

**¡SIGUE LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE MUJERES
COLOMBIANAS!**
ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ACCIONES DEL ESTADO PARA LUCHAR CONTRA
ESTE CRIMEN INTERNACIONAL, CASO “ESO ES CUENTO”

MARIA VICTORIA GONZALEZ PAEZ

Trabajo de grado para optar el título de Politóloga

Director de Tesis:
LUIS FERNANDO BARON PORRAS
PhD. en Ciencias de la Información

UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
CIENCIA POLÍTICA
SANTIAGO DE CALI
2020

CONTENIDO

	Pág.
Introducción	3
1. Causas de la Trata de Personas en Colombia.....	4
1.1 Impacto de la globalización en la trata de personas	7
2. El Rol del Estado Colombiano Frente a la Trata Internacional de Personas.....	8
2.1 Marco jurídico	8
2.2 Desarrollos institucionales en materia de la trata de personas en Colombia ...	10
3. Referentes conceptuales	11
3.1. Trata Personas vs Trafico de Personas.....	11
3.2. Política Pública vs Intervención Pública.....	12
4. Metodología de análisis	13
5. Caracterización intervención pública, “Eso es Cuento”.....	14
6. Análisis descriptivo de la intervención “Eso es Cuento”	17
6.1. Caracterización del problema.....	17
6.2. Selección de objetivos vs costo-benefició.....	20
6.3. Recolección de datos e información.....	21
7. Hallazgos: La trata un fenómeno de complicidad entre instituciones y organizaciones criminales	23
8. Conclusiones	25

¡SIGUE LA TRATA Y LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE MUJERES COLOMBIANAS!

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ACCIONES DEL ESTADO PARA LUCHAR CONTRA ESTE CRIMEN INTERNACIONAL, CASO “ESO ES CUENTO”

Maria Victoria Gonzalez Páez

Resumen

La trata internacional de personas es una situación de violación a los derechos humanos, donde toda la población colombiana se encuentra vulnerable a este delito teniendo en cuenta que ciertas condiciones sociales y económicas aumentan o disminuyen el riesgo. Dado este escenario el Estado ha demostrado voluntad en combatir el delito al suscribirse a diferentes tratados internacionales y diseñar rutas de acción con el propósito de generar mecanismos de concientización y cooperación con el fin de disminuir y erradicar la trata de personas en Colombia. A través de la realización del análisis a la intervención estatal “Eso es Cuento” se encuentra que el país presenta grandes retos que le permiten convertirse en una zona de foco para la creación del delito, aun así, también muestra esfuerzos en la apuesta por la erradicación.

Palabras clave: Mujeres, Intervención Pública, Explotación sexual, Víctima, Colombia

Introducción

“No todas las migrantes son víctimas del tráfico y no todas las víctimas del tráfico son destinadas a la prostitución.” (Chiarotti, 2002, p. 5)

En Colombia la trata internacional de mujeres para fines de explotación sexual, es un delito que ha venido aumentando en los últimos años, porque se nutre de la ola globalizadora que se vive actualmente en el mundo y que facilita las comunicaciones y conexiones centro-periferia, e involucra a un gran número de países, convirtiendo este delito, en uno de los crímenes de carácter transnacional más lucrativo del mundo, lo que genera un incremento en

las denuncias por este hecho en el país.¹ Por esta razón la trata de mujeres es un delito vinculado al crimen organizado, ya que requiere el accionar encadenado de múltiples actores: quienes realizan el ofrecimiento del trabajo, quienes falsifican la documentación, quienes facilitan el traslado, quienes reciben en el lugar de explotación y quienes explotan (Londoño, 2012). Por lo anterior, el Estado se ha enfocado en la creación de una normatividad estipulada en la Ley 985 del 2005 y de herramientas de intervención pública a través de la cooperación internacional y acuerdos bilaterales, con el objetivo de desarrollar rutas de acción y protocolos para la atención a víctimas, conocimiento y sancionar a victimarios.

