2003, el cual establece como obligaciones específicas, las siguientes:

- Adoptar políticas y programas encaminados a:
 - prevenir y combatir la trata de personas.
 - Proteger a las víctimas de los riesgos de victimización.
 - Actividades de investigación.
 - Campañas de información y difusión.
 - Iniciativas sociales y económicas.

- Cooperación con organismos no gubernamentales, organizaciones pertinentes o sectores de la sociedad civil.
- Cooperación bilateral o multilateral.
- Intercambio de información entre las entidades estatales competentes en el tema, tendientes a determinar:
 - Si los viajeros que intentan cruzar fronteras con documentos de viaje pertenecientes a terceros o sin documentación de viaje son víctimas o tratantes.
 - Los tipos de documentos de viaje que han utilizado las personas que se han encontrado en situaciones de autores o víctimas de trata de personas.
 - Los métodos y medios utilizados por los grupos delincuenciales, incluidos para captación, transporte, rutas, vínculos, así como posibles medidas para detectarlos.
- Capacitación a los funcionarios públicos en la prevención de la trata de personas (métodos para prevenir, enjuiciar a los traficantes, proteger los derechos de las víctimas, derechos humanos, derechos de los niños, niñas y adolescentes, de las mujeres y para fomentar la cooperación con entidades no gubernamentales, organizaciones pertinentes y demás sectores de la población civil).
- Reforzar los controles fronterizos para prevenir y detectar la trata de personas.
- Deberá trabajarse para que los medios de transporte internacional verifiquen que los pasajeros porten los documentos de viaje e identificación correspondientes.

➤ Medidas de inadmisión y deportación a viajeros que tengan anotaciones por comisiones de delitos de trata o afines.

➤ Reforzar la operación entre los organismos de control fronterizo, estableciendo medidas de comunicación de conductos directos.

➤ Verificar la validez y veracidad de los documentos de viaje e identificación.

Al respecto y para dar mayor claridad a las medidas adoptadas en la entidad migratoria colombiana, en cumplimiento de la esta obligación de prevención internacional, Migración Colombia ha desarrollado las siguientes actividades, como parte de su Política Integral de Derechos Humanos, las cuales se ponen a disposición a través del siguiente cuadro comparativo.

ESTÁNDAR INTERNACIONAL SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS	ACTIVIDAD DENTRO DE LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA PARA LA PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS
Capacitación a los funcionarios públicos en la prevención de la trata de personas.	Programas de capacitación en derechos humanos de los migrantes y de formación ética a los funcionarios de la entidad. Se han capacitado a 115 funcionarios.
Adoptar políticas y programas enfocados en la prevención de la trata de personas.	Estrategias de comunicación en temas de trata de personas. El oficial de migración puede ser su última opción. ¡Denuncie!
Adoptar políticas y programas enfocados en la prevención de la trata de personas.	Directrices a los procesos misionales. Resolución 01701 de 2013. Directivas 029 de 2012, 032A de 2012, 043 de 2013, 001 de 2014.

Adoptar políticas y programas enfocados en la prevención de la trata de personas.	Herramienta VITA (ayuda de traducción a víctimas). Hallazgo de dos personas con idioma diferente al español.
Reforzar operación entre los organismos de control fronterizo, estableciendo medidas de comunicación de conductos directos. Los métodos y medios utilizados por los grupos delincuenciales, incluidos captación, transporte, rutas, vínculos, así como posibles medidas para detectarlos. Intercambio de información entre las entidades estatales competentes en el tema.	Identificaciones de víctimas de trata de personas y tratantes al momento de realizar los procedimientos de ingreso o salida del país, y coordinación de las actividades pertinentes con el COAT. Desde el 1.º de enero de 2011 al primer trimestre del año 2014, se identificaron 86 posibles víctimas de trata de personas. Se tienen implementadas medidas de comunicación directa entre las entidades que conforma el COAT, para brindar ayuda inmediata en casos o posibles casos de trata de personas.
Reforzar los controles fronterizos para prevenir y detectar la trata de personas. Verificar la validez y veracidad de los documentos de viaje e identificación.	Aplicación de la Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos del Mercosur y Estados Asociados.
Los métodos y medios utilizados por los grupos delincuenciales, incluidos captación, transporte, rutas, vínculos, así como posibles medidas para detectarlos. Intercambio de información entre las entidades estatales competentes en el tema.	Participar en escenarios de intercambio de información para la lucha de la trata de personas. Colombia tiene convenios bilaterales con Ecuador, Perú, Panamá, Costa Rica y Guatemala (Combifron).
Verificar la validez y veracidad de los documentos de viaje e identificación. Reforzar los controles fronterizos para prevenir y detectar la trata de personas.	Revisión de documentos de viaje e identificación para los procedimientos migratorios. Se cuenta con dactiloscopistas y documentólogos plenamente capacitados en todos los puestos de control migratorio.
Adoptar políticas y programas enfocados en la prevención de la trata de personas.	Utilización de preguntas especiales en la entrevista migratoria. Los informes muestran que se utilizan las preguntas de la herramienta VITA en casos sospechosos de trata de personas.
Reforzar operación entre los organismos de	Cooperación interinstitucional: Migración Colombia hace

