

La trata de personas en Colombia - Principales fallas en el sistema de protección

Actualizado en marzo de 2021

En Colombia, existe un marco legal que debería garantizar que se identifique adecuadamente a las víctimas de trata y se las asista de manera adecuada. En el año 2005 en Colombia se modificó la legislación y se adoptó una definición y fines de explotación similares a los establecidos en el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (Protocolo de Palermo).

La Ley 985 del 2005¹ sobre trata de personas establece que el Estado colombiano debe “adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior, y para fortalecer la acción del Estado frente a este delito”.

Sin embargo, a pesar del desarrollo normativo, siguen faltando mecanismos efectivos de identificación, protocolos unificados de actuación entre las entidades competentes y coordinación interinstitucional para la asistencia adecuada e integral de las víctimas.

A continuación, se explican algunas de las principales fallas detectadas en el sistema de protección colombiano:

1. Diferencias territoriales

El sistema de protección colombiano se articula en torno a dos tipos de comités de trata: el Comité Interinstitucional, órgano consultivo del Gobierno Nacional, y los comités regionales del nivel local y seccional². La Estrategia Nacional de Trata de Personas³ desarrolla las medidas de protección establecidas en la Ley 985 del 2005 y establece unos lineamientos generales fijados desde el orden nacional, pero permite que cada autoridad territorial diseñe con total autonomía su propia estrategia local. Al no establecer criterios concretos y uniformes para todo el territorio, la atención y protección de las víctimas depende de la voluntad y capacidad de las autoridades locales, por lo que se producen serias diferencias geográficas.

A esta situación, se suman la falta de capacidad y recursos de los comités regionales. La autoridad nacional delega prácticamente toda su responsabilidad en los comités regionales, pero no contribuye en igual medida con recursos y

¹ Ley 985 de 2005, de 26 de agosto, sobre medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma (Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1069 de 2014). Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=17416

² Moreno, Carolina. 2020. “La trata de personas en Colombia: cuando el diseño institucional importa”, Ámbito Jurídico. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/penal/la-trata-de-personas-en-colombia-cuando-el-diseno-institucional>

³ Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2020-2024 (Recogida en el Decreto 1818 del Ministerio del Interior, a partir de la pág. 3). Disponible en: <https://bit.ly/2OJNF6w>

capacitación suficiente para que los comités puedan realizar su labor de manera adecuada. Debido a ello, muchos entes territoriales abordan la atención desde un enfoque de seguridad y persecución penal, por encima de la protección de los derechos las víctimas. Evidencia de ello es que un gran número de víctimas, una vez recurren a la ruta de protección, desisten de continuar en ella.⁴

Un ejemplo de la prevalencia del enfoque penal sobre la protección de los derechos de las víctimas es lo sucedido en la ciudad de Cartagena a mediados de 2018⁵, cuando se reportó el “rescate” de 23 jóvenes venezolanas “indocumentadas” que presuntamente eran víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual. Women’s Link presentó una serie derechos de petición ante las autoridades involucradas para solicitar información sobre las acciones de protección adoptadas respecto de estas mujeres, constatando que se aplicó un procedimiento de identificación y atención sin las mínimas garantías. De acuerdo con la respuesta del Ministerio del Interior, “ninguna de las mujeres identificadas de declaró como víctima de trata”. Sin embargo, sabemos que ocho de ellas diligenciaron el reporte del caso y solicitaron la asistencia como víctimas de trata. Todo ello indica que el proceso de identificación no es adelantado de manera proactiva e integral por las autoridades encargadas, sino que la responsabilidad recae desproporcionadamente sobre las víctimas.

2. Inconsistencia en las cifras oficiales

El Ministerio del Interior en el ejercicio de la Secretaria Técnica del Comité Interinstitucional es la fuente oficial en el registro y entrega de estadísticas de las presuntas víctimas de trata de personas. El Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior tiene como propósito la investigación, recopilación, sistematización y análisis de información referente a causas, modalidades, fines de explotación, tendencias, consecuencias y demás información relativa a la ocurrencia del delito de la trata de personas a nivel nacional. Sin embargo, los datos aportados por el Observatorio no coinciden con los datos arrojados por otras entidades, como la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Migración Colombia, gobernaciones y alcaldías.

Lo que llamaríamos las “cifras oficiales” no coinciden entre sí, ni aportan la misma información sobre las características de las víctimas. Esto demuestra que las instituciones no están articuladas para prevenir, identificar y combatir el delito de la trata de personas. Las cifras oficiales no coinciden tampoco con las de las organizaciones expertas en trata de personas, lo que deja en el alto sub-registro

⁴ Women’s Link Worldwide, 2017. “Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia”. Pág. 33. Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>.

