

---

**ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL DE LUCHA  
CONTRA LA TRATA DE PERSONAS  
2007-2012**

---

COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS



Libertad y Orden

**Álvaro Uribe Vélez**  
*Presidente de la República*

**Carlos Holguín Sardi**  
*Ministro del Interior y de Justicia*

**María Isabel Nieto Jaramillo**  
*Viceministra del Interior*

**Comite Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas**

Bogotá, Febrero 2008

# 1. ANTECEDENTES Y PROBLEMÁTICA

La Trata de Personas ha sido catalogada como una de las formas de esclavitud contemporánea, es una práctica que degrada al ser humano, convirtiéndolo en un objeto con el que se negocia y trafica. La trata de personas violenta de manera directa, la dignidad de hombres y mujeres, restringen las libertades individuales y vulnera la igualdad.

La Organización de las Naciones Unidas, en particular en la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y los protocolos adicionales sobre la trata de personas y tráfico de migrantes, estableció que la trata de personas se perfila como una actividad que tiene como características: a) el reclutamiento, transporte, transferencia o recepción de personas; b) el uso de medios impropios, como la fuerza, la abducción, el fraude, o la coerción; y c) tiene como objetivo la explotación, bien sea sexual, o bien por trabajos forzados, servilismo o esclavitud<sup>1</sup>.

Estas características han sido adoptadas por el Estado colombiano en la Ley de Trata de Personas que reforma al Código Penal Colombiano (Ley 985 de 2005), dichas conductas no agotan sus posibles modalidades, aunque constituyen una base común, que se reconoce a nivel mundial como las conductas mínimas a reprimir. Esto quiere decir que bajo la noción trata de personas quedan situaciones que no son contempladas hasta el momento por la ley en mención, y que en consecuencia no están tipificadas como delito.

La trata de personas constituye una de las formas más lucrativas del crimen organizado, ya que se ha estimado que es un negocio que genera entre 7.000 y 10.000 millones de dólares al año<sup>2</sup>. El tráfico y movimiento de seres humanos responde a técnicas complejas, donde múltiples países pueden actuar simultáneamente como puntos de origen, tránsito y destino, haciendo más difícil el proceso de detección de la organización criminal y la conexión entre organizaciones criminales. En materia de cifras, existe diversidad de datos. Se afirma por ejemplo, que cerca de 900.000 individuos son víctimas de trata de personas; y algunos organismos como la UNICEF anotan que cerca de 1.2 millones de niños son víctimas de este delito al año<sup>3</sup>.

En el 2004, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, estimó que aproximadamente entre 600.000 y 800.000 personas fueron víctimas de este delito en el mundo. Sin embargo, un informe reciente identificó que el fenómeno involucra a un promedio de 17.500 personas al año<sup>4</sup>.

## A. ESFUERZOS DE ESTADO

Desde 1996, el Gobierno colombiano constituyó un primer Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños, mediante el Decreto 1974 de 1996, que agrupó a varios Ministerios y a la totalidad de las entidades con funciones legales relacionadas con la persecución del delito o la atención a las víctimas del mismo.

El Estado colombiano expidió la 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. Así mismo la presente ley hace más gravosa la situación para las organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas, modificando el Art. 188A de la Ley 599 de 2000, adicionado por la Ley 747 de 2002 y modificado por la Ley 890 de 2004.

El capítulo VI de la Ley 985 Art. 12, modifica la denominación del Comité el cual en adelante se denominará Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas, y le asigna funciones como organismo consultivo del Gobierno Nacional y coordinador de las acciones que desarrolla el Estado colombiano.

Está conformado por catorce entidades, entre las cuales se encuentra el Ministerio del Interior y de Justicia, entidad que ejerce la Secretaría Técnica<sup>5</sup>. Las funciones del Comité son: asesorar, coordinar, elaborar, recomendar y proponer las políticas, estrategias, acciones, campañas e investigaciones relacionadas con la trata de personas y la política criminal que la sustenta.

A partir de las funciones de planeación de la política criminal y la política pública del Estado colombiano para la prevención, asistencia y protección a víctimas y posibles

1 Kangaspunta, Kristiina. *Mapping the inhuman trade*. Forum on Crime and Society, Vol. 3, No. 1-2, 2003.

2. *Ibid.*

3. UNICEF, La niñez colombiana en cifras. En: <http://www.unicef.org.co/pdf/cifras.pdf>. Consultada en: septiembre de 2004, p. 42 y ss

4. El texto original dice: "An estimated 17,500 people – most of whom are women and children – are forced into prostitution, sweatshops and domestic servitude every year". US Department of State, "Annual Trafficking in Persons Report", 2006. En: [http://www.usdoj.gov/ag/speeches/2006/ag\\_speech\\_061003.html](http://www.usdoj.gov/ag/speeches/2006/ag_speech_061003.html). Consultada en: enero, 24, 2007.

5. El Comité está integrado por las siguientes personas: 1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores o el director de Asuntos Consulares y de Comunidades Colombianas en el Exterior, o su delegado, 3. El Ministro de la Protección Social, 4. El Ministro de Educación, 5. El Director General del Departamento Administrativo de Seguridad, 6. El Director General de la Policía Nacional o su delegado, 7. El Fiscal General de la Nación, 8. El Procurador General de la Nación o su delegado, 9. El Defensor del Pueblo, 10. El Subdirector General de la Oficina de Interpol en Colombia, 11. El Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 12. El Consejero(a) Presidencial para la Equidad de la Mujer, 13. El Director(a) de Fondelibertad, 14. El Director(a) General de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero.

víctimas de la trata de personas, y por mandato de la Ley 985 de 2005, el Comité elaboró la presente Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas, en el marco de un Taller Interinstitucional para el análisis y la formulación de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, en la ciudad de Villa de Leyva, la cual se constituye en el eje de la política estatal en esta materia, que fue aprobada el 14 de agosto del 2006 según consta en el acta 003 del mismo año. En el año 2007 en taller participativo interinstitucional, el Comité en pleno concertó el texto contentivo de la estrategia, el cual se presenta en el presente documento.

## B. LA POLÍTICA PÚBLICA

La política colombiana de lucha contra la trata de personas, está orientada a la adopción de medidas que permitan prevenir el fenómeno, brindar protección y asistencia para garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las víctimas o posibles víctimas de la trata de personas, tanto en territorio nacional, como en el exterior, fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales, la investigación, judicialización y sanción del delito.

En efecto, el Estado colombiano ha venido tipificando el delito de trata de personas progresivamente, actualizando su legislación de acuerdo con los desarrollos normativos internacionales e incrementando las penas. El Congreso de la República, mediante la Ley 800 de 2003 aprobó Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños.

Con el fin de armonizar la normatividad existente, se expidió la Ley 985 de 2005, la cual tiene por objeto “adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas víctimas de la trata de personas, tanto residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior y fortalecer las acción del Estado frente al delito”.

La política nacional obliga a que se elabore una estrategia que integre las funciones de cada una de las entidades vinculadas al Comité y obliga a las mismas a desarrollar acciones y programas dirigidas a cumplir los fines generales del Estado en la lucha contra la criminalidad y, especialmente, en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación.



## 2. ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS: ENFOQUES Y PRINCIPIOS ORIENTADORES

### A. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con el preámbulo y el artículo 1º de la Constitución Colombiana, el Estado, como Estado Social y Democrático de Derecho y como garante de los últimos, es decir de los derechos, debe propender por una veraz y efectiva defensa de ellos. Justamente, los derechos humanos surgen de la necesidad de fortalecer la dignidad humana y se expresan como garantías que son exaltadas por la libertad, la seguridad y la integridad física, emocional y sexual de las personas, así como por los derechos de participación en el Estado. Del mismo modo, implica la existencia de “condiciones de vida” que permiten el acceso a bienes materiales y culturales<sup>6</sup>.

El enfoque de derechos plasmado en el presente documento se enmarca dentro de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de derechos humanos. La ratificación de convenios internacionales, sus compromisos y obligaciones subyacentes han convertido al Estado en responsable del cumplimiento de lo allí firmado, obligándolo a actuar nacional e internacionalmente en materia de represión de la lucha contra la Trata de Personas.

Los principios en los que se basa el accionar del Estado en materia de trata de personas están inspirados en los mismos cimientos en los que se apoyan tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como otros instrumentos internacionales que obligan e indican el modo de actuar del Estado en materia de derechos humanos, como lo son entre otros la declaración y el programa de acción de Viena de 1993<sup>7</sup>.

En relación con las políticas públicas, hay cuatro derechos fundamentales que deben definirse para su adecuado desarrollo, a saber: la igualdad y en esa medida la no discriminación; el acceso efectivo a un recurso; el acceso a la educación; la participación y la progresividad.

El problema jurídico-constitucional del enfoque de derechos en esta materia circunda en principio, la libertad y la dignidad en tanto que la trata de personas convierte al ser humano en mercancía, es decir, en medio y no fin en sí mismo. De ahí que, en materia de trata de personas,

se haga necesario incluir la perspectiva de género y otros elementos adicionales propios de una política pública referida a este fenómeno, como lo es el enfoque territorial. Esto debido a que las políticas con enfoque en derechos económicos, sociales y culturales son algo diferentes de aquellas dirigidas a la protección de los derechos de la mujer y minorías discriminadas, por citar algunas. Tal como lo establece el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños, es necesario que haya una mirada que integre la protección de los derechos humanos y la ayuda a las víctimas a través de prevención, la persecución y la cooperación judicial efectiva.

En este sentido, siguiendo el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, se puede decir que tanto la prostitución como la explotación comercial forzada del cuerpo con fines sexuales (y en general todos los fenómenos que representa la trata de personas) son incompatibles con la dignidad y el valor del individuo y ponen en peligro evidente el bienestar individual y colectivo al dejar en entredicho a la familia y los valores de la comunidad<sup>8</sup>.

Del mismo modo, la perspectiva de los derechos humanos que pondremos en marcha en este documento parte de la consideración de que en la represión de la trata de personas (especialmente en materia de represión de la trata de menores y mujeres) está en vigor:

- 1) el Acuerdo Internacional para la Represión de la Trata de Blancas del 18 de mayo de 1904<sup>9</sup>
- 2) el Convenio Internacional del 4 de mayo de 1910<sup>10</sup>
- 3) el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños del 30 de septiembre de 1921<sup>11</sup>
- 4) el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad del 11 de octubre de 1933

6. CORDERO ARDILLA, EDWIN. *El enfoque de los derechos humanos*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct. 2003, p. 2.

7. PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. *El enfoque de derechos*. En: <http://www.pidhdd.org.pe/>. Consultada en Febrero de 2006.

8. Véase: CONVENIO PARA LA REPRESIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS Y DE LA EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN AJENA. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949.

9. Modificado por el PROTOCOLO APROBADO POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REPRESIÓN DE LA TRATA DE BLANCAS del 3 de diciembre de 1948.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

5) el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 317 (IV) de 2 de diciembre de 1949

6) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>12</sup> adoptada en diciembre de 2000 y su adición en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

## B. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Con el fin de incluir acciones que respondan a los principios de equidad, igualdad y respeto a los derechos humanos, la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas adoptará el enfoque de género entendido como una categoría de análisis que permite examinar los roles que asumen hombres y mujeres en la dinámica social, permitiendo de esta manera identificar las inequidades y plantear estrategias para superarlas<sup>13</sup>.

En este sentido, la Estrategia se articula a las diferentes Conferencias y Cumbres internacionales. Así por ejemplo, en la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, se hace el “adecuado reconocimiento a que la violencia contra la mujer y otras cuestiones relativas a los derechos humanos de la mujer deben incorporarse a la agenda y a las actividades globales de Naciones Unidas en materia de derechos humanos”<sup>14</sup>. En esta conferencia, se produce un cambio en la teoría de los derechos humanos “cuando, por iniciativa de las mujeres, se acepta que los derechos humanos pueden ejercitarse o, por el contrario violarse, tanto en el ámbito público como en el privado”.

12. NACIONES UNIDAS. *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. G.A. res. 55/25, annex I, 55 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 44, U.N. Doc. A/45/49 (Vol. I) (2001).

13. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Mujeres constructoras de paz y desarrollo Una política Nacional orientada a la paz, la equidad y la igualdad de oportunidades* Presidencia de la República, Bogotá, 2005. Pág. 10.

14. Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena, 1993).

15. Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994).

16. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995).

17. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Boletín 7 Observatorio de Asuntos de Género La Esclavitud aún existe. Se perpetúa con la trata de personas. “Las inequidades de género una causa de la trata de personas”, Presidencia de la República, Bogotá, 2007. Pág. 4.

18. *Ibid.*, pág. 5.

19. Consultar: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Transversalidad de género en el Desarrollo Proyecto de Fortalecimiento Institucional Manual de Entrenamiento* Presidencia de la República, Bogotá, 2006. Pág. 29 y ss.

20. *Ibid.*, pág. 24.

21. Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, *Transversalidad de género en el Desarrollo Proyecto de Fortalecimiento Institucional Manual de Entrenamiento* Presidencia de la República, Bogotá, 2006. Pág. 29.

En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, el empoderamiento de las mujeres es considerado como parte integrante del desarrollo, además de reconocer los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y de los hombres<sup>15</sup>. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social adopta el compromiso de asegurar la plena igualdad entre mujeres y hombres<sup>16</sup>.

Una mirada de género a la trata de personas hace evidente entonces que en los casos de trata por explotación sexual, trabajo doméstico y matrimonio servil, más del 80% de las víctimas son mujeres<sup>17</sup>, si nos apoyamos en los datos que brindan entidades nacionales e internacionales.

Desde un enfoque de género, es posible identificar que hay mayor permisividad cultural sobre el uso del cuerpo de la mujer como mercancía. También mayor discriminación en el acceso al mercado laboral, mayor demanda de mujeres latinas para servicios sexuales en el exterior, y que es proporcionalmente más alta la violencia sexual e intrafamiliar que se ejerce sobre ellas. Todos estos factores facilitan la vinculación femenina al negocio de la trata de personas<sup>18</sup>.

Estas relaciones asimétricas que permiten evidenciar la inequidad de género teniendo en cuenta los roles que hombres y mujeres asumen en la dinámica social, obligan al Estado colombiano a tomar acciones encaminadas a hacer visibles las necesidades e intereses de mujeres y hombres, con relación a los problemas atendidos<sup>19</sup> en cada una de las acciones de la Estrategia, de manera específica y diferenciada.

Así mismo -siguiendo las recomendaciones del Observatorio de Asuntos de Género- en cada una de las acciones de la Estrategia se analizarán las relaciones de poder y subordinación que surgen de las construcciones sociales de género y los factores de vulnerabilidad que inciden en la trata de personas<sup>20</sup>.

Del mismo modo, en el seguimiento y evaluación de las acciones derivadas de la Estrategia se hará explícito el resultado y el impacto que la política tiene sobre mujeres y hombres<sup>21</sup>.

En esta Estrategia y el subsiguiente Plan de Acción, se ha seguido con detalle la perspectiva explicada en párrafos anteriores. Esto debido a que en principio, muchas de las acciones de prevención, capacitación, persecución y cooperación están destinadas a hacer comprender que aquellas mujeres sometidas a la trata de personas son, voluntaria o involuntariamente, víctimas, sin importar que provengan de actividades como la prostitución. Por esto, es misión del Estado entregarles la mejor y más eficaz asistencia posible.

## C. PROTECCIÓN INTEGRAL

“La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño” aprobada en noviembre de 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es considerado como el compendio más completo e integral de derechos que se haya producido y ha sido el documento más ampliamente y más rápidamente suscrito y ratificado por los Estados miembros de las Naciones Unidas. Con la Convención (CDN), se otorga un reconocimiento a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho.

Como lo señala García-Méndez (1998), hablar de “sujeto de derechos” es evocar el concepto jurídico de “autodeterminación”, y es, en consecuencia, entender a la persona como sujeto de ley, es decir, “como opuesto a ser sujeto de una voluntad discrecional”. Se trata pues del reconocimiento de los niños como personas en contraste con el concepto de “menor”, que denota una condición de inferioridad respecto al individuo representativo de la sociedad<sup>22</sup>.

El Código de la Infancia y Adolescencia interpreta a los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva de derechos en la que estos son complementarios e interdependientes lo que hace imposible que los niños puedan ejercerlos, si éstos no se garantizan integralmente. De ahí que la doctrina de la protección integral plantee una nueva manera de asumir las acciones del Estado y las políticas públicas desde la concepción fundante de que todos los niños y niñas merecen atención especial.

El Estado como garante de derechos privilegia todo aquello que conduzca a la Protección Integral de los niños, las niñas y los adolescentes en tanto “titulares de todos los derechos humanos”. El ejercicio de los derechos se constituye en una relación social fruto de la interacción permanente de los individuos, sus familias, las comunidades y el Estado. Por tal motivo, las condiciones de reconocimiento del derecho y ejercicio de la responsabilidad del Estado inciden en las condiciones de bienestar de los individuos. Es decir, expresan las “titularidades” mediante la cual se legitima el acceso y control a los bienes de una sociedad en un tiempo determinado: “Las titularidades conceden a las personas una pretensión legítima hacia las cosas. Otorgan capacidad para disponer de las cosas a través de los medios legales disponibles en la sociedad. No se trata, por tanto, de una capacidad personal, sino que está estructurada socialmente a través de las leyes que le otorgan un cierto grado de permanencia. Por ello, las titularidades están siempre en la naturaleza de los derechos.

Los derechos básicos constituyen titularidades, incluyen derechos garantizados constitucionalmente por el hecho de ser miembros de una sociedad” (Levín 1999). “Por tal

motivo, se puede establecer una interesante conexión entre el cumplimiento de los derechos, la generación de capacidades de los individuos y la búsqueda del desarrollo. La importancia del enfoque es que mira a los niños, sus familias y comunidades como “agentes estratégicos del desarrollo”, es decir como agentes, sujetos de derechos, que interactúan y provocan cambios en sus propias situaciones y no como simples receptores de servicios. Por tal motivo, trabajar con un enfoque de derechos implica fortalecer las capacidades individuales y colectivas de las familias, las comunidades y el Estado, para que asuman en mejor medida sus responsabilidades como garantes de los derechos de los niños.

La comprensión de la persona como un sujeto de derechos se ha constituido en uno de los pilares fundamentales de la democracia y en la esencia misma de la construcción de ciudadanía. Esta comprensión de la naturaleza humana es a su vez un proceso de construcción social cuya maduración se da con el advenimiento de la modernidad. Modernidad que resulta del carácter contractualista de la sociedad capitalista que conduciría en principio a la eliminación del tipo de vinculación por condiciones de adscripción entre los actores sociales, propios de las sociedades que le precedieron<sup>23</sup>.

## D. PRINCIPIOS GENERALES

Partiendo de los compromisos internacionales adoptados por Colombia señalados anteriormente, es posible determinar los principios que orientan las actividades y los ejes de la Estrategia Nacional Integral que adoptó el Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas en el país. En cada una de las convenciones y protocolos, se reconoce que las partes se comprometen a castigar a toda persona que facilite y explote la prostitución de otro ser humano, aún con el consentimiento de aquél.

Del mismo modo, los convenios hacen que los pactantes se comprometan a adoptar medidas para la prevención de la prostitución, la rehabilitación y la adaptación de las víctimas<sup>24</sup>. En igual medida, asumen compromisos con relación a la inmigración y la emigración, la adopción o manutención de las disposiciones que sean necesarias para combatir la trata de personas de uno u otro sexo.

Según los convenios, las partes se comprometen a promulgar las disposiciones para proteger a los inmigrantes

22. VISION MUNDIAL Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. 2006. Construcción de la línea de base sobre existencia del trabajo infantil o en riesgo del mismo en el sector agrícola en los municipios de Madrid y Funza. Informe final.

23. Ibid.

24. Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949.

o emigrantes, en particular a las mujeres y a los niños. También a adoptar disposiciones para organizar campañas de publicidad adecuadas en las que se advierte al público del peligro de la trata de personas y que buscan mitigar los efectos de la misma; a asumir medidas para garantizar la vigilancia en puertos migratorios y de otros lugares públicos que permitan la adecuada persecución y prevención de la trata internacional de personas; y a acoger medidas que tiendan a unificar y consolidar la información de las autoridades competentes en materia de trata de personas.

Por otro lado, respecto de las instituciones y las condiciones prescritas en el sistema legal, se adoptan medidas para proporcionar ayuda y mantener a las víctimas indigentes de la trata internacional. También a repatriar las personas que desearan ser repatriadas o que fueren reclamadas por otros que tengan autoridad sobre ellas, o cuya expulsión se ordenare conforme a la ley; y finalmente a promover medidas para la inspección de agencias de colocación, a fin de impedir que personas que busquen trabajo sean explotadas.

Son principios generales de la trata, uno, que los Estados reconozcan que todas las víctimas de trata de personas están protegidas. Es decir, que no sólo estén protegidas aquellas personas que puedan probar que han sido forzadas<sup>25</sup>, de modo que el consentimiento de la víctima en el tráfico sea irrelevante<sup>26</sup>.

La trata como fenómeno no se reduce a simples verbos rectores sino que incluye un número amplio de tipos delictivos donde no están únicamente la fuerza, la coacción, el rapto, el engaño o el abuso de poder, sino que también incluye medios menos explícitos, como el abuso de una situación de vulnerabilidad de la víctima<sup>27</sup>. Del mismo modo, no es necesario que las víctimas crucen fronteras para que se configure la trata como delito.

Mujeres, niños y niñas tratados dentro de sus países también quedan bajo la protección prevista en las convenciones internacionales<sup>28</sup>, en tanto que el elemento clave en todo el proceso del tráfico es la explotación, mucho más que el hecho de atravesar una frontera.

En términos del Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente en Mujeres y Niños que complementa la Conven-

ción contra la Delincuencia Transnacional, se constituye en un principio orientador de la política el desarrollo de una legislación en la que se reprima la demanda de mujeres, niños y niñas que están siendo tratados y tratadas. Y de la misma manera, se hace un llamado a los Estados a adoptar disposiciones tendientes a desalentar el lado del consumo que promueve en una u otra forma, todas las formas de explotación de mujeres, niños y niñas<sup>29</sup>.



25. Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Artículo 3, Literales a y b.

26. *Ibíd.*, Artículo 3, literal b.

27. *Ibíd.*, Artículo 3, literal a.

28. *Ibíd.*, Artículo 3.

29. *Ibíd.*, Artículo 9, numeral 5.



### 3. ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS 2007-2012

En el marco del Taller Interinstitucional para el análisis y la formulación de la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, adelantado por el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas en la ciudad de Villa de Leyva en el año 2006 y de la posterior estructuración del texto que contiene la Estrategia en el año 2007, y actuando a la luz de las leyes expedidas por el Estado colombiano, el Comité convino establecer un conjunto de cuatro (4) ejes de acción que representan los principales nodos de gestión en la lucha contra la trata de personas, presentes en la Estrategia Nacional, con el fin de dar contenido al artículo cuarto (4) y en cumplimiento de los demás artículos pertinentes de dicha ley.

Por tal razón la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas 2007-2012 tiene como principios rectores y orientadores:

**Enfoque de Derechos:** De acuerdo con lo señalado en el preámbulo y los artículos 1º y 2º y demás normas concordantes de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social y Democrático de Derecho y como tal debe garantizar estos últimos, y propender por su efectiva defensa.

**Enfoque de Género:** Con el fin de incluir acciones que respondan a los principios de equidad, igualdad y respeto a los derechos humanos, la Estrategia adoptará el enfoque de género entendido como una categoría de análisis que permite examinar los roles que asumen hombres y mujeres en la dinámica social, permitiendo de esta manera identificar las inequidades y plantear estrategias para superarlas.

**Enfoque de Protección Integral:** El Estado como garante de derechos privilegia todo aquello que conduzca a la Protección Integral de los niños, las niñas y los adolescentes en tanto "titulares de todos los derechos humanos". El ejercicio de los derechos se constituye en una relación social fruto de la interacción permanente de los individuos, sus familias, las comunidades y el Estado.

**Enfoque Territorial:** Los Entes Territoriales adecuarán y desarrollarán programas de lucha contra la trata de personas con base en la ley 985 del 2005 y la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas, atendiendo a las particularidades y diversidad regional y local, que permitirá brindar respuestas según la situación del territorio.

#### OBJETIVOS

De acuerdo con lo establecido en la Ley 985 del 2005, la Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas tendrá como:

##### **Objetivo General**

Desarrollar la política de Estado para la lucha contra la trata de personas interna y externa, con el fin de reducir el fenómeno, desde los enfoques de derecho, género y protección integral.

##### **Objetivos Específicos:**

1. Prevenir la trata de personas a través de programas, proyectos y medidas desarrolladas por las autoridades públicas en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, del sector privado en general, y con las organizaciones internacionales.
2. Garantizar la asistencia y la protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas; desarrollando los mecanismos de protección integral dentro de los sistemas administrativos, investigativos y judiciales.
3. Fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, para optimizar la lucha integral contra la trata de personas.
4. Fortalecer a las entidades del Estado encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas que permita hacer más eficaces y eficientes la persecución y sanción de esta conducta punible.

#### LÍNEAS ESTRATÉGICAS

La Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas abordará su desarrollo teniendo en cuenta los siguientes ejes:

##### A. EJE DE PREVENCIÓN

El Gobierno Nacional asumirá el principal rol en la prevención de la Trata de Personas con el fin de garantizar la creación de las condiciones y los marcos para la prevención sostenible del crimen. El gobierno desarrollará estrategias de prevención anti-trata eficientes, y creará y mantendrá un marco institucional para su implementación.

Como marco de acción general, el gobierno diseñará y pondrá en marcha un Sistema de Información que facilite

las labores de caracterización y análisis del fenómeno que a su vez permitirá conocer y tipificar las distintas modalidades, métodos, perfiles de las organizaciones criminales y con ello brindar insumos para direccionar el fortalecimiento de la normatividad.

El mayor esfuerzo deberá ser puesto en las medidas preventivas que complementan la intervención de la justicia penal, a través del fortalecimiento de las leyes anti-trata que contribuirán en la reducción de las oportunidades, incremento del riesgo y minimización de los beneficios para los criminales. Estas medidas deberán definir acciones claras y concretas que incluyan una creciente concientización, investigación y control administrativo.

El Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas ofrecerá los lineamientos generales para implementar una estrategia de comunicación y divulgación que promuevan el conocimiento y la sensibilización de la ciudadanía sobre el delito de la trata de personas y conduzcan a su movilización en torno a la misma. Esta estrategia de comunicación buscará la concientización de la población adulta sobre el carácter punible de la responsabilidad de los mayores de edad, frente a la explotación de niños y niñas con énfasis en la mendicidad, el trabajo doméstico de menores de edad, la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, donde el adulto demandante de los servicios de los niños, niñas y adolescentes responderá civil y penalmente por la situación de explotación y vulneración de derechos de los menores. La participación de la comunidad es fundamental para la prevención del crimen, se buscará potenciar el trabajo en red y vincular los diferentes sectores de la sociedad.

Aparte de las acciones nacionales en materia de prevención y el desarrollo de las redes, es necesario para una comprensión regional e internacional de prevención, acciones y redes enmarcadas dentro de la dimensión transnacional del crimen. Se potenciará la coordinación interinstitucional e intersectorial entre las entidades del orden nacional que conforman el Comité, así como de las Organizaciones Internacionales de Cooperación, con el fin de que todas las acciones preventivas y campañas deban ser coordinadas para asegurar que se concentren en los factores que incrementan la vulnerabilidad de la trata de personas.

### **Objetivo del eje de Prevención**

Prevenir la trata de personas a través de programas, proyectos y medidas, desarrolladas por las autoridades públicas en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general, y organizaciones internacionales.

Acciones para la Prevención:

- Implementar un sistema de información que permita la caracterización y el análisis del fenómeno de la trata de personas.
- Implementar una estrategia de comunicación y divulgación para la movilización social.
- Fortalecer espacios de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial a nivel local, regional, nacional e internacional.
- Implementar programas y proyectos de formación y capacitación dirigidos a servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil y grupos de alto riesgo.

## **B. EJE DE PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS Y TESTIGOS**

La Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas asume la definición de víctimas de la Organización de las Naciones Unidas que se describe de la siguiente forma: i) se entenderá por “víctimas” las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder y; ii) podrá considerarse “víctima” a una persona que, con arreglo a la declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión “víctima” se incluye además, en su caso, a los familiares o dependientes inmediatos de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”.

Se implementarán medidas, mecanismos, competencias y formas de operar la asistencia y la protección integral a las víctimas de la trata de personas, a su núcleo familiar y testigos durante el proceso de indagación, investigación y judicialización. Las entidades con competencia en el tema, desarrollarán programas y proyectos para la prestación de servicios de protección integral y asistencia a víctimas de la trata de personas, así como a su familia y testigos. Se gestionará la apertura de cupos dentro del régimen subsidiado de salud focalizados en las víctimas de la trata de personas.

La protección a víctimas de la trata de personas ha sido una función de la Fiscalía General de la Nación en cabeza del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos, quien asesora a la entidad en la definición de políticas de protección a víctimas, testigos e intervinientes en las investigaciones y procesos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, impulsarán gestiones consulares que garanticen la seguridad de las víctimas, salvaguarden su dignidad e integridad personal, informarán oportunamente a las autoridades competentes que será repatriada una víctima de la trata de personas, para que se realice la evaluación de amenaza y riesgo por parte de la Fiscalía General de la Nación, y si fuere el caso, sea protegida y asistida en el puerto de entrada.

Las entidades compelidas en el delito de la trata de personas activarán mecanismos administrativos y las herramientas que garanticen el restablecimiento de los derechos de las víctimas, haciendo énfasis en niños, niñas y adolescentes. Se garantizará el acceso a la justicia y se desarrollarán mecanismos de protección integral a los intereses de las víctimas, durante el proceso penal.

Se dispondrán de recursos judiciales y administrativos que permitan la reparación de los daños y el castigo a los culpables. En este sentido, el Estado promoverá el resarcimiento de los daños causados a las víctimas por los tratantes y con cargo al patrimonio de los mismos.

Los servicios que se den a las víctimas deberán reunir estándares para trabajo social. La asistencia deberá ser accesible a todas las categorías de personas (hombres, mujeres, niños), a las víctimas que traspasen las fronteras así como las de trata interna, a las víctimas de trata para todos los propósitos posibles (explotación sexual, trabajo forzado, etc.), a las víctimas colombianas repatriadas del exterior y traficadas internamente y para las víctimas que son nacionales extranjeros.

Los servicios de asistencia deberán incluir alojamiento en condiciones de seguridad, apoyo psico-social, médico, legal, educativo, traducción, entrenamiento vocacional, asesoría en el manejo de las autoridades y para el retorno voluntario al país de origen, las víctimas de trata que sean nacionales extranjeros que están en el país indocumentados, se les proveerá de un permiso de residencia de corto plazo.

### **Objetivo del eje de protección y asistencia a víctimas**

Garantizar la asistencia y la protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas, desarrollando los mecanismos de protección integral dentro de los sistemas administrativos, investigativos y judiciales.

Acciones para la Protección y Asistencia a Víctimas:

- Implementar medidas de asistencia y de protección integral a las víctimas, a su núcleo familiar y a tes-

tigos durante el proceso de indagación, investigación y judicialización.

- Impulsar gestiones consulares que garanticen la seguridad de las víctimas, salvaguardar su dignidad e integridad personal.
- Activar mecanismos administrativos y las herramientas que garanticen el restablecimiento de los derechos de las víctimas, haciendo énfasis en niños, niñas y adolescentes.
- Desarrollar mecanismos de protección integral de acuerdo con los intereses de las víctimas, durante el proceso penal.

## **C. EJE DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS**

Los programas de cooperación buscarán consolidar la aplicación de los derechos humanos, en la política pública estatal. Los objetivos de estos programas son ganar la comprensión de la necesidad de “protección internacional y regional de los derechos humanos y de las obligaciones internacionales de los estados, consolidar un espacio y propiciar una cultura de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias para estimular la elaboración de propuestas de políticas públicas basadas en normas y estándares internacionales de derechos humanos”, y diseñar campañas de difusión “para transmitir la experiencia y los conocimientos” generados con los programas de cooperación.

La Cooperación Internacional ha sido clave en el desarrollo de la política estatal de protección a los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario. Ésta se hace efectiva y necesaria cuando esta tiene por objeto impulsar acciones y políticas públicas concretas, tanto en su planeación como ejecución, con el fin de lograr una verdadera incorporación a la legislación de las normas y estándares internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Por lo anterior, se desarrollará una herramienta de seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el país, relativos a la trata de personas.

Los programas y proyectos de cooperación buscarán fortalecer la cooperación entre las autoridades encargadas de cumplir la ley, buscando la posibilidad de celebrar acuerdos con los principales países de destino de colombianos y colombianas víctimas de trata de personas.

Se adelantarán programas y proyectos de cooperación, asistencia técnica y formación especialmente dirigidos a las instituciones nacionales que participan de los espacios

internacionales a fin que se involucre el tema de la trata de personas en la agenda internacional para consolidar el diálogo entre gobiernos.

Se desarrollarán actividades de coordinación entre entidades del Estado que se relacionan con el servicio exterior a través de Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar el intercambio de información relativa a las causas, modalidades, particularidades y consecuencias para la caracterización y análisis de la trata de personas transnacional. Para ello se llevará a cabo una evaluación de los protocolos utilizados por los cónsules en el ejercicio de la actividad consular; la ruta interinstitucional de lucha contra la trata de personas, entre otros. El Ministerio de Relaciones Exteriores canalizará, a través de su Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, el formato para reporte de casos de trata de personas remitido por los consulados, para ser redireccionado a las autoridades competentes en el país.

Se estimulará, entre las entidades del Comité Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas el diseño de programas y proyectos de movilización de recursos de cooperación técnica, científica y financiera no reembolsable, que apoyen el desarrollo de la lucha integral contra la trata de personas en Colombia.

### ***Objetivo del eje de cooperación internacional***

Fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, para optimizar la lucha integral contra la trata de personas.

#### **Acciones para la Cooperación Internacional**

- Desarrollar una herramienta de seguimiento para verificar el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el país, relativos a la trata de personas.
- Definir programas y proyectos de cooperación, intercambio judicial, asistencia técnica y formación dirigidos a las instituciones nacionales que participan de los espacios internacionales.
- Desarrollar el intercambio de información relativa a las causas, modalidades, particularidades y consecuencias para la caracterización y análisis de la trata de personas transnacional.
- Movilizar recursos de cooperación técnica, científica y financiera no reembolsable que apoyen el desarrollo de la lucha integral contra la trata de personas en Colombia.

## **D. EJE DE INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN**

Fortalecer la capacidad técnica y operativa de las instituciones del Estado encargadas de la persecución del delito de la trata de personas, articulando las entidades en una coordinación interinstitucional e intersectorial de las funciones, acciones y recursos para la investigación y sanción del delito y mejorar la agilidad y capacidad de respuesta del conjunto de las entidades involucradas en la investigación y judicialización de la conducta punible. El fortalecimiento de la labor de los organismos investigativos y de policía judicial y la gestión judicial para perseguir las diferentes modalidades de trata de personas, en este sentido, se establecerán prioridades de atención frente a las modalidades de trata de personas, se fortalecerá la persecución y castigo de los tratantes y la persecución de lavado de activos producto de la trata.

Los sistemas de inteligencia para la persecución criminal son importantes para el desarrollo de una política holística de lucha contra la trata de personas, por tal razón, la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con su capacidad para realizar seguimiento mediante información que permita detectar casos de lavado de activos por trata de personas, se articulará estrechamente con los organismos encargados de la investigación y judicialización del delito.

### ***Objetivo del eje investigación y judicialización***

Fortalecer a las entidades del Estado encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas permitiéndoles ser más eficaces y eficientes en la persecución y sanción de la conducta punible.

#### **Acciones para la Investigación y Judicialización:**

- Fortalecer la capacidad técnica y operativa de las instituciones del Estado encargadas de la persecución del delito de la trata de personas.
- Actualizar permanente las estrategias investigativas.
- Articular a las entidades del Estado que permitan la coordinación interinstitucional e intersectorial de las funciones, acciones y recursos para la investigación y sanción del delito.
- Desarrollar procesos de formación actualización dirigidos a operadores de justicia y a entidades que apoyan su administración.

## CONCLUSIONES

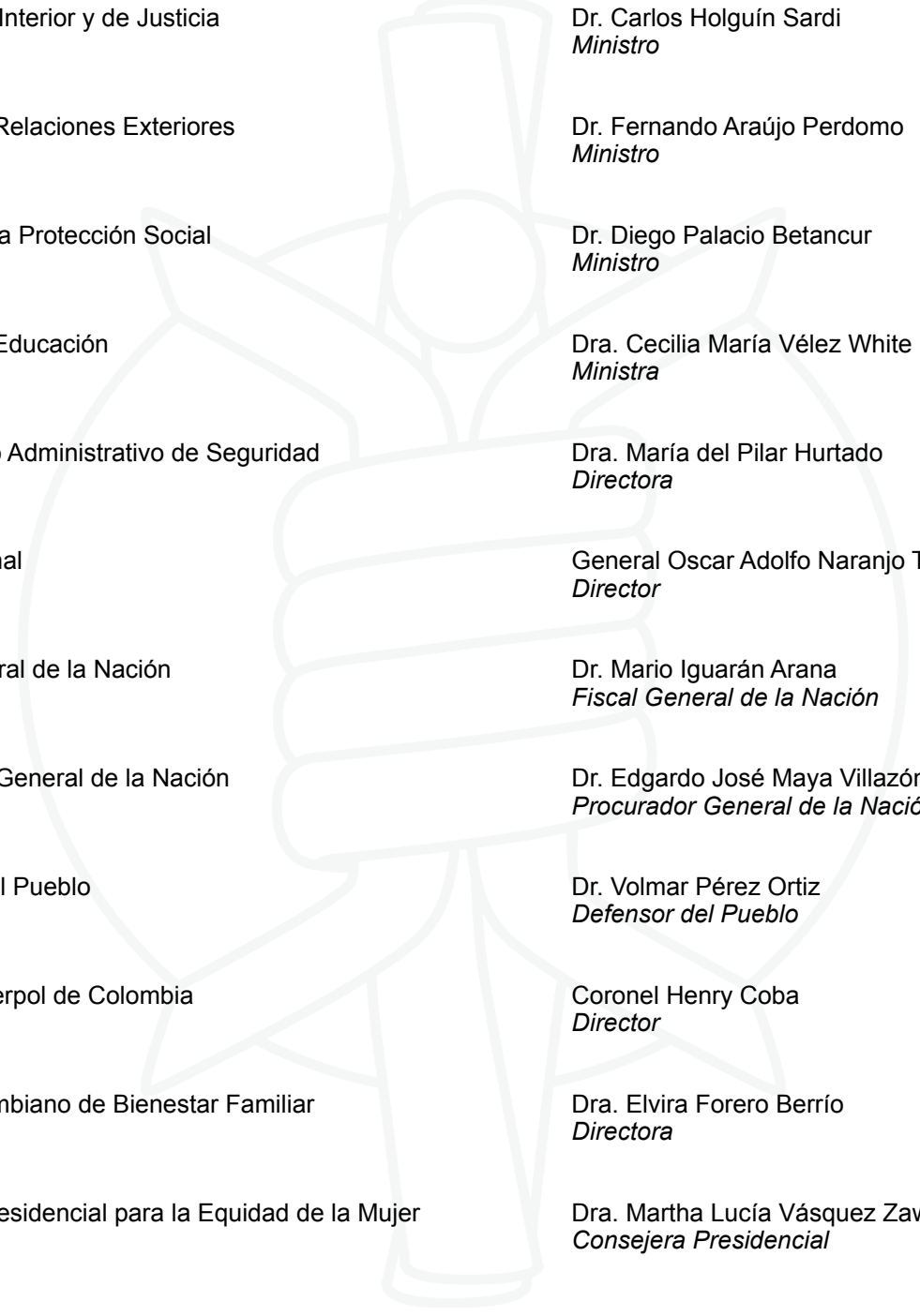
La Estrategia Nacional Integral de Lucha contra la Trata de Personas, que consta en este documento, será adoptada mediante decreto por el Gobierno Nacional, según el art.4 de la ley 985 del 2005.

Las acciones de la Estrategia que competen a otras ramas del poder público u órganos autónomos, y que por su naturaleza no puedan ser dictadas por decreto, serán adoptadas por la dirección de cada entidad por medio del acto administrativo correspondiente.





## COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS



Ministerio del Interior y de Justicia	Dr. Carlos Holguín Sardi <i>Ministro</i>
Ministerio de Relaciones Exteriores	Dr. Fernando Araújo Perdomo <i>Ministro</i>
Ministerio de la Protección Social	Dr. Diego Palacio Betancur <i>Ministro</i>
Ministerio de Educación	Dra. Cecilia María Vélez White <i>Ministra</i>
Departamento Administrativo de Seguridad	Dra. María del Pilar Hurtado <i>Directora</i>
Policía Nacional	General Oscar Adolfo Naranjo Trujillo <i>Director</i>
Fiscalía General de la Nación	Dr. Mario Iguarán Arana <i>Fiscal General de la Nación</i>
Procuraduría General de la Nación	Dr. Edgardo José Maya Villazón <i>Procurador General de la Nación</i>
Defensoría del Pueblo	Dr. Volmar Pérez Ortiz <i>Defensor del Pueblo</i>
Oficina de Interpol de Colombia	Coronel Henry Coba <i>Director</i>
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Dra. Elvira Forero Berrío <i>Directora</i>
Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer	Dra. Martha Lucía Vásquez Zawadzky <i>Consejera Presidencial</i>
Fondelibertad	Dr. Harlan Andrés Henao <i>Director</i>
Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero	Dr. Mario Alejandro Aranguren <i>Director</i>