control fronterizo, estableciendo medidas de comunicación de conductos directos. Los métodos y medios utilizados por los grupos delincuenciales, incluidos captación, transporte, rutas, vínculos, así como posibles medidas para detectarlos. Intercambio de información entre las entidades estatales competentes en el tema.	parte del Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas.
Medidas de inadmisión y deportación a viajeros que tengan anotaciones por comisiones de delitos de trata o afines.	Identificación de posibles víctimas y posibles tratantes. Se realizan capturas correspondientes cuando se encuentran falsedades documentales o pruebas al respecto. De igual manera durante el funcionamiento de Migración Colombia, ha habido 86 posibles víctimas de trata de personas.

Tabla 3. Análisis de la aplicación de los estándares internacionales en materia de trata de personas.

Fuente: Tabla de Análisis elaborada con la información recolectada en la investigación.

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, en donde se comparan las exigencias internacionales en materia de prevención de la trata de personas con la labor realizada hasta la fecha por la entidad migratoria colombiana, se puede ver que efectivamente dentro de la política institucional se tienen establecidas medidas para la prevención de este flagelo. Estas medidas, de alguna manera, han mostrado resultados a la entidad y al Estado colombiano como tal, revelando que la situación de la trata de personas es un tema de gran importancia para el país.

Dentro de estas medidas, se encuentra tanto capacitación a los funcionarios en temas relativos a los derechos humanos, dentro de los cuales se involucran los fenómenos de la trata de

personas y el tráfico de migrantes, como utilización de los medios de comunicación a través de folletos que se entregan a los viajeros, los cuales tienen como fin último la prevención de este flagelo.

Es importante resaltar nuevamente que, a nivel estatal e internacional, se cuenta con medidas de judicialización del delito de la trata de personas, medidas de asistencia a víctimas, pero muy pocas medidas encaminadas directamente a la prevención de este flagelo, aun siendo una exigencia de los estándares internacionales, con la misma importancia que las anteriores.

Por lo anterior, en esta investigación se busca hacer énfasis en la prevención, como medida que para Migración Colombia reviste gran importancia, ya que es cabeza para la creación de protocolos específicamente en esta materia.

Como ya se estableció, existen grandes dificultades para combatir el delito de la trata de personas, ya que quienes cometen esta clase de conductas lo hacen desde el ámbito internacional, lo cual dificulta el establecimiento de su identificación. Sumado a esto las amenazas sobre las víctimas persisten, aun cuando se encuentran alejadas de los captores, haciendo difícil la ayuda e información que se puedan brindar a las autoridades, por lo cual es menester orientar los esfuerzos a la prevención de este delito.

Ahora bien, frente a la prevención como tal, Migración Colombia por lo visto tiene clara su obligación de implementación de medidas y por esta razón responde a los estándares internacionales establecidos, analizados anteriormente, al cumplir con actividades encaminadas a

capacitar a los funcionarios, con la adopción de políticas y programas de prevención, con el refuerzo de la operación en los puestos de control migratorio (revisiones de documentos de viaje, documentos de identificación, permisos de salida del país de menores de edad, etc.), con el establecimiento de medidas de comunicación con autoridades estatales, acceso a bases de datos de Interpol y Policía que ayudan con la intervención de personas con anotaciones o alertas por delitos transnacionales.

Sin embargo, al hacer una revisión más profunda respecto de lo que la implementación de estas medidas implica, se puede afirmar que falta realizar actividades y desarrollar medidas que estén encaminadas directamente en la prevención de la trata de personas, como estándar específico en la materia y como necesidad de política pública estatal de lucha contra este delito.