⁵ El Tiempo, 20 de agosto de 2018. “Rescatan 49 mujeres que eran explotadas sexualmente en Cartagena”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/rescatan-49-mujeres-que-eran-explotadas-en-cartagena-23-eran-venezolanas-257960>

de víctimas, que impide dimensionar la gravedad del problema y, consecuentemente, generar políticas públicas efectivas y mecanismos de protección adecuados. El Ministerio del Interior tampoco proporciona información sobre el equipo especializado que les debe brindar asistencia, si la atención fue inmediata o mediata, si lograron el restablecimiento de sus derechos, lo que ratifica que no se les hace seguimiento. La información confiable, detallada, actualizada y unificada debería ser el punto de partida para combatir la trata de personas en Colombia.

Un ejemplo de todo ello es el informe anual que emite el Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior. Desde que se inició la emergencia humanitaria compleja en Venezuela en 2015, el aumento de víctimas de trata de origen venezolano es un hecho que han constatado diferentes organizaciones de la sociedad civil e, incluso, por otras entidades públicas, como la Fiscalía General de la Nación, que en 2018 tuvo conocimiento de 117 casos de trata de personas, 11 de ellas venezolanas⁶. Sin embargo, el informe estadístico anual del Observatorio no recoge el número de víctimas venezolanas que son trasladadas a Colombia para ser explotadas. En el informe de 2019⁷ no existe ninguna información sobre la nacionalidad de las víctimas. En el informe de 2020⁸ únicamente se indicaba la nacionalidad en el caso de trata externa, es decir desde Colombia a otros países, viéndose que de un total de 27 víctimas de trata externa, 15 eran de origen venezolano (a corte 12 de junio de 2020). Esto sucede porque el informe no contempla la posibilidad de que Colombia sea un país de destino de trata y recoge únicamente dos categorías: trata interna (entre departamentos de Colombia) y trata externa (desde Colombia a otros países)⁹. La baja calidad y profundidad de los datos oficiales es un indicador de la falta de visión del Ministerio del Interior sobre el riesgo de trata que enfrentan las personas migrantes venezolanas que llegan a Colombia, especialmente mujeres y niñas.

3. Falta de formación y capacitación

Uno de los problemas tradicionales que dificulta la identificación víctimas de trata es la falta de formación por parte de funcionarios a nivel territorial, así como el desconocimiento de la reglamentación y de protocolos o rutas para identificar a víctimas y potenciales víctimas de trata de personas.

Los esfuerzos que en los últimos años se han hecho para capacitar a autoridades judiciales y de la Fiscalía sobre la ruta de atención y los protocolos de atención y asistencia a víctimas no han sido suficientes¹⁰. Según información recogida en

⁶ Corporación SerVoz, 2019. "IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Año 2019". Pag.69. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>

⁷ Ministerio del Interior de Colombia. "INFORME ESTADÍSTICO TRATA DE PERSONAS 2019". Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_estadistico_2019.pdf

⁸ Ministerio del Interior de Colombia. "INFORME ESTADÍSTICO TRATA DE PERSONAS 2020". Disponible en: https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/informe_semanal_corte_12_de_junio_2020_0.pdf

⁹ Ministerio del Interior. "¿Qué es la trata de personas?". Disponible en <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/trata-de-personas/que-es-la-trata-de-personas>

¹⁰ Corporación SerVoz, 2019. "IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Año 2019". Pag.23. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>

un informe de la Corporación SerVoz¹¹, solo 4 fiscales recibieron formación en trata en 2018. Según este mismo informe, cada vez son menos los fiscales especializados en el delito de trata de personas. En 2016, había 28 en direcciones seccionales y 6 del Grupo de Articulación para la Lucha contra la Trata de Personas y Delitos Conexos; en 2017 había 27 en direcciones seccionales y 4 del grupo de articulación; en 2018, 26 en direcciones seccionales y 3 del grupo de articulación. Se trata de un número realmente bajo teniendo en cuenta la magnitud de la problemática.

Por otro lado, no se están realizando acciones que vayan orientadas a deconstruir imaginarios y estereotipos sobre las víctimas de trata. Esto provoca que todavía algunos funcionarios esperen que la víctima denuncie a su tratante como condición para prestarle atención, pese a que una decisión de la Corte Constitucional del año 2016 anuló esta norma. Además, persiste un profundo desconocimiento sobre la trata de personas, que tiende a ser confundida por las autoridades con delitos conexos como la explotación sexual, el abuso sexual o el tráfico de migrantes, lo cual potencia los obstáculos para que las víctimas puedan ser detectadas y atendidas.¹²

A nivel general, no se realizan acciones de seguimiento de las capacitaciones que permitan determinar su eficacia y aplicación en las tareas de identificación y protección de las víctimas.

4. Acceso a justicia

Tal y como recoge SerVoz¹³, en 2018, el Fiscal General de la Nación, Néstor Humberto Martínez, sostuvo que entre 2013 y 2018, se abrieron 673 investigaciones por trata en el país, detectando un incremento de esas conductas en las zonas turísticas del territorio nacional. Frente a un tan alto número de investigaciones, entre 2015 y 2018 solo obtuvieron sentencia condenatoria el 15% de los casos.

Según información recogida por Women's Link¹⁴, entre enero de 2011 y abril de 2016, se iniciaron un total de 908 investigaciones por el delito de trata de personas, y sólo se obtuvieron 52 sentencias condenatorias .

5. Trata de personas en el marco del conflicto armado

Colombia es un país reconocido a nivel mundial por la práctica de reclutamiento forzado de menores, pero persiste un profundo desconocimiento de la trata de personas que ocurre con ocasión al conflicto armado. El Ministerio del Interior le deja la responsabilidad del seguimiento de este tema a la Defensoría del Pueblo,

¹¹ Ibidem. Pag.73.

¹² Women's Link Worldwide, 2017. "Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia". Págs. 32-33. Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>.

¹³ Corporación SerVoz, 2019. "IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Año 2019". Pag.41. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>

¹⁴ Women's Link Worldwide, 2017. "Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia". Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>.

cuando su competencia abarca todas las acciones que implica la problemática de la trata de personas en el país.

Una de las formas de financiamiento de los grupos armados es la explotación de seres humanos, especialmente mujeres. El Centro Nacional de Memoria Histórica en su informe sobre violencia sexual de 2018, reflejó casos de esclavitud sexual con 36 víctimas entre 2008 al 2012¹⁵. Sin embargo, el Ministerio del Interior no cuenta con una estrategia de prevención del delito en este contexto ni incluye datos específicos de víctimas de trata en el contexto del conflicto armado en su reporte anual. Según la Corporación SerVoz, en 2018 se podrían haber contabilizado hasta 141 casos de trata en marco del conflicto armado¹⁶.

6. Situación en la frontera colombo-venezolana

En contextos de migraciones y de frontera, la necesidad y la desinformación lleva a muchas personas a ser engañadas con falsas oportunidades de trabajo. En Colombia, desde el inicio de la emergencia humanitaria en Venezuela en 2015, se ha producido un aumento de las víctimas de trata venezolanas, especialmente mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

Según el Informe Sin Dios ni Ley de la Fundación Paz y Reconciliación - Pares¹⁷, 28 estructuras criminales se disputan los 2.219 kilómetros de frontera que hay entre Colombia y Venezuela. En este territorio confluyen distintos actores armados ilegales, así como una variedad de mercados criminales que dan lugar a una serie de violencias y disputas que tienen graves repercusiones sobre la población civil. La economía ilegal crece gracias al narcotráfico, el contrabando y la trata de personas con fines de explotación sexual y laboral. La mayoría de estas víctimas son mujeres migrantes venezolanas.

Como ejemplo de ello, en la frontera de Norte de Santander se han identificado tres bandas de carácter transnacional: cartel de Sinaloa, Jalisco nueva generación y el Tren de Aragua. “El Tren de Aragua” se dedica a la trata de personas desde Venezuela y Colombia. Con ofertas de supuestas oportunidades de trabajo de tipo formal engañan a mujeres a quienes les retienen sus documentos una vez se desplazan desde Venezuela a Colombia y son obligadas a trabajar en actividades sexuales. Algunas de estas mujeres viajan acompañadas junto a sus hijas, niñas y adolescentes, que son también explotadas.

En el caso de las víctimas extranjeras, las autoridades suelen confundirlas con víctimas de tráfico de migrantes, ya que no hay ningún indicador que permita al Ministerio de Relaciones Exteriores o Migración de Colombia diferenciar entre

¹⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018. “Memoria histórica con víctimas de violencia sexual: aproximación conceptual y metodológica”. Pag.28. Disponible en: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/02/memoria-historica-con-victimas-de-violencia-sexual.pdf>

¹⁶ Corporación SerVoz, 2019. “IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Año 2019”. Pag.132. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>

¹⁷ Fundación Paz y reconciliación -Pares, 2020. “Sin Dios ni Ley. Un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana”. Pag.9. Disponible en: <https://bit.ly/30pWvZ4>

las situaciones de tráfico de migrantes o trata de personas¹⁸. Las autoridades siguen esperando que las víctimas de trata se auto-identifiquen o que denuncien a sus tratantes, algo excepcional que no suele suceder debido al desconocimiento del proceso o al riesgo que puede conllevar para ellas y sus familias. Por todo ello, es difícil que las víctimas extranjeras sean identificadas correctamente y, en consecuencia, están en riesgo de ser deportadas a su país de origen, con el riesgo de que sean captadas nuevamente por sus tratantes o de quedar una situación de profunda vulnerabilidad.

7. Nuevo Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

En marzo de 2021, el gobierno colombiano aprobó mediante decreto la creación de un Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos con el objetivo de garantizar “la atención humanitaria de las personas que huyen de Venezuela debido a la situación económica, social y política”¹⁹. El Estatuto establece, entre otras medidas, una vía para la regularización de cerca de un millón de personas venezolanas que hoy se encuentran en Colombia en situación irregular.

Se trata de una medida positiva y un paso hacia la plena integración de la población venezolana y una oportunidad para avanzar significativamente en el cumplimiento de obligaciones del Estado en la protección internacional de personas migrantes y refugiadas, como las establecidas en la Declaración de Cartagena. Sin embargo, es importante que ni el diseño ni la implementación de las medidas que se establecen en el decreto que crea el Estatuto, se conviertan en barreras de acceso a los beneficios y a derechos fundamentales de las víctimas de trata.

Uno de los requisitos para ser incluido en el Registro Único de Migrantes es contar con documentos de identidad vigentes o vencidos. Sin embargo, en la actualidad buena parte de la población migrante no cuenta con documentación o ingresó a Colombia sin documentos; esto debido a las dificultades para acceder a los mismos en Venezuela. Este requisito afecta particularmente a víctimas de trata de personas que suelen perder el control de sus documentos de identidad debido a que les son retenidos por sus captores y tratantes. Para ellas, la exigencia de documentación para acceder al Estatuto de Protección Temporal puede convertirse en una barrera.

Igualmente, resulta preocupante la falta de claridad respecto a la protección de varios derechos fundamentales, entre ellos, el acceso a la salud. Esta falta de claridad puede afectar de manera desproporcionada a las víctimas de trata con fines de explotación sexual, que tienen enormes necesidades de atención en salud sexual y reproductiva, incluido el aborto.

¹⁸ Corporación SerVoz, 2019. “IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Año 2019”. Pag.32. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>

¹⁹ Anadolu Agency, 2021. Iván Duque firma decreto con el que se crea el Estatuto de Protección Temporal a Migrantes Venezolanos. Disponible en: <https://bit.ly/3qW0IP9>

Por último, el decreto que crea el Estatuto establece la situación regular a partir del 31 de enero de 2021 como una condición indispensable para que las personas migrantes venezolanas puedan acceder a los beneficios recogidos en el mismo. ¿Qué sucederá con aquellas personas que no puedan ingresar de manera regular a partir de esta fecha?

El cierre de fronteras terrestres continúa estimulando el tránsito de migrantes por pasos irregulares, lo que expone a las mujeres y niñas a riesgos de trata de personas, explotación y violencia sexual, entre otras formas de violencia.

Sin duda, el Estatuto es un paso adelante para que Colombia empiece a construir una política migratoria basada en los derechos humanos, pero debe ser complementada con otras acciones decisivas para garantizar los derechos de la población migrante, en particular de las mujeres y las niñas, quienes se enfrentan a graves formas de violencia de género, como la trata de personas.

ANEXO

Listado de recursos útiles para consulta sobre el fenómeno de trata en Colombia:

- Informe “Víctimas de trata en América Latina: Entre la desprotección y la indiferencia”. Women’s Link Worldwide, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2xv3B0P>.
- Informe “IV Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia. Año 2019. Corporación SerVoz, 2019. Disponible en: <http://www.espaciosdemujer.org/wp-content/uploads/IV-BALANCE-2019.pdf>
- Informe “Sin Dios ni Ley. Un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana”. Fundación Paz y reconciliación -Pares, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/30pWvZ4>
- Informe “Dinámicas de trata de personas, especialmente la que victimiza a niños, niñas y adolescentes, en Gran Caracas y Estado Bolívar”. Universidad Católica Andrés Bello, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3bVHtB1>