

Conectando Caminos por los Derechos



Foto: Hanz Rippe / Fernanda Pineda para USAID

Identificación de retos para el fortalecimiento de la prevención de la trata de personas en las ciudades capitales

Asocapitales - Asociación Colombiana de Ciudades Capitales
Área de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Fecha de elaboración: 07 de febrero de 2022



Tabla de contenidos

1	<i>Introducción: la importancia de la prevención y la persecución penal de la trata de personas en Colombia</i>	3
2	<i>La trata de personas como asunto estratégico en materia de prevención del delito y protección de derechos humanos en un contexto de aumento de la migración venezolana</i>	3
3	<i>El diagnóstico del problema: las bases para la anticipación de un problema de seguridad y afectación de derechos humanos</i>	6
3.1	<i>Medellín: los retos del aumento del conocimiento de los líderes sociales y Juntas de Acción Comunal sobre el problema de la trata de personas y la actualización del saber de los funcionarios</i>	7
3.2	<i>Santiago de Cali: la apuesta por la coordinación a partir de la integración de los datos de varios sectores de la administración municipal</i>	8
4	<i>Los retos en materia de prevención de la trata de personas: aproximaciones para robustecer los comités municipales de trata de persona</i>	9
5	<i>Conclusión: las ciudades capitales tienen conciencia de los retos en materia de acciones contra la trata de personas</i>	12
5.1	<i>La conciencia de necesidades de fortalecimiento de la política territorial de lucha contra la trata de personas en un contexto de alta migración venezolana: la alineación con los seis (6) ejes de acción de la Estrategia Nacional</i>	13
5.2	<i>La conciencia de necesidades de fortalecimiento de la política territorial de lucha contra la trata de personas: la alineación con los diez (10) enfoques transversales de la Estrategia Nacional</i>	13
	<i>Perfil de los autores</i>	14

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Pact y Asocapitales y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

1 Introducción: la importancia de la prevención y la persecución penal de la trata de personas en Colombia¹

El objetivo de este documento es identificar un conjunto de retos que permitan el fortalecimiento de la prevención de la trata de personas en Colombia y en especial en las ciudades de capitales. Se prioriza en este trabajo la prevención porque la persecución penal tiene una dimensión nacional que supera las funciones y responsabilidad de los gobiernos territoriales.

Los retos han sido identificados a partir del trabajo colaborativo entre Asocapitales, el equipo de la ciudad de Medellín y el equipo de la ciudad de Cali. Los equipos de las alcaldías están compuestos por funcionarios responsables del sector de seguridad y funcionarios responsables de los sectores de inclusión social. De esta manera, el análisis ha permitido integrar la visión de la seguridad ciudadana con el enfoque de restablecimiento de derechos en el marco de la cuestión migratoria y los efectos que sobre tales dimensiones tiene el fenómeno de la trata de personas.

El documento se divide en cuatro secciones. En la primera se formula una justificación de la importancia de atender de manera estratégica la trata de personas por parte del Gobierno Nacional y los gobiernos locales. En la segunda se presenta un diagnóstico del problema de la trata de personas a partir de la comprensión del problema que tienen los funcionarios de las alcaldías y el equipo consultor de Asocapitales. Vale la pena señalar que la comprensión del problema es el primer paso en la identificación de los retos, porque son los funcionarios locales los responsables de implementar las normas y de ajustar la política pública en sede de prevención de la trata de personas. En la tercera parte, se presentan los retos en el fortalecimiento de la prevención de la trata de personas en Colombia y en particular en las ciudades capitales. En la cuarta parte, se identifican oportunidades de mejora a partir de la comparación entre los ejes y enfoques transversales de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas (2020-2024) y el discurso de los funcionarios de las alcaldías analizadas.

Un marco teórico para el análisis organizacional de los retos en materia de acciones contra la trata de personas. La recolección de datos de este trabajo se basa en un campo de conocimiento que se denomina teoría organizacional. Dicha teoría explica el desempeño de las organizaciones públicas o privadas a partir de los incentivos que regulan las relaciones entre los actores. La teoría organizacional se centra en los procesos, los contratos formales e informales, así como en la cultura de las organizaciones. De esta manera, los datos y las explicaciones propuestas en el documento no se ocupan de personas ni actores particulares sino del entorno y las reglas de juego que regulan la interacción de funcionarios y ciudadanos. En particular, se reconoce que las organizaciones construyen soluciones provisionales y "satisfactorias" - y por lo tanto "no óptimas" - que luego es conveniente actualizar.

2 La trata de personas como asunto estratégico en materia de prevención del delito y protección de derechos humanos en un contexto de aumento de la migración venezolana

El objetivo de esta sección es presentar la trata de personas como un delito que conviene insertar en la agenda estratégica del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales, así como también en la

¹ Los autores agradecen los valiosos comentarios y observaciones de Laura Zambrano, Directora del Programa Conectando Caminos por los Derechos (CCD) y de Pabló León Tobón, Líder de protección de CCD. Los errores son de los autores.

Conectando Caminos por los Derechos

agenda de la Fiscalía General de la Nación (FGN), en su papel de ente rector de la investigación criminal. Si bien la trata de personas existe en el ordenamiento jurídico colombiano, quizás aún no ocupa un lugar privilegiado en el mapa de intereses públicos relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana; incluso hay dificultades en términos probatorios para que la FGN pueda judicializar a los presuntos infractores. Desde este punto de vista, se puede afirmar que la ciudadanía y el Estado no contemplan todavía la trata de personas en el mismo nivel de importancia de los delitos de alto impacto como los hurtos a personas, las lesiones personales y los homicidios, entre otros. La relativa baja visibilidad del delito de trata de personas dificulta el desarrollo de capacidades organizacionales en el Estado nacional y subnacional.

Ahora bien, algunos de los delitos de alto impacto en Colombia tienen una fuerte relación con el crimen organizado. Así, desde el punto de vista del análisis criminal, sería conveniente analizar la trata de personas en un contexto más amplio de infracciones, en donde el crimen organizado juega un papel fundamental. En otras palabras, es altamente probable que la trata de personas se encuentre integrada a la comisión de otros delitos ejecutados por redes de crimen organizado. En ese sentido, el análisis que se propone procura ser un ejercicio de anticipación frente al potencial crecimiento del delito de trata de personas, en un país en el que hay evidencia de organizaciones criminales que tienen un comportamiento empresarial en términos de maximización de ingresos económicos. A continuación se presentan algunas consideraciones con el fin de anticipar el crecimiento de la trata de personas:

1. **La trata de personas es un tipo penal que fue introducido en el ordenamiento jurídico de Colombia mediante la Ley 985 de 2005.** Dicha norma introdujo la trata de personas en el Código Penal. En el tipo penal se define un conjunto de verbos rectores asociadas con la cadena de valor de la trata (captar, trasladar, acoger y recibir) así como los fines de explotación (sexual, servidumbre, mendicidad ajena, etc.), los cuales subrayan la motivación económica por parte de los infractores. «Ley 599 de 2000, modificada mediante Ley 985 de 2005. Artículo 188 A. Trata de personas ²
2. **La trata de persona cuenta con instancias de coordinación institucional en el nivel nacional y en el nivel local.** La máxima instancia para prevenir y enfrentar la trata de personas es el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, el cual fue creado en la Ley 985 de 2005 y es el responsable de la Estrategia Nacional contra dicho delito

² Vale la pena señalar que la trata de personas en ocasiones puede coincidir con el tipo penal de tráfico de migrantes, el cual implica la entrada o salida del país de personas sin los requisitos migratorios. Este último delito ha sido descrito así en el Código Penal: «Ley 599 de 2000. Artículo 188. Del tráfico de migrantes. El que promueva, induzca, constriña, facilite, financie, colabore o de cualquier otra forma participe en la entrada o salida de personas del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí o otra persona, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y una multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la sentencia condenatoria.» Por otro lado, también hay indicios de reclutamiento ilícito por parte de actores armados como Grupos Armados Organizados, lo cual se ha podido constatar tanto en Cali como en Medellín. Este es el tipo penal correspondiente que muy probablemente se halla relacionado criminológicamente con la trata de personas: «Ley 599 de 2002. Artículo 162. Reclutamiento ilícito. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156), a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1.500) mil quinientos salarios mínimos legales vigentes.»

(Capítulo VI). La Ley indica que en cada municipio se deberán crear los comités departamentales y/o municipales contra la trata de personas. Dicho comité territorial usará la política nacional como base para la formulación de su respectiva política local. Así lo expresa la norma en comentario:

«Ley 985 de 2005. Artículo 13. Objeto. El Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas será el organismo consultivo del Gobierno Nacional y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado colombiano a través de la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.

Parágrafo 2°. El Comité promoverá la creación de Comités Regionales departamentales y/o municipales contra la trata de personas, los cuales estarán presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes, y que deberán contar también con una entidad que actuará como Secretaria Técnica. La Estrategia Nacional adoptada por el Comité será la base de su formulación de acción contra la Trata a nivel local haciendo los ajustes necesarios que consulten las especificidades del territorio y la población respectiva.»

3. **El Gobierno Nacional promulgó mediante el Decreto 1088 de 2020 la “ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS 2020-2024”**, la cual es la base para la formulación de las estrategias territoriales. El objetivo general de la estrategia es consolidar la coordinación entre las entidades responsables de luchar contra la trata de personas. Así lo define el Decreto:

«Decreto 1088 de 2020. ANEXO TÉCNICO No. 2 DEL DECRETO 1066 DE 2015, DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR INTERIOR. Objetivo: Garantizar la coordinación, articulación y sostenibilidad de acciones interinstitucionales para el abordaje de la lucha contra la trata de personas en materia de prevención, asistencia y protección de las víctimas, así como la gestión y generación del conocimiento, la cooperación internacional, la investigación, judicialización y sanción del delito nivel nacional, departamental y territorial.»

4. **La existencia de la estructura normativa y las instancias de decisión en el nivel nacional y municipal no garantiza la coordinación, articulación y sostenibilidad de las acciones contra la trata de personas.** Es por esa razón que se puede contar con un comité nacional, un comité municipal y no contar – por ejemplo – con indicadores de desempeño que permitan monitorear la implementación de la estrategia nacional y la territorial en contra de la trata de personas. De igual manera, el comité de trata puede llevar a cabo las sesiones, pero ello no es garantía de la realización sostenida y planificada de un monitoreo del desempeño y la coordinación de las acciones en contra de la trata de personas. Adicionalmente, resultaría aconsejable promover la estabilidad en la generación y preservación del conocimiento técnico y de los lineamientos de política pública adoptados por las administraciones locales, a través de la continuidad de las personas que asisten al comité y de acuerdo con la institución a la que representan y el rol que tienen en ellas, es decir, que se promueva la estabilidad de los funcionarios que conforman el comité considerando, entre otros, esta iniciativa como una cuestión operacional que tiene un gran impacto estratégico para las metas del ente territorial en este escenario.

5. **La migración de venezolanos hacia Colombia puede representar una oportunidad para las organizaciones criminales en materia de trata de personas.** El número de migrantes es cercano a 1.7 millones, de los cuales el 54% se encuentra en situación irregular. Este alto grado de informalidad puede ser interpretado como una oportunidad para el crimen organizado en términos de trata de personas en la medida en que las capacidades de las organizaciones criminales que se usan para unos mercados ilegales, pueden ser aplicadas a la trata de personas. Por ejemplo, el aumento de migrantes irregulares puede ser interpretado como un aumento en mano de obra que puede ser reclutada de manera forzosa en directa relación con una gran variedad de delitos.
6. **El Gobierno Nacional y los gobiernos locales tienen la oportunidad para anticipar el aumento de los delitos de trata de personas y evitar así una afectación masiva de derechos humanos.** Migración Colombia ha detectado de manera sistemática un aumento en el número de presuntos casos de trata de personas. La autoridad migratoria así lo ha declarado públicamente:

«A través de controles viales, operativos de verificación y labores de investigación, la autoridad migratoria colombiana ha logrado detectar más de 67 mil migrantes irregulares en lo corrido de este año a nivel nacional y ha detenido a 90 personas vinculadas con redes de tráfico de migrantes.» Fuente: www.migracioncolombia.gov.co; 21 de septiembre de 2021.

En síntesis, hay unas condiciones propicias para el aumento de los casos de trata interna de personas en Colombia como consecuencia de un flujo migratorio que desborda las capacidades del Estado Nacional y de los Estados subnacionales para incorporar económica y socialmente a los migrantes. En este contexto es conveniente fortalecer capacidades en el nivel nacional y municipal.

3 El diagnóstico del problema: las bases para la anticipación de un problema de seguridad y afectación de derechos humanos

El objetivo de esta sección es presentar el diagnóstico del problema de la trata de personas a partir de la construcción de una comprensión colaborativa del problema. El diagnóstico se presenta a partir del trabajo con los equipos de cada ciudad y hace énfasis en la dimensión estratégica y organizacional de los retos de la lucha contra la trata de personas en el marco del aumento de la migración venezolana. Las fuentes del diagnóstico fueron ejercicios de diálogo realizados los días 27 de enero en la ciudad de Medellín y 03 de febrero en la ciudad de Cali, en el marco del proyecto financiado por Conectando Caminos por los Derechos e implementado por Asocapitales.³

El ejercicio subraya las semejanzas entre dos ciudades con un alto grado de desarrollo institucional en la medida en que cada una cuenta con una secretaria de seguridad y una secretaria responsable

³ Ver: [1] Informe de la reunión realizada en la ciudad de Medellín el día 27 de enero de 2022 entre la Secretaria de Seguridad y Convivencia, la Secretaria de Inclusión Social y Asocapitales. [2] Informe de la reunión realizada en la ciudad de Cali el día 03 de febrero de 2022 entre la Secretaria de Seguridad y Justicia, la secretaria de Paz y Cultura Ciudadana y Asocapitales.

Conectando Caminos por los Derechos

de los derechos humanos y la integración social de la población vulnerable. En ese sentido, el ejercicio procura identificar algunas oportunidades de fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las ciudades capitales a partir de la comprensión particular de los retos de la trata en dos contextos urbanos muy diferentes, pero con una larga presencia de organizaciones criminales. Esto último es relevante porque las capacidades de coordinación entre las entidades del Estado compiten con las capacidades de coordinación de las organizaciones criminales. De esta manera, el aprendizaje institucional de cada ciudad se convierte en una oportunidad de aprendizaje que puede ser utilizada en otros municipios, o incluso en el nivel del Gobierno Nacional en materia de prevención e investigación criminal de la trata de personas.

A continuación, los hallazgos más importantes desde un punto de vista estratégico y organizacional en cada una de las ciudades:

3.1 Medellín: los retos del aumento del conocimiento de los líderes sociales y Juntas de Acción Comunal sobre el problema de la trata de personas y la actualización del saber de los funcionarios

1. **La trata de personas es un delito complejo en el sentido de que tiene una compleja cadena de valor.** Todas las acciones asociadas con la trata de personas demandan un proceso de "administración criminal" orientado a la generación de utilidades.
2. **Hay un alto subregistro del delito de trata de personas,** el cual se explica por: i) las debilidades en relación con el conocimiento de los operadores jurídicos sobre el delito de trata de personas; ii) las dificultades de las víctimas de trata de personas para denunciar a sus victimarios; iii) las capacidades de las organizaciones criminales para intimidar y ocultar información relacionada con la comisión del delito.
3. **Hay problemas de gestión del conocimiento** en las familias, organizaciones sociales barriales y colegios en relación con la prevención e investigación criminal del delito de trata de personas. A pesar del trabajo y la sensibilización que existe por parte de las organizaciones sociales aún es insuficiente el impacto que se tiene sobre la capacidad de la población para reconocer el problema de la trata.
4. **Hay una cultura que es propicia al no reconocimiento de las víctimas de trata de personas; esto se explica al menos en parte por la desactualización sociojurídica del delito de trata de personas.** Por ejemplo, aún en muchos espacios sociales y de decisión se usa el concepto de "trata de blancas". Estos retos de conocimientos se presentan tanto en el nivel directivo, como en el nivel operacional.
5. **La efectividad de las secretarías de inclusión social y seguridad dependen sensiblemente de los conocimientos de los funcionarios** de ambas dependencias sobre la trata de personas y de las buenas relaciones y coordinación entre los funcionarios.
6. **La secretaria de inclusión social tiene dentro de su agenda, la prevención de la trata de personas en la ciudad.** Para ello la secretaria suele intervenir en territorios de manera coordinada con otras secretarías, a la vez que programa y coordina la oferta de otras entidades públicas de la Alcaldía. Vale la pena resaltar que la secretaria de inclusión social mejoró sus procesos y su estructura, con el fin de fortalecer la promoción y restitución del goce efectivo de derechos humanos, lo cual incluye acciones puntuales frente a la trata de personas.

- 7. Las ventajas del liderazgo compartido en materia de intervención en los territorios con alto riesgo de trata.** La secretaria de seguridad cuenta con una capacidad para intervenir en los territorios en clave de prevención y/o investigación criminal de delitos de alto impacto. Para ello la secretaria de seguridad programa los operativos de manera concertada con la secretaria de inclusión social y otras dependencias de la alcaldía también responsables de la seguridad y la convivencia; de igual manera, entidades como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación lideran los respectivos procesos de investigación criminal en los territorios más afectados por las infracciones de mayor frecuencia y mayor impacto. La trata de personas es un delito que ocupa el interés de la secretaria de seguridad y para ello dicha dependencia prevé vínculos misionales y operativos desde varias dimensiones contempladas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Medellín 2020-2023, con la secretaria de inclusión social.

3.2 Santiago de Cali: la apuesta por la coordinación a partir de la integración de los datos de varios sectores de la administración municipal

- 1. Hay un gran número venezolanos no registrados en la ciudad y ello aumenta el riesgo de vulneración de derechos para la población migrante por parte de organizaciones criminales.** Se estima que cerca de 2.000 migrantes no aparecen en las cifras oficiales nacionales, las cuales ascienden a cerca de 98.000. El alto número de migrantes no formales aumenta la vulnerabilidad de la población y por eso hay un alto riesgo de ser víctimas de reclutamiento forzado.
- 2. Hay una capacidad instalada para atender los retos de la trata externa, pero aún hay retos en materia de atención y análisis de la trata interna.** El conocimiento de los casos de trata externa está en proceso de consolidación y por eso se necesita un proceso de formación para el fortalecimiento en el análisis y atención de los casos, tanto en garantías de derechos como en materia de investigación criminal.
- 3. Uno de los retos principales es que las víctimas no quieren denunciar.** El nivel socioeconómico de muchos migrantes crea una situación de “vergüenza” que les impide denunciar el delito. Se debe resaltar que hay un número elevado de migrantes con formación técnica y profesional, sin embargo, las labores que están desempeñando no corresponden a su nivel de escolaridad. Junto a los previsible temores por denunciar o buscar apoyo institucional que se detectan entre las víctimas, se identifican otros factores que desincentivan tales conductas; no hay “incentivos para denunciar”. Al respecto, se propone fortalecer las capacidades de investigación criminal con fuente no formal, con lo cual se podría brindar protección a las víctimas de trata.
- 4. Hay comités de atención de la violencia basada en género y violencia contra niños, niñas y adolescentes.** Estos comités tienen el reto de interactuar con el comité de trata. La secretaria de seguridad contrató profesionales especializados con el fin de mejorar el proceso de restablecimiento de los derechos de la población vulnerable, lo cual incluye también a los migrantes venezolanos. Hay una oportunidad de coordinación de funcionarios en estos comités en términos de compartir información alrededor de casos específicos.
- 5. La Defensoría del Pueblo emitió la Alerta temprana 001 de 2022 sobre los problemas seguridad ciudadana y los retos en materia migratoria en la ciudad de Cali.** Dicha alerta

Conectando Caminos por los Derechos

obligó a unos compromisos de entidades nacionales y locales, y también demandó la creación de un equipo de supervisión de la Alerta.

6. **La Secretaría de Seguridad y Justicia cuenta con el Observatorio de Seguridad y la Secretaria de Paz y Cultura Ciudadana cuenta con el Observatorio de Paz y Cultura Ciudadana.** Ambas secretarías tienen una capacidad instalada para identificar variables de riesgo que pueden ser ubicadas espacialmente y de este modo aumentar la capacidad para priorizar los territorios a intervenir en materia de trata de personas.

4 Los retos en materia de prevención de la trata de personas: aproximaciones para robustecer los comités municipales de trata de persona

El objetivo de esta sección es presentar un conjunto de recomendaciones construidas a partir del trabajo colaborativo entre el equipo consultor de Asocapitales y los equipos responsables de las acciones contra la trata de personas en las ciudades de Cali y Medellín.

Las recomendaciones se formulan para cada ciudad pero en ellas se observan dimensiones complementarias. La lista de acciones recomendadas no aspira a ser exhaustiva en tanto surge de un escenario piloto. Por el contrario, pretende indicar con unas acciones esenciales para el fortalecimiento de la lucha contra la trata de personas que pueden ser útiles al nivel territorial.

Las acciones son denominadas "esenciales" porque son organizacionalmente factibles y política y presupuestalmente viables para las ciudades capitales en referencia. A continuación, las recomendaciones:

Recomendaciones construidas a partir del diálogo con la ciudad de Medellín	Recomendaciones construidas a partir del diálogo con la ciudad de Santiago de Cali
<p>1. Se recomienda fortalecer el conocimiento jurídico de los funcionarios que participan en la prevención de la trata de personas. Este conocimiento es necesario para todos aquellos que asisten al comité de trata de personas, así como para los funcionarios que atienden público y los que están en terreno atendiendo población vulnerable. De esta manera, los participantes en el comité de trata podrán usar un lenguaje común en términos penales y en términos de derecho procesal penal, también en términos de restitución de los derechos de las personas víctimas de trata. En ese mismo sentido se recomienda fortalecer el conocimiento criminológico de</p>	<p>1. Se recomienda aprovechar la estructura de mando y control de la Alcaldía de Cali con el fin de aumentar la efectividad de cualquier política y de los procesos de asistencia técnica. En ese sentido, resulta fundamental reconocer el papel de coordinación e integración de capacidades de la Secretaría General en la medida en que dicha instancia tiene una relación estrecha con los asuntos estratégicos del despacho del Alcalde.</p> <p>2. Se recomienda apoyar los esfuerzos de integración de capacidades entre la Secretaria de Paz (subsecretaria de Derechos Humanos) y la Secretaria de Seguridad. Estas entidades son los actores clave que permiten identificar las</p>

los funcionarios responsables de la prevención de la trata de personas.

2. Se recomienda fortalecer el conocimiento de las rutas de atención para las personas víctimas de trata de personas.

Este conocimiento implica el análisis de los actos administrativos nacionales y locales que permite la atención de las víctimas; dicho conocimiento debe reposar tanto en los funcionarios públicos como en las víctimas de trata.

3. Se recomienda fortalecer las capacidades de planeación operacional de los funcionarios responsables de la prevención y la lucha contra la trata de personas. En especial, es conveniente fortalecer las capacidades de planeación operacional de la secretaria de inclusión social y la secretaria de seguridad. Esta capacidad es fundamental porque demanda la aplicación de un enfoque de restitución de derechos y de un enfoque de investigación criminal.

4. Se recomienda fortalecer las capacidades de análisis criminal de las secretarías de seguridad y de inclusión social en relación con la prevención de la trata de personas. El análisis criminal servirá para identificar patrones en los datos cualitativos y cuantitativos relacionados con la trata de personas. Este es un conocimiento criminológico que facilita la comprensión del fenómeno de la trata y por lo tanto puede ser útil en la identificación de elementos materiales de prueba en la investigación criminal.

5. Se recomienda fortalecer las capacidades de la secretaria de inclusión social para formar en prevención de la trata de personas a los líderes sociales que participan activamente en las Juntas de Acción Comunal de ciertos barrios vulnerables de Medellín. Esta capacitación incluye el reconocimiento de la importancia de la trata interna y de aquella en la que la población migrante es victimizada. La prevención de la trata es más efectiva si en

necesidades de fortalecimiento de capacidades para la atención del tema de trata de personas. De igual manera, es deseable integrar al equipo interdisciplinario al director de relaciones internacionales de la Alcaldía debido a su conocimiento técnico y estratégico sobre estas materias, así como a bienestar social ya que este último puede ser un invitado permanente al comité de trata.

3. Se recomienda integrar datos sobre derechos humanos y delitos al Observatorio de la Secretaría de Seguridad. El uso de estos datos permitirá fortalecer las capacidades de análisis del problema de la trata en un contexto criminológicamente más amplio. La información es la clave de la atención del problema de la trata así como de la medición de ciertas variables clave de desempeño asociadas al tema. Una fuente de datos crítica se puede recolectar de los 272 frentes de seguridad que son gestionados por la Secretaría de Seguridad.

4. Se recomienda aumentar el conocimiento práctico acerca del modo en que se activa cada una de las rutas de atención en relación con la población migrante, ya sea en términos de protección o en términos de restablecimiento de derechos humanos. Esta conciencia de las rutas debería reposar en la mente de cada uno de los funcionarios que tienen estrecho contacto con la población vulnerable. Así, la acción del Estado desde la perspectiva de garantías de derechos es complementaria y simultánea a la acción del Estado orientada a la protección brindada por las entidades del Estado responsable de la vida e integridad personal.

5. Se recomienda que la Alcaldía lidere el seguimiento a la Alerta Temprana 001 de 2022 con el fin de ser un ejemplo institucional de efectividad en la prevención de afectaciones a los derechos humanos. La creación del comité de seguimiento es una oportunidad para

<p>los barrios las familias y los líderes sociales pueden identificar comportamientos y situaciones de riesgo.</p> <p>6. Se recomienda fortalecer las herramientas de seguimiento a las decisiones tomadas en el seno del comité de trata de personas con el fin de contar con instrumentos cualitativos y cuantitativos que permitan medir las mejoras en el desempeño de dicho comité. Esta recomendación es consistente con la obligación de monitoreo y seguimiento a las decisiones que se toman en el seno del comité de trata.</p> <p>7. Se recomienda analizar y explicar a partir del concepto de Violencias Basadas en Género [VBG] la preferencia de algunos operadores jurídicos, que en ocasiones usan el tipo penal de “maltrato intrafamiliar” y no el correspondiente a la “trata de personas”. Este es un comportamiento que se puede explicar por las dificultades para denunciar pero también por la oportunidad de los funcionarios para brindar algún tipo de atención a las víctimas de trata.</p>	<p>integrar capacidades del nivel nacional con capacidades institucionales en el nivel municipal.</p> <p>6. Se recomienda contar con un programa de inducción a los representantes de cada entidad que asiste al comité de trata. El programa de formación aclara el rol del funcionario que asiste y permite contar con un marco de actuación en materia de toma de decisiones. De igual manera, es deseable la asistencia continuada de la misma persona al comité en representación de las respectivas entidades.</p> <p>7. Se recomienda fortalecer la buena práctica de contar con profesionales especializados en Violencias Basadas en Género [VBG] capaces de orientar la acción del Estado en materia de población migrante vulnerable. En la ciudad hay un comité de violencias contra población LGBTIQ el cual tiene el reto de interactuar con el comité de trata. Es un reto integrar el seguimiento a casos en cada una de las expresiones de violencia contra la población migrante, la cual a su vez puede tener otras dimensiones de vulnerabilidad.</p>
<p>Análisis y recomendaciones relacionadas con las Violencias Basadas en Género (VBG) a partir del diálogo entre los equipos de las ciudades capitales y el equipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Asocapitales. Esta sección recoge lo resaltado por algunos funcionarios de ambas ciudades⁴:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las mujeres venezolanas son altamente vulnerables debido a los siguientes factores: i) dependencia económica de su pareja o su expareja; ii) falta de redes de apoyo para realizar sus proyectos de vida en un territorio desconocido y sus leyes; iii) desconocimiento o barreras de acceso a la información para normalizar su estatus migrante. 2. Si bien la VBG es difícil de atender por los problemas que ya existen con la denuncia, en la población migrante estos problemas se agudizan por las distintas formas en las que esta población es violentada. Desde este punto de vista, el escenario es mucho más amplio y debe tener en cuenta que existe: el matrimonio forzado, la negligencia, la violencia económica, psicológica, sexual entre otras. 	

⁴ Esta sección se basó en el análisis de los ejercicios de diálogo entre los equipos de las alcaldías y el equipo de Asocapitales. Entre los entrevistados hay funcionarios que asisten a los comités de trata, así como aquellos que hacen acompañamiento a barrios y zonas urbanas en las que hay presencia de factores de riesgo para la trata de personas y violencias basadas en género.

3. Se recomienda capacitar de manera particular a los operadores de justicia y a los equipos psicosociales en la detección de estos casos. Es muy importante perfilar a la persona que puede ser considerada una víctima de trata de personas. En esta población las mujeres, niños, niñas y adolescentes son violentados por personas que ofrecen su apoyo a partir de la amenaza o las intimidaciones. En estos casos el presunto agresor suele ser conocido y no necesariamente pertenece al grupo familiar.
4. Es importante seguir informando a las mujeres, niños, niñas y adolescentes sobre sus derechos, procedimientos y rutas de atención. Así como la mejora en la capacidad de respuesta, que sea eficaz y disminuya la revictimización y realizar seguimiento a los casos identificados en la población migrante.
5. Sigue siendo de vital importancia mejorar la respuesta a las víctimas de trata de personas y VBG a través de la mejora en la coordinación de distintos sectores, como son: salud, justicia, trabajo y organizaciones civiles.
6. Se recomienda el fortalecimiento y formación técnica de los equipos de trabajo en contextos de población migrante y VBG.
7. Se sugiere seguir trabajando en equipo y fortalecer las redes existentes con organizaciones de base en territorio para que sean un punto estratégico de alerta y de ayuda en la atención a las problemáticas asociadas a esta población.

5 Conclusión: las ciudades capitales tienen conciencia de los retos en materia de acciones contra la trata de personas

La Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata De Personas (2020- 2024) es la Política promulgada por el Gobierno Nacional en la materia. Dicha política ha sido organizada alrededor de seis (6) ejes de acción y diez (10) enfoques transversales.

Al revisar el grado de ajuste entre la visión de los equipos de las ciudades con los ejes y los enfoques transversales de la Política Nacional, se puede hacer una valoración intersubjetiva sobre el modo en que la visión territorial responde a la Política Nacional contra la trata de personas.

A continuación, se presenta un ejercicio de percepción realizada por el equipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Asocapitales sobre la "conciencia declarada" de las dos ciudades analizadas en materia de fortalecimiento e implementación de la política nacional y territorial contra la trata de personas. El concepto de "conciencia declarada" hace referencia al modo en que los equipos de la administración pública local usan los conceptos fundamentales expresados en el documento de Estrategia Nacional Contra la Trata. Desde luego, la "conciencia declarada" de los retos es la valoración - provisional y sujeta a revisión - que un grupo profesional emite sobre otro grupo profesional de colegas y por lo tanto su interpretación es más una oportunidad para la conversación y el fortalecimiento de las alcaldías que una calificación sobre el problema de la trata de personas.

El ejercicio se hace de la siguiente manera: Se colocan cada uno de los ejes y enfoques de la Estrategia Nacional, luego se asigna un número por parte del equipo de Asocapitales que identifica el grado de alineación entre lo declarado por los equipos de las ciudades y lo demandado por la Estrategia Nacional. Si el grado de ajustes es alto entonces se asignará un cinco (5); si el grado de ajuste percibido es medio o bajo entonces se asignará un cuatro (4). Es decir, en aquellas celdas en

Conectando Caminos por los Derechos

donde la calificación sea de cuatro o menos entonces hay una probable oportunidad de mejora en materia de comprensión del fenómeno de la trata, así como en materia de intervención operacional.

Los siguientes son los resultados del ejercicio: En las ciudades hay una conciencia discursiva sobre los ejes y enfoques que deben dar forma a las acciones contra la trata de personas. Sin embargo, hay una oportunidad de mejora en relación con el intercambio de información con autoridades migratorias. De igual forma, no se percibe fácilmente la aplicación de los enfoques transversales de curso de vida, interseccional y fronterizo y migratorio.

5.1 La conciencia de necesidades de fortalecimiento de la política territorial de lucha contra la trata de personas en un contexto de alta migración venezolana: la alineación con los seis (6) ejes de acción de la Estrategia Nacional

	1	2	3	4	5
Coordinación y Sostenibilidad					
Protección y Asistencia					
Investigación y Judicialización					
Generación y Gestión del Conocimiento					
Prevención					
Cooperación Internacional, Migración y Fronteras.					

5.2 La conciencia de necesidades de fortalecimiento de la política territorial de lucha contra la trata de personas: la alineación con los diez (10) enfoques transversales de la Estrategia Nacional

	1	2	3	4	5
Enfoque de Derechos Humanos					
Enfoque de género					
Enfoque de orientaciones sexuales e identidades de género diversas					
Enfoque de curso de vida					
Enfoque diferencial					
Enfoque étnico					
Enfoque de Interseccionalidad					
Enfoque territorial					
Enfoque fronterizo y migratorio					
Enfoque criminológico					

Perfil de los autores

Carlos Medina Ramírez. Abogado y especialista en Derecho Financiero del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Con una amplia experiencia en el sector público y privado. Fue Procurador Delegado para Derechos Humanos, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, asesor de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y consultor en la Organización Internacional para las Migraciones. En su carrera profesional de más de 20 años ha gerenciado proyectos de seguridad ciudadana, trata de personas, lucha contra el tráfico de armas, crimen organizado y las drogas, entre otros.

Renzo Rodríguez Padilla. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en derecho constitucional del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Ha ocupado diferentes cargos de nivel directivo y asesor en los ministerios de Justicia, del Interior y de Defensa, al igual que en el sector de Inclusión Social, en asuntos de Derechos Humanos, trata de personas, política criminal, política de drogas, asuntos constitucionales, legislativos, territoriales y de policía. Ha participado representando al país en escenarios internacionales en Argentina, Honduras y Panamá en eventos sobre seguridad ciudadana, ciberseguridad y política de drogas, y cuenta con estudios en Derechos Humanos, seguridad ciudadana y legislaciones especiales.

Carolina López Durán. Historiadora de la Universidad del Rosario y Magister (c) en Estudios de Género de la Universidad Nacional. Amplia experiencia en consultoría e investigación sobre violencia contra la mujer y feminicidio a partir de la aplicación de las normas por parte de los operadores de justicia en Colombia. Ha liderado equipos de investigación orientados a la recolección, tratamiento y análisis de datos cualitativos y cuantitativos, especialmente los relacionados con sentencias y fuentes abiertas. Es coautora de la investigación de la Universidad Nacional y ONU Mujeres: Diagnóstico potencialidades y obstáculos para la implementación de la Ley Rosa Elvira Cely (2018) y autora del libro *Salud, dinero, amor y maltrato: Riesgos en el ejercicio de la Prostitución en Bogotá* (2014). Reconocida en México por el premio a la Inclusión Social 2020, en el desarrollo de la consultoría del Programa Convive Manzanillo.

Alejandro Cardona Galarza. Abogado con más de 20 años de experiencia tanto en el sector público como privado tanto en calidad de consultor, asesor y directivo. Amplia experiencia en métodos alternativos de resolución de Conflictos, adquirida en la Cámara de Comercio Bogotá y como abogado asesor independiente de diferentes empresas y personas naturales. Dentro del Ministerio de Justicia y del Derecho manejó asuntos de política pública en materia de política contra las drogas, política criminal y justicia transicional tanto en calidad de asesor como de directivo. En dicha entidad ocupó los cargos directivos de Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, Director de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, subdirector de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes y Director de la Dirección de Justicia Transicional. Así mismo participé en diversas negociaciones con Comunidades. Ha sido igualmente consultor de OIM (Organización Internacional para las Migraciones)

Isaac De León Beltrán P. Ingeniero Industrial, economista y magister en ingeniería industrial de la Universidad de los Andes. Doctor en Sociología jurídica de la Universidad Externado de Colombia. Autor de los libros: *El crimen como oficio* (2007) y *Aprendizaje criminal* (2014). Coautor de los libros; *Captura y reconfiguración cooptada del Estado* (2009); *Corrupción, cerebro y sentimientos* (2007). Ha sido consultor de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Fundación Ideas para la Paz y la Fundación Ingeniería Jurídica. Ha sido consultor de reforma del Estado en los sectores seguridad, justicia y defensa (Fiscalía General de la Nación, Agencia Logística de las Fuerzas Militares, Consejo Superior de la Judicatura).