De lo anterior, se entiende que las medidas que existen son superficiales o no abarcan la totalidad de la problemática existente, en comparación con la gran labor que desempeña Migración Colombia y la gran responsabilidad que de allí se desprende, como se explicará en el aparte de conclusiones de esta investigación.

b. Conclusiones y retos en materia de prevención de la trata de personas en el control migratorio

➤ Estándares internacionales

A nivel internacional existen estándares encaminados directamente a la prevención del delito de trata de personas. Existen normas tanto de *hard law* como de *soft law* que buscan

combatir la trata de personas, como uno de los fenómenos sociales que mayor cantidad de derechos humanos vulnera.

De esta manera, existen convenciones y protocolos ratificadas por Colombia, declaraciones de derechos humanos, sentencias de tribunales internacionales, recomendaciones realizadas al interior de organismos internacionales y demás documentos que hacen parte de los estándares internacionales existentes para la prevención del delito de trata de personas.

➤ Normatividad y política pública en Colombia

En Colombia, por la gravedad de garantía de los derechos humanos frente al delito de la trata de personas, se ha determinado la necesidad de implementar políticas públicas a nivel nacional, regional, departamental y municipal que busquen combatirlo; es así como se crearon los Comités Interinstitucionales de Lucha contra la Trata de Personas, en distintos niveles del ordenamiento territorial.

Por ello, se han implementado mecanismos de atención a víctimas, resaltando la obligación de prevención de este delito, y las autoridades de los órdenes municipal, departamental y nacional están aunando esfuerzos para la eliminación de este flagelo.

➤ Política pública en el control migratorio

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, como entidad encargada de los lineamientos y políticas en materia de control migratorio en el país, se ha encargado de considerar dentro de sus procedimientos y tareas, la prevención del delito de trata de personas.

De esta forma, ha incluido dentro de sus normas, estándares internacionales, decisiones tomadas a través de organizaciones internacionales, leyes y demás exigencias existentes en la materia.

Sumado a lo anterior, como representante del Gobierno colombiano en algunas reuniones internacionales, ha resaltado la importancia del trabajo conjunto para combatir este flagelo, implementado medidas de prevención tales como: revisiones documentales de viajeros internacionales, trabajo en conjunto con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la revisión de la exigencia de los permisos de salida del país de menores de edad (Ley 1098 de 2006), capacitaciones a los funcionarios de los puestos de control migratorio, medidas comunicativas de prevención y control estadístico.

➤ Participación en la eliminación de la trata de personas

Migración Colombia ha realizado actividades e implementado lineamientos en materia de prevención de la trata de personas; ha desarrollado capacitaciones en el tema de derechos humanos, mediante piezas comunicativas dirigidas al público con el fin de prevenir este flagelo; ha llevado a cabo estudios estadísticos de posibles casos de trata de personas encontrados por las autoridades migratorias en el cumplimiento de sus funciones; además integra el Comité de Lucha Contra la Trata de Personas a nivel nacional y regional y participa activamente en mecanismos de seguridad con otros países.

➤ Cumplimiento de estándares internacionales

Frente al cumplimiento de los estándares internacionales en materia de prevención de la trata de personas por parte de la autoridad migratoria colombiana, se refleja que efectivamente se

han implementado medidas encaminadas a su logro, que ciertamente reconocen la existencia y obligatoriedad en el cumplimiento de los estándares internacionales existentes.

➤ Prevención de la trata de personas

La tarea de prevención de la trata de personas, en cuanto a que evita la victimización de tantas seres humanos en el mundo y la violación sistemática de los derechos humanos, llama la atención de la comunidad internacional y debe ser uno de los puntos de partida de las actividades de eliminación de este delito que encabezan los Estados del mundo.

➤ Dificultades generales

Frente a las dificultades que se han presentado para combatir la trata de personas en el mundo, resalta la obligación de prevención, a la cual deberían aportarse más esfuerzos por parte de todos los Estados, tarea en la cual tienen una importante responsabilidad las autoridades migratorias, como las primeras y las últimas que, en la mayoría de los casos, tienen contacto con las víctimas.

➤ Datos

No obstante la importancia que tiene el tema de la trata de personas para Migración Colombia, el último informe entregado por la Oficina de Nacionales Unidas contra la Droga y el Delito (ONU, 2014) manifiesta que hay un aumento del 5 % de las víctimas y que este delito está enfocado principalmente en niños, niñas, adolescentes y mujeres, por lo cual las medidas existentes deben reforzarse e implementarse otras estrategias de prevención.