Por lo anterior este trabajo busca contribuir a responder ¿Cómo las acciones del Estado colombiano, como la campaña *Eso es Cuento*, contribuyen en la lucha contra la trata internacional de mujeres e influyen en la disminución del delito? Para ello tiene como objetivo general: Analizar la intervención colombiana “ESO ES CUENTO” de acuerdo con los nuevos retos que afronta el Estado frente a este crimen, que representa una grave violación a los derechos humanos con nuevos retos globales. De igual manera tiene los siguientes objetivos específicos:

- Definir los aspectos generales del delito de la trata de personas en Colombia.
- Explicar la mujer como agente en la trata para la explotación sexual, para la comprensión del delito.
- Analizar la intervención Pública “ESO ES CUENTO” como acción del Estado para la disminución del delito, utilizando un modelo de carácter descriptivo.

Para cumplir con los propósitos presentados, el texto que viene a continuación está organizado en las siguientes partes: en primer lugar, se muestran las características de este fenómeno de carácter internacional y global, y luego se presentan normas y herramientas claves del marco jurídico colombiano, seguido por los referentes conceptuales y la metodología de este trabajo. Paso seguido, se hace una presentación de los resultados del análisis descriptivo a la intervención: *Eso es Cuento*, para finalizar con las conclusiones y perspectivas de futuras investigaciones en este campo.

1. Causas de la Trata de Personas en Colombia

Diversos estudios (Londoño, 2012; Mejía, 2009 y Meerten, 2008) han analizado las causantes que llevan a permitir la trata internacional de mujeres con fines de explotación sexual en Colombia y muestran la importancia que tienen asuntos como el conflicto armado en el territorio, bienestar social y pobreza estructural. Teniendo como factor principal de causalidad la demanda internacional que presenta este hecho.

¹ Según la Fiscalía General de la Nación y la estadística del DAS el incremento es del 34% en comparación con años anteriores, 2017.

Desde los años 60 el conflicto armado en Colombia ha incrementado la situación de pobreza e inseguridad, especialmente en las zonas periféricas del país, lo que genera en los colombianos el abandono de sus territorios y formas de vida, en búsqueda de nuevos lugares de asentamiento, que no están preparados para estas olas migratorias y vulneran derechos como salud, trabajo, educación y vivienda. Esta situación conduce a que las personas busquen diferentes formas de insertarse en la racionalidad del mercado laboral, en algunas ocasiones inseguras e ilegales, siendo engañadas o con posibilidad de terminar en situación de explotación.

Por otro lado, las zonas con alta presencia del conflicto armado y baja presencia estatal permiten que se generen los escenarios adecuados para el movimiento insurgente; puesto que estos grupos armados utilizan la trata internacional de personas con fines de explotación sexual como medio de financiamiento de su actividad. Esta baja posibilidad de acción y protección por parte del Estado permite que los tratantes en la mayoría de los casos no sean descubiertos y los hechos queden impunes y en el sin saber del subregistro. (Londoño et al. 2012)

Desde el campo de bienestar social dentro de una comunidad juega un papel clave a la hora de medir el grado de vulnerabilidad que presenta una población. Esto implica que los derechos de primera necesidad sean de vital importancia y generen un alto grado de diferenciación, entre la necesidad de migrar internacionalmente y la posterior posibilidad de caer en una red de trata. Dicho patrón migratorio lo confirma la migración colombiana, puesto que del total de migrantes colombianos que residen en el exterior, aproximadamente un 85,7% han migrado por razones económicas y en búsqueda de oportunidades laborales (Mejía et al, 2009).

En un país donde la violencia cotidiana y de género asciende a más de 12 mil homicidios anuales, la tasa de desempleo es del 10,5%² con una curva ascendente anual y donde de cada 100 colombianos, 56 no logran completar la educación secundaria,³ se genera un escenario donde la asimetría económica en la población es alta y dificulta en gran proporción la inserción en la racionalidad de mercado laboral. El no tener la posibilidad de escoger como ubicarse dentro de la estructura social, ubica a la población en un escenario de alta incertidumbre y vulnerabilidad de ser víctima de una red de trata.