➤ Datos en Colombia

Para el caso de Colombia, en el informe citado se señala que, “Durante lo corrido del año 2014, el Estado colombiano ha coordinado la atención a 46 personas (35 mujeres y 11 hombres) víctimas de trata de personas; de estas, 42 son adultas y 4 menores de edad. Las finalidades de explotación identificadas fueron: explotación sexual (17 casos), trabajos o servicios forzados (26 casos) y matrimonio servil (3 casos)” (ONU, 2014).

Teniendo en cuenta esto, aunque Colombia ha realizado un gran esfuerzo con el fin de combatir la trata de personas, se hace necesaria la inclusión e implementación de mayores medidas de control con fines de prevención de este grave flagelo.

➤ Importancia de prevenir

En el combate del delito de trata de personas, se encuentra que el mayor esfuerzo realizado está encaminado a la atención y reparación integral de las víctimas, pero no menos importante resaltan las medidas de prevención, por lo cual deben implementarse otras que reconozcan de forma más precisa y palpable este elemento, como uno de los lineamientos de la política internacional, nacional e institucional. Es menester recordar que en la prevención se encuentra la interrupción de la materialización de actos que son sumamente violatorios de la vida, la dignidad humana y demás derechos, que hacen parte de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

➤ Adopción de medidas

Del análisis del cuadro comparativo de los estándares internacionales implementados al interior de Migración Colombia, se identifica que a nivel documental se encuentran los soportes de actuación en la prevención de la trata de personas y se establece la obligatoriedad de su aplicación en todos los casos sospechosos; sin embargo, no se evidencia un seguimiento por parte de los directivos para establecer la efectividad de estas medidas adoptadas; solamente se establecen unos informes estadísticos, sin justificación de los procedimientos aplicados.

➤ Soportes de actuación

La importancia de la obligación de prevención de la trata de personas en el control migratorio no se evidencia de forma directa, los documentos y acciones revisadas abarcan todos los temas de prevención, investigación, atención a víctimas, cooperación interinstitucional, de forma general.

➤ Capacitaciones a funcionarios

De los reportes revisados, donde se habla de la capacitación a los funcionarios en derechos humanos, se aprecia que los temas de trata de personas se manejan desde un punto de vista meramente conceptual, dejando de lado la casuística, que es una de las formas de mayor sensibilización de las personas hacia el delito.

➤ Sensibilización

No se perciben prácticas de sensibilización concretas, al interior de la entidad migratoria, solo de forma superficial se introducen conocimientos sobre los estándares internacionales, sobre

el flagelo y los trámites que se deben realizar en caso de una posible víctima de la trata de personas.

➤ Revisión documental

Tal vez una de las mejores labores que realiza la entidad migratoria, por la práctica y conocimientos de los funcionarios que se encuentran en los puestos de control, son las revisiones de documentos de identificación, pasaportes y permisos de salida del país, actividad en la cual los oficiales de migración son bastante estrictos al momento de realizar los procedimientos correspondientes.

➤ Herramienta VITA

La herramienta VITA (Ayuda de Traducción a Víctimas, por sus siglas en inglés) aunque es de gran utilidad, no ha dado los resultados esperados en materia de trata de personas; se reporta que faltan idiomas de algunos países africanos y que el funcionario se encuentra restringido al uso de las preguntas preestablecidas, lo que, en algunas situaciones, limita la labor de control.

Sumado a esto, las Direcciones Regionales de la entidad reportan que los pocos casos que se han detectado de posible trata de personas son de hispanohablantes, y la herramienta ha servido más para identificar casos de tráfico de migrantes.

➤ El Oficial de Migración puede ser su última opción

Se reconoce que la prevención de la trata de personas para Migración Colombia es un tema importante en la agenda. No obstante, una sola campaña comunicativa no es suficiente para mitigar los daños que causan los reclutadores de víctimas. Es primordial ampliar la cobertura de la labor que se puede realizar desde la Oficina de Comunicaciones y trabajar en otros mecanismos que tengan mayores resultados en la población.

➤ Escenarios de intercambio de información

Migración Colombia participa activamente en escenarios tanto nacionales como internacionales, dentro de los cuales uno de los compromisos es la lucha contra la trata de personas. Allí se comparte información y estrategias para combatir este delito y se toman decisiones políticas en torno a los compromisos internacionales.

➤ Controles a las medidas implementadas

No obstante las medidas adoptadas al interior de la entidad, en cumplimiento de los estándares internacionales, no se evidencia un seguimiento del conocimiento de estas políticas por parte de los funcionarios obligados a su aplicación, por lo cual, teniendo en cuenta la importancia del tema que se está abordando, se considera necesaria la evaluación de la aplicación de los estándares internacionales, de la política institucional y su conocimiento por parte de cada uno de los funcionarios.

No solo se deben realizar controles frente al conocimiento de los funcionarios de las medidas tendientes a la prevención de la trata de personas implementadas al interior de la entidad, se debe hacer también un control frente a cada una de las medidas existentes, con el fin

de revisar su efectividad. Es la única manera de saber si se requiere de acciones distintas o determinar si las que existen son suficientes.

➤ Identificación de víctimas

Aunque existen los protocolos de identificación de posibles víctimas, deberían desarrollarse otros que se realicen con especialistas en la materia, para dar mayor efectividad en estos casos, los cuales deben ser actualizados de forma periódica, teniendo en cuenta que los *modus operandi* de estas bandas criminales cambian constantemente.

➤ Comunicación

Debe darse mayor importancia a las piezas comunicativas, toda vez que se puede producir a partir de allí un mejor conocimiento de la trata de personas al público en general y generar mayor conciencia en la población.

➤ Colaboración internacional

Uno de los temas con mayor relevancia es la colaboración internacional, por lo que debe realizarse un mayor seguimiento a los compromisos adquiridos entre Colombia y otros países, los cuales deben tener como fundamento la búsqueda de resultados en materia de trata de personas y cooperación en la prevención de la misma, a partir del intercambio de datos e implementación de medidas de seguridad universales.

➤ *Modus operandi*

La cooperación internacional que se da a partir de las diferentes reuniones entre países, como comisiones binacionales fronterizas, son escenarios que sirven para el estudio de los *modus operandi* de las bandas criminales internacionales de tratantes, lo cual es uno de los temas fundamentales para combatir la trata de personas, que a la larga lleva a la prevención de la propagación de este delito.

➤ Competencia

Migración Colombia, en lo que corresponde con la trata de personas, no solo debe limitarse en lo que por decreto es de su competencia (control de ingreso y salida del país, verificación de extranjeros y regularización documental), sino que debe buscar alianzas estratégicas para el cumplimiento de las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos corresponden a todos los funcionarios públicos; esto, teniendo en cuenta la obligación de las autoridades públicas de brindar colaboración necesaria cuando se tenga conocimiento de alguna violación a algún derecho fundamental y humano.

➤ Temas de capacitación

Respecto de las capacitaciones, no se evidencia que, en materia de la trata de personas, sean específicas prevención, manejo de casos particulares y capacidades de los funcionarios para evitar tratos revictimizantes. Estas se están realizando sobre temas generales de protección a los derechos humanos, lo cual es importante, pero no abarca de forma especial uno de los temas de su competencia y que se debe enfocar directamente, teniendo en cuenta las obligaciones establecidas en este trabajo.

➤ Obligación de protección

Es trascendental tener presentes las obligaciones relacionadas con la trata de personas que ostentan los servidores públicos, como representantes de un Estado social de derecho, tarea que debe hacer constantemente Migración Colombia en todos sus ámbitos y que hace parte de la sensibilización y generación de conciencia, partiendo de que la responsabilidad estatal se da, en principio, por acción u omisión de algún funcionario público. En este sentido, la tarea y responsabilidad de prevención se hace aún más amplia.

➤ Tarea de prevención en migración

La tarea de prevención de la trata de personas, además de relacionarse directamente con el objetivo de Migración Colombia por tratarse de un fenómeno migratorio, debe revestir mayor importancia para esta entidad, ya que va directamente enfocada al cumplimiento y garantía del ejercicio de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia, como uno de los fines esenciales del Estado y evita la responsabilidad internacional, además de las múltiples secuelas en la sociedad.

➤ Conclusión

A partir del análisis teórico documental realizado en esta investigación, se puede concluir que los estándares internacionales en materia de prevención de la trata de personas han sido implementados a través de mecanismos adoptados por la autoridad migratoria colombiana, no obstante, aunque abarcan la mayoría de las variables establecidas internacionalmente; en el contexto del proceso de control migratorio realizado por Migración Colombia, no son suficientes para la efectividad en la prevención de dicho flagelo, ya que son muy generales en relación con

el tema de los derechos humanos, pudiendo ampliar y desarrollar otros mecanismos específicos en la materia.

c. Recomendaciones

A partir de las anteriores conclusiones, se elaboran las siguientes recomendaciones, que buscan dar cumplimiento cabal a los estándares internacionales establecidos en materia de prevención de la trata de personas, en el marco del control migratorio:

1. Se debe capacitar a los funcionarios en el respeto en cuanto al trato que se debe dar a las posibles víctimas de trata de personas, desde un punto de vista garantista de los derechos humanos.
2. Es importante realizar campañas comunicativas en los puestos de control migratorio constantemente, por medio de las cuales se dé a conocer a los viajeros la gravedad del delito de trata de personas, las formas de reclutamiento, las violaciones a múltiples derechos, la vulnerabilidad en la que se pone a las víctimas, la forma de combatirlo y la tarea social de lucha contra este delito.
3. Dentro de las campañas comunicativas, algo que llama bastante la atención del público son los videos, por lo cual sería importante transmitir en los medios de información públicos y de la entidad migratoria todo lo que rodea el delito de la trata de personas.
4. Debido a que solo se cuenta con una herramienta de traducción que es predeterminada, es necesario implementar otras más completas que permitan y

faciliten la comunicación del funcionario con el viajero. De esta manera, se puede brindar mayor ayuda a las posibles víctimas de trata de personas y se puede dar mayor información a los viajeros en general, con el fin de prevenir la comisión de este delito.

5. Es necesario que Migración Colombia evalúe las medidas existentes en este momento, su resultado y operación, con el fin de conocer su efectividad de prevención en esta materia. De esta manera se podrán crear nuevos mecanismos que ayuden al cumplimiento del fin último, la lucha contra la trata de personas.
6. Se debe insistir a los funcionarios el cumplimiento y aplicación en los protocolos existentes en materia de prevención de la trata de personas, con un programa de sensibilización, pues realmente son la última opción que tiene el viajero para cambiar su rumbo y tomar la decisión correcta.
7. Sumado a lo anterior, es importante crear un protocolo para evitar la revictimización, acompañado de capacitaciones a los funcionarios sobre el trato que se debe dar a las víctimas de este flagelo, resaltando el gran estado de vulnerabilidad en el cual se encuentran las personas que han sido víctimas de tan despreciable delito, y que llegan a los puestos de control migratorio o de una u otra manera acuden a las autoridades migratorias, solicitando la salvaguarda de sus derechos fundamentales.
8. Sensibilizar a los servidores públicos en la responsabilidad que les asiste sobre la prevención y asistencia que se debe brindar a los seres humanos, es un tema que debe ocupar el primer puesto en la agenda de una entidad pública en Colombia y en cualquier parte del mundo. No se puede limitar las labores que se desarrollan día a día

a la competencia dada por medio de una ley, decreto o mandato, todos deben tener responsabilidad en la lucha contra la trata de personas.

BIBLIOGRAFÍA

Convenciones, convenios y protocolos internacionales

Naciones Unidas, Asamblea General “Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena”, A/RES/317(IV) (2 de diciembre de 1949). Disponible en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp?type=conven

Naciones Unidas, Comisión de Derecho Internacional “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”, A/CONF. 39/27 (23 de Mayo de 1969). Recuperado de <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html#PARTE I>

Naciones Unidas, Asamblea General “Convención sobre los Derechos del Niño”, A/RES/44/25 (20 de noviembre de 1989). Disponible en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp?type=conven

Naciones Unidas, Asamblea General “Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía”, A/RES/54/263 (25 de mayo de 2000). Disponible en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=32

Naciones Unidas, Asamblea General “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, A/RES/55/25 (15 de noviembre de 2000). Disponible en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en

Organización de Estados Americanos, “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, Serie sobre Tratados, B-32 (22 de noviembre de 1969). Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Organización de Estados Americanos, “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem do Pará)”, Serie sobre Tratados, A-61 (9 de junio de 1994). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Organización de Estados Americanos, “Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, Serie sobre Tratados, B-57 (18 de marzo de 1994). Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores.htm

Organización Internacional del Trabajo, “Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio”, C029 (28 de junio de 1930). http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312174:NO

Organización Internacional del Trabajo, “Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, C182 (17 de junio de 1999). http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312327:NO

Declaraciones

Naciones Unidas, Asamblea General “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, A/RES/48/104 (20 de diciembre de 1993). Disponible en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=32

Naciones Unidas, Asamblea General “Carta Internacional de los Derechos del Hombre”, A/RES/217 (III) (10 de diciembre de 1948). Disponible en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=32

Naciones Unidas, Asamblea General “Declaración de los derechos del niño”, A/RES/1386 (XIV) (20 de noviembre de 1959). Disponible en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=32

Naciones Unidas, Asamblea General “Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer”, A/RES/2263 (XXII) (7 de noviembre de 1967). Disponible en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=32

Normativa en Colombia

Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia).

Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley 1098 de 2006 (Colombia).

Ley 16 de 1972. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmada en San José Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Diciembre 30 de 1972. D. O. N.º 33.780.

Ley 12 de 1991. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. 22 de Enero de 1991. D. O. N.º 39.640.

Ley 248 de 1995. Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. Diciembre 29 de 1995. D. O. N.º 42.171.

Ley 470 de 1998. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores", firmada en México D. F. el 18 de marzo de 1994. Agosto 5 de 1998. D. O. N.º. 43.360.

Ley 679 de 2001. Por medio de la cual se expide un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual con menores, en desarrollo del artículo 44 de la Constitución. Agosto 3 de 2001. D. O. N.º 44509.

Ley 747 de 2002. Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de trata de personas y se dictan otras disposiciones. Julio 19 de 2002. D. O. N.º 44872.

Ley 765 de 2002. Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía", adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000. Julio 31 de 2002. D. O. N.º 44.889.

Ley 800 de 2003. Por medio de la cual se aprueban 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 complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000. Marzo 13 de 2003. D. O. N.º 45131.

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. Agosto 29 de 2005. D. O. 46015.

Jurisprudencia internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala, Serie C N.º 70 (25 de noviembre de 2000).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Familia Pachecho Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, Serie C N.º 272 (25 de noviembre de 2013).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Rantsev c. Chipre y Rusia, Demanda N.º 25965/04 (7 de enero de 2010).

Doctrina

Aguilar Astorga, C. R., & Lima Facio, M. A. (septiembre, 2009). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 5. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>

Camargo, P. P. (2007). *Tratado de derecho internacional público*. Bogotá: Leyer.

Del Toro Huerta, M. I. (2006). El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 6, 513-549.

Gómez Lee, M. I. (2008). [Reseña del libro *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*]. *Revista Opera*, 8, 202-204.

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. I., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Molina Peláez, S. M. (2013). *La defensa jurídica internacional del Estado colombiano un asunto de articulación de política pública*. Trabajo de grado no publicado.
- Naciones Unidas, Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2004). *Derecho internacional de los derechos humanos*. Bogotá: Autor
<http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/ODonell%20parte1.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006a). *Dimensiones de la trata de personas en Colombia*. Bogotá: Autor. Disponible en
http://www.oim.org.co/component/docman/doc_download/315-dimensiones-de-la-trata-de-personas-en-colombia.html
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006b). *Valores, conceptos y herramientas contra la trata de personas: guía para la sensibilización*. Bogotá: Autor.
<http://coddehumgro.org.mx/sitio/archivos/trata-de-ersonas/Publicaciones/Guia%20sensibilizacion.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2006c). *Panorama sobre la trata de personas. Desafíos y respuestas: Colombia, Estados Unidos y República Dominicana*. Bogotá: Autor. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo21.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones & Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. (2008). *Descentralización de la política pública de lucha contra la trata de personas: un enfoque territorial*. Bogotá: Autores. Recuperado de <file:///C:/Users/HP/Desktop/COL%2070.pdf>

- Organización Internacional para las Migraciones & Ministerio del Interior y de Justicia. (2008). *Lucha contra la trata de personas. Análisis de la trata de personas en Colombia - Año 2008* (Boletín N.º 30). Bogotá: Autores. Recuperado de file:///C:/Users/HP/Desktop/COL%20289.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (2010). *Un trato contra la trata. Guía para talleres de multiplicación sobre trata de personas* (2.^a ed.). Bogotá: Autor.
- Organización Internacional para las Migraciones & Universidad de los Andes. (2011). *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.
- Organización Internacional para las Migraciones & Ministerio del Interior de Colombia. (2012). *Manual de abordaje, orientación y asistencia a víctimas de trata de personas con enfoque de género y derechos*. Bogotá: Autores. Recuperado de http://publications.iom.int/bookstore/free/Manual_de_abordaje.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones & Ministerio del Interior de Colombia. (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: Autores. Recuperado de file:///C:/Users/HP/Desktop/COL%20375.pdf
- Robinson, M. A. (2002). *Principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas* (Informe E/2002/68). Ginebra: Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- Ruíz López, D., & Cadénas Ayala, C. E. (2005). ¿Qué es una política pública? *Revista Jurídica IUS-UNLA*, 5(18). <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

Salazar Vargas, C. S. (2012). La definición de política pública. *Bien Común*, 18(209), 47-52.

http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf

Vargas, E., Flórez, C. E., & Mendoza, L. M. (2011). *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema*. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.

Lineamientos migratorios en Colombia

Decretos, directivas, resoluciones y otros documentos

Decreto 4786 de 2008- [Presidencia de la República]. Por el cual se adopta la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007 - 2012. Diciembre 9 de 2008.

Decreto 4057 de 2011 [Presidencia de la República]. Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones. Octubre 31 de 2011.

Decreto 4062 de 2011 [Presidencia de la República]. Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura. Octubre 31 de 2011.

Decreto 834 de 2013 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia. Abril 24 de 2013.

Directiva 029 de 2012 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Adopción de la herramienta VITA (Ayuda de Traducción para Víctimas) en los puestos de control

migratorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Noviembre 2 de 2012.

Directiva 032-A de 2012 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Parámetros de actuación dentro de la política pública nacional para la prevención, asistencia y protección a víctimas y posibles víctimas de la trata de personas e investigación y judicialización de los casos sospechosos de trata de personas advertidos en los procesos de control y verificación migratoria. Noviembre 30 de 2012.

Directiva 043 de 2013 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se adopta la "Guía de Actuación regional para la Detección Temprana de Situaciones de Trata de Personas en pasos Fronterizos del MERCOSUR y Estados Asociados". Febrero 14 de 2013.

Directiva 001 de 2014 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Actualización de la Directiva sobre parámetros de actuación dentro de la política pública nacional para la prevención, asistencia y protección a víctimas y posibles víctimas de la trata de personas e investigación y judicialización de los casos sospechosos de trata de personas advertidos en los procesos de control y verificación migratoria. Enero 2 de 2014.

Resolución 01701 de 2013 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se adopta la Política Institucional de Derechos Humanos de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Octubre 2 de 2013.

Resolución 01688 de 2013 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Proceso de Control Migratorio y se dictan otras disposiciones. Octubre 31 de 2013.

Otros documentos

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2013). *Guía MCG 10 v1. Protección de derechos humanos (refugiados o asilados, trata de personas, implementación de herramienta VITA)*. Bogotá: Autor.

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2013). *Red Migrante "Garantías y servicios para el migrante en Colombia"*. Bogotá: Autor.

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2014). *Evolución del fenómeno de trata de personas*. Bogotá: Autor.

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2014). Informe de avance en derechos humanos. <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/entidad/publicaciones/informe-de-derechos-humanos-2014>

Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. (2014). *Informe utilización herramienta VITA (Ayuda de Traducción a Víctimas)*. Bogotá: Autor.

Otras publicaciones

Colombia, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (07 de diciembre de 2014). *Trata de niños en aumento, según informe más reciente de UNODC*. Recuperado de <http://www.unodc.org/colombia/es/press/2014/noviembre/trata-de-ninos-en-aumento-segun-informe-mas-reciente-de-unodc.html>

Colombia, Vicepresidencia de la República. (10 de diciembre 10 de 2013). *De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de política integral de los derechos humanos (2014-2034)*. Bogotá: Autor. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/paginas/2014.aspx>

Mercado Común del Sur. (7 de junio de 2012). *Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos del Mercosur y Estados Asociados*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad.

Naciones Unidas, Asamblea General “Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas”, A/RES/64/293 (12 de agosto de 2010). Disponible en https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/64/a-res-64-293_S.pdf

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social “Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer”, RES 1997/24 (21 de julio de 1997). Disponible en <http://www.iberopuebla.mx/microSitios/observatorioViolencia/bibliotecavirtual/Justiciayddhh/5Medidasprevenciondeldelitomujer.pdf>

Naciones Unidas, Corte Internacional de Justicia. Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Suscrita en la ciudad de San Francisco, el 26 de junio de 1945.

Radio Cadena Nacional S. A. (noviembre de 2014). *ONU: cuatro regiones del país concentran más del 70 % de casos de trata de personas*. Bogotá: Archivo Noticias RCN.

Real Academia Española. (1992). *Diccionario de la Real Academia Española* (21.^a ed.). (2 vols.). Madrid: Espasa Calpe.

Vieira, J. G. (26 de septiembre de 2011). 15 definiciones de política pública [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://politicas-y-publicas.blogspot.com/2011/09/normal-0-21-false-false-false-es-co-x.html>