De otra parte, la pobreza estructural en el país genera situaciones como, la violencia cotidiana, violencia de género, precario acceso a la educación formal, poca oferta laboral, narcotráfico y cultivos ilícitos, que se entrecruza con la posibilidad de ser víctima de la trata de personas y ocasionan la vulneración a los derechos humanos y escenarios de alta corrupción e inequidad en el país. Estas condiciones generan dinámicas complejas y difíciles

² Departamento Nacional de Estadística, DANE, Cifras (2019)

³ Ministerio de Educación en www.mineducacion.gov.co

de manejar, y convierte mas precaria la denuncia y la judicialización y por ende el accionar de las instituciones estatales comprometidas en este trabajo (Meerten et al. 2008). Adicionalmente La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha planteado que concluir la enseñanza secundaria es el umbral educativo mínimo para reducir la posibilidad de vivir un futuro en situación de pobreza (Trucco,2014). Este umbral de diferenciación es de vital importancia debido a que los tratantes, localizan estas zonas de grandes necesidades económicas, para ofrecer un futuro aparentemente mejor y mostrar la necesidad de migrar.

Diferentes estudios (Trujillo y Flórez, 2011) han demostrado que las mujeres viven en un constante “vaivén” entre los nuevos modelos neoliberales y los antiguos roles de género dentro de la sociedad. Históricamente ellas se han encontrado en escenarios de vulnerabilidad y discriminación que el Estado no ha sido capaz de soportar y proteger. Si se analiza desde la perspectiva de desigualdad de genero que vive el país, la brecha de participación laboral aumentó hasta los 7,1 puntos porcentuales, es decir que mientras que los hombres desocupados llegan al 9,8%, las mujeres al 16,9%,⁴ una cifra que preocupa debido a que la población femenina en el país es mayor. Además del total de víctimas de trata el 68.6% son con fines de explotación sexual y de cada 10 personas, 8.3 corresponden a mujeres.⁵

En relación con la educación, las mujeres cuentan con tasas más altas que los hombres. Sin embargo, cuando ellas ingresan al mercado laboral se enfrentan a discriminaciones significativas, como las diferencias salariales significativas. Adicional a esto hay que sumarle la expectativa que ha puesto la sociedad en cuanto a roles específicos, tales como el cuidado del hogar y en muchas ocasiones que sea la única que se ocupe de la crianza de los hijos. Estas condiciones precarias de vida en las que se ubican las mujeres a diario es el escenario perfecto para que se generen desplazamientos con una perspectiva de mejores oportunidades de calidad de vida para ellas y sus familias. Llegando a situaciones en donde se ven obligadas a ejercer practicas poco éticas con el afán de una vida digna, incrementando así su vulnerabilidad y la posibilidad de ser victima de diferentes tipos de trata. (Ahumada, 1998)

Los hechos expuestos generan un ambiente que ubica a la mujer en una situación de desventaja social al momento de insertarse en la racionalidad del mercado “La discriminación por el sexo se encuentra arraigada especialmente en la estructura del mercado laboral y en las oportunidades de empleo a las que pueden acceder las mujeres, pero también en nuestras sociedades patriarcales en general” (Meerten, 2008).

⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NAACIONAL DE ESTADISTICA, cifras enero 2019.

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, Año 2002 a enero 2013.

1.1 Impacto de La globalización en la Trata de Personas

El mundo globalizado que cada vez se mueve mas por las conexiones transfronterizas, facilitando y agilizando los procesos comunicativos y migratorios, permeando las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas de los Estados-nación. Así mismo esta era globalizada ha traído grandes beneficios en materia migratoria y económica, facilitando la cooperación internacional y las conexiones entre los centros – y las periferias y entre el sur-norte (Giddens, 1999); facilitado concretar acuerdos entre países que permiten la libre circulación de personas y mercados. Lo que da paso a que se corrompan o degraden muchos de estos procesos positivos, donde diferentes traficantes toman ventajas de estas oportunidades para pasar de forma ilegal entre fronteras, no solo mercancías sino también personas. (Trujillo y Flóres, 2011)

Actualmente el migrante cuenta con mayores beneficios y facilidades para transitar entre los países, aun así, muchos de ellos hacen mal uso de las políticas migratorias y han tomado ventaja con el propósito de permanecer de forma ilegal en otro país después del fin de su permiso de viaje, con la esperanza de encontrar una mejor oferta laboral y calidad de vida. Desafortunadamente este escenario a través de los años ha generado que se incrementen e intensifiquen las políticas migratorias entre países, produciéndose así la “paradoja del migrante”, que referencia al mundo globalizado donde cada vez se permite mas la libre circulación y por ende se viven crecientes restricciones, llevando a las personas a buscar servicios de los traficantes con el único propósito de migrar fuera del país en búsqueda de mejores oportunidades de progreso, incrementando aún mas el riesgo y la vulnerabilidad del migrante (Chiarotti, 2002).

La trata, aparentemente ocurre de forma voluntaria, pero posteriormente a la llegada a otros países de destino, se enfrentan a diversos tipos de coerción o engaño por parte del tratante. Lo anterior porque en muchas ocasiones las condiciones de traslado no son claras, puesto que genera dificultad en la detección del traficante por parte de organismos estatales. Adicionalmente esta paradoja resulta un arma de doble filo, puesto que termina en una violación a los derechos del migrante con la excusa de la protección de las redes de trafico, como ocurrió en Europa:

“Mientras unas estudiantes latinoamericanas que transitaban de retorno a sus hogares han sido detenidas e interrogadas en los aeropuertos como sospechosas de ejercer la prostitución, con la excusa de la protección contra el trafico. La prepotencia con que se las trata en los controles migratorios y la humillación a que se ven expuestas, son justificadas como propias de la política de seguridad y el paradigma de la protección.” (Chiarotti, 2003: 58)

Por otra parte, los desafíos más importantes siguen presentes, ya que cada vez los tratantes reinventan sus formas de captación de la víctima, transporte y formas de explotación, que

pasan sin ser detectadas, debido a que la globalización facilita que las formas de acercamiento a la víctima sean más rápidas y utilizan medios como redes sociales, clasificados de prensa, casas de modelaje, agencias de viajes y salones de belleza. Muchos ambientes y escenarios cotidianos que no levantan la sospecha de las víctimas y tampoco de las entidades de control.

2. El Rol del Estado Colombiano y a la Trata Internacional de Personas

En un país donde el delito de trata internacional de personas es un crimen que cuenta con una curva ascendente anual, es importante evaluar el rol de las instituciones del Estado y su comportamiento frente a la mitigación del crimen. Puesto que no existe una definición consensuada del Estado este ejercicio resulta complejo al momento de tratar; aun así, podemos partir desde el hecho de que es una institución compleja que a sido incapaz de erradicar el crimen en el país.

Según Ripoll (2010) los Estados tienden a incluir la trata dentro de la migración irregular, lo que resulta en políticas restrictivas sobre la legalidad o ilegalidad de dicha migración y deja a un lado la protección a los derechos humanos puesto que centra la atención en los tratantes, lo que dificulta la detección de las víctimas. Por su parte Alarcón (2016) propone que aun existen falencias en como Colombia responde y restablece los derechos de las víctimas de trata, puesto que las políticas tienen un enfoque criminal están direccionadas a beneficiar aquellas víctimas que estén dispuestas en acompañar el proceso criminal, lo que impide una atención diferenciada y que no todas reciban la reparación que requieren. Dado este escenario es posible avanzar sobre como ha respondido el Estado Colombiano en materia legislativa frente al tema y como establece su política criminal frente al hecho.

2.1 Marco Jurídico

Colombia rige su legislación contra el delito, por acuerdos internacionales a los que se ha suscrito, como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Todos estos convenios muestran que a nivel internacional prevalecen los derechos de bienestar y la libertad del ser humano y tienen como propósito erradicar y sancionar cualquier forma de violencia o esclavitud que se presente.

El país ha adoptado estos mecanismos desde diferentes esferas a nivel nacional y principalmente desde la esfera política, con el propósito de formular la legislación adecuada. En este sentido y bajo la Ley 800 del 2003, el país aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada (Convenio de Palermo) y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente en

Mujeres y Niños. Adicionalmente se comprometió a una restructuración jurídica la cual quedo estipulada en el Marco General de la Ley 985 del 2005, en donde se creo una Política de Estado para la lucha contra la trata de personas desde un enfoque, de la protección Integral, Derechos humanos, Territorialidad y Genero, que entro en vigencia con la creación del decreto 4786 del 2008 e incluyendo 4 ejes principales que son:

1. **Prevención:** Prevenir la Trata de Personas a través de programas, proyectos y medidas, desarrolladas por las autoridades publicas en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general, y organizaciones internacionales.

2. **Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos:** Garantizar la asistencia y la protección integral y calificada a las victimas de trata de personas, desarrollando los mecanismos de protección integral dentro de los sistemas administrativos, investigativos y judiciales.

3. **Cooperación Internacional para la Lucha contra la Trata de Personas:** Fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, para optimizar la lucha integral contra la trata de personas.

4. **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.

Adicionalmente bajo la Ley 985 del 2005 funciona **El Comité Interinstitucional para La Lucha Contra La Trata de Personas**, siendo el Órgano Consultivo del Gobierno Nacional, el cual se encuentra integrado por 16⁶ entidades estatales cuyo propósito es trabajar sobre la concientización y magnitud del delito y sus funciones se enmarcan bajo la labor que se realiza a nivel municipal, regional y además se nutre de las interacciones con Fundaciones e Instituciones no Gubernamentales que comparten el mismo objetivo. Bajo este mismo comité nacional se crean **Los Comités Municipales, Departamentales o Regionales**, en Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Valle del Cauca. Que serán precedidos por los distintos alcaldes o gobernadores de cada localidad y ajustarán sus actividades de acuerdo a las necesidades de cada región.

⁶ Los miembros actuales son: 1. El Ministro del Interior o su delegado(a), quien lo presidirá. 2. El Ministro de Relaciones Exteriores o el Director de Asuntos Consulares u de Comunidades Colombianas en el Exterior, o su delegado(a). 3. El Ministro del Trabajo, o su delegado(a). 4. El Ministro de Salud, o su delegado(a). 5. El Ministro de Educación, o su delegado (a). 6. El Ministro de Justicia, o su delegado (a). 7. El Director General de Migración Colombia o su delegado(a). 8. El Director General de la Policía Nacional o su delegado(a). 9. El Fiscal General de la Nación o su delegado(a). 10. El Procurador General de la Nación o su delegado(a). 11. El Defensor del Pueblo o su delegado(a). 12. El Subdirector General de la Oficina de INTERPOL en Colombia o su delegado. 13. El Director general del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o su delegado(a). 14. El Consejero(a) Presidencial para la Equidad de la Mujer o su delegado(a). 15. El Ministerio de Defensa o su delegado de la Dirección Operativa para la Defensa de la Libertad Personas. 16. El Director(a) General de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero o su delegado.

Mas adelante Durante el 2018 y bajo el decreto 1036 de 2016 se inauguró **El Observatorio Nacional del Delito de Trata de personas**, proporcionado un banco de información sobre el estado actual del delito en Colombia que permite la recopilación, registro y sistematización de la información para realizar análisis integrales que permitan fortalecer los mecanismos de prevención, lucha y comprensión contra este delito.

2.2 Desarrollos institucionales en materia de la trata de personas en Colombia (intervenciones públicas)

Bajo la normatividad legal estipulada en la constitución, diferentes municipios y departamentos han desarrollado iniciativas apoyados por las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) que permitan innovar en los procesos de protección a posibles victimas de trata de personas, lo que hace visible la preocupación de los hacedores de intervención pública por atacar de manera efectiva los nuevos retos que supone el delito. Dado esto que surgen diferentes intervenciones públicas como:

La Línea Gratuita de Atención a las Víctimas o No Víctimas de la Trata, que se puso a disposición en el país en junio del 2011.

“Con la Trata de Personas, NO HAY TRATO”, implementada en Cali el 9 de Julio del 2014.

“Hagamos un Trato, Bogotá Sin Trata”, implementada en 31 Julio del 2017, en el marco del día internacional en contra de la trata de personas.

“Ojos en Todas Partes” implementada en septiembre del 2015, enfocada principalmente en la protección de los niños y niñas que son traficados y explotados de manera interna y externa. La cual invita a la ciudadanía a ser participe en la defensa de este crimen.

Y la más reciente *“ESO ES CUENTO”*, lanzada por el fiscal general de la nación Néstor Humberto Martínez el 4 de abril del 2018. La cual tiene como propósito prevenir y dar cuenta de los riesgos que se pueden presentar al momento de recibir una oferta de trabajo en el extranjero. Aunque la propuesta tiene en cuenta cualquier tipo de victima, esta intervención tiene un enfoque de genero en la mujer, ya que son aquellas las que constantemente proporcionan las cifras mas altas como victimas del crimen, debido a una propuesta de trabajo, que tiene tintes deseables y manifiestan la posibilidad de un futuro mejor.

Durante el 2018 se dio la realización de un proyecto con el propósito de fortalecer la coordinación entre autoridades de gobierno, la industria del transporte y gestionar alertas sobre migrantes en riesgo llamado, *Bluehack pasos libres contra la trata de personas en Colombia*, que consistió en un concurso que unió a diferentes sectores públicos y privados del país para diseñar una aplicación web, que permitiera analizar rápidamente diferentes plataformas y fuentes de información en tiempo real, identificando aspectos como: ofertas

de empleo poco confiables, víctimas reportadas en la central de emergencia y ofrecer la ruta de acción necesaria para la atención a las víctimas.

3. Referentes conceptuales

3.1 Trata de Personas vs Tráfico de Personas

Debido a que actualmente a nivel mundial se conocen 5 tipos de trata de personas es importante hacer primero la distinción entre los conceptos Tráfico de Personas y Trata de Personas. Para posteriormente conocer y comprender cuales son los escenarios que dan paso a la trata internacional de mujeres con fines de explotación sexual.

El tráfico de personas o Tráfico Ilícito de Migrantes se refiere solamente al traslado de la persona desde un territorio A hasta un territorio B. Se puede presentar tanto de forma voluntaria como involuntaria. El traficante, o en otras ocasiones llamado “Topo”. Solo se encargará del tránsito de estas personas hasta su destino. Es importante resaltar que las condiciones por las cuales estas personas trabajan no son seguras para el migrante y llegan hasta poner en riesgo la vida de la persona. Esta actividad se realiza alrededor del mundo de forma ilegal y trasfronteriza. Los traficantes cobran altas sumas de dinero, pero jamás estarán en la capacidad de asegurar la salud y el bienestar del traficado durante el proceso, ni mucho menos el arribo al destino prometido; lo que en muchas ocasiones termina en una estafa.

Por otro lado, **La Trata de Personas**, se refiere específicamente a la explotación del individuo dentro de un territorio determinado y bajo diferentes circunstancias y/o actividades, las formas de explotación incluyen, la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o las practicas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. (Espacios de Mujer, 2018) Las víctimas son retenidas en el mismo lugar de explotación mediante distintos mecanismos, como amenazas, falsas deudas, engaños, violencia y abuso de su situación de vulnerabilidad; ya que con frecuencia son llevadas a países donde no conocen el idioma.

Según el grupo de redacción de la herramienta estatal ESO ES CUENTO, La trata de personas es un fenómeno transnacional que, si bien se beneficia en un gran porcentaje de la explotación sexual, también se lucra de la mendicidad infantil, de adultos mayores y de personas en situación de discapacidad, del trabajo forzoso en sectores de fabricación, limpieza, construcción, producción textil y aseo doméstico, y en menor porcentaje, de la extracción de órganos.

Alarcón (2010) define que el delito de la trata de personas es una práctica aterradora e inenarrable, en la que se cosifica al ser humano; además de ser una consecuencia del desmesurado deseo de adquirir capital.

Por tanto, el **traficante** se encarga del traslado de la persona, mientras el **tratante** tiene a su cargo la explotación de la misma dentro de un territorio específico. Así mismo la trata internacional de mujeres con fines de explotación sexual tiene presente a los dos actores, el traficante encargado de trasladar a la víctima hasta el país donde será explotada y el tratante quien esclaviza a la víctima dentro del lugar de explotación. Todo esto lleva a que actualmente se conozca este delito como la “esclavitud de siglo XXI”.

Aunque actualmente no existe un consenso académico para la definición del crimen, el estudio Colombia: Semillero para la trata de personas lo define. Ripoll (2008) como:

“Una forma que degrada al ser humano a la condición de objeto, que se negocia en cadenas mercantiles, se traslada dentro o fuera del país y luego, en el destino final, es sometido a condiciones de explotación u otros fines ilegales. Es una violación a los derechos humanos que atenta contra la esencia misma al reducir al ser humano a un objeto transable.” (p.176)

3.2 Política Pública vs Intervención Pública

Bardach, 2000 siendo uno de los pioneros en el tema de formulación de intervenciones y políticas públicas en su libro, “*A practical guide for policy análisis.*” Define que, el análisis y la formulación de política pública (PP) es tanto una actividad política y social, ya que se está adquiriendo una responsabilidad tanto moral e intelectual al momento de medir la calidad de la política pública. Aun así, la formulación va más allá de la percepción propia, debido a que, en primer lugar, el asunto a tratar va afectar a un gran número de ciudadanos, no solo a los implicados en la situación a solucionar. Como segundo aspecto, el tema a resolver involucra diferentes áreas del conocimientos y grupos de interés; que trabajan por un mismo cliente (el ciudadano), en donde esté espera mejoras a muy corto plazo.

La principal función se basa en la planeación, alianzas, medición de presupuesto, evaluación, diseño y monitoreo de la intervención. Adicionalmente trabajan en conjunto el sector público-privado y ONGs. Por otro lado, Bardach propone que la formulación de PP es más un trabajo de arte que de ciencia, porque pone en juego la intuición de los formuladores, sobre la metodología aplicada; explicando que en muchos casos la intervención ejecutada no logra solucionar el problema en cuestión.

El diccionario de políticas públicas (2016) define el concepto de **Política Pública** a las actividades de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio. Por su parte, Torres-Melo y Santander A (2013) definen la **Política Pública** como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes.

Mientras que el concepto de **Intervención Pública** se entenderá como un mecanismo/proyecto de intervención que se produce como resultado o para dar respuesta a una política pública (macro proyecto) determinado por el gobierno, lo que da respuesta a una situación que requiera mejora. Y se genera a través de la cooperación de entidades públicas, privadas, ONG y entidades multilaterales.

Entonces, se puede conceptualizar que la Intervención Pública da respuesta al proyecto de ley que se produjo a través de una Política Pública, (ej: Política Pública para La Lucha Contra la Trata de Personas). En donde las intervenciones o programas de mitigación o promoción entran a dar respuesta desde una perspectiva focalizada y son de carácter departamental o municipal, respondiendo a necesidades específicas de cada sector y población.

4. Metodología de análisis

Según Gambi (2007) el hacer un análisis de una intervención pública le permitirá al hacedor, identificar las diferentes condiciones sociales (políticas, económicas, culturales) que tienen relación con el problema, además le ofrecerá asesoría a los actores que están en la actividad de formulación de políticas públicas para dar a conocer el problema y posibles alternativas de solución, también le permite fortalecer la participación ciudadana durante el proceso de formulación de la intervención, para finalmente influir en la toma de decisión sobre la Política Pública que mitigará el problema que se identificó.

Para este estudio de caso (la intervención pública “Eso es Cuento”) se utilizará como metodología el análisis descriptivo, el cual se le aplicará a tres aspectos de la intervención; **el planteamiento del problema, los objetivos planteados y la recolección de datos.** Bajo las propuestas formuladas por; Gambi, (2007), Ahmed (2011) y Bardach (2000) que es uno de los pioneros en la formulación de intervenciones públicas.

El **planteamiento del problema** según Bardach (2000) y Gambi (2007) es un paso crucial y le permite al hacedor de la política tener un propósito y por ende los objetivos necesarios para llevar a cabo el proyecto. Por esto Bardach especifica que el problema debe contar con la posibilidad de evaluación, no implicar una solución específica, incluir en lo mas posible, datos cuantitativos y por último incluir las causas del problema, ya que estas también podrían ser el problema en si mismo. Y Gambi (2007) busca responder las siguientes preguntas ¿Cual es el problema?, ¿Por qué esa situación es un problema?, ¿Qué consecuencias negativas genera?, ¿A quien y cuantos afecta (tamaño del problema)? ¿Como ha evolucionado el problema?, ¿Cual es su estado actual? Y ¿Qué ocurriría si no se interviene?

Para Ahmed (2011) y Bardach (2000) la selección de los **objetivos planteados vs costos-beneficio** de la intervención es un paso primordial antes de que se culmine el proceso de

análisis y formulación; además es considerado por los autores uno de los pasos mas difíciles del todo el proceso, debido a que las metas, en especial cuando se habla de problemas sociales, cuentan con características de alta multiplicidad y conflicto. El analista deberá hacer una lista de los objetivos principales que querrá alcanzar después de la implementación del proyecto, además el hacedor deberá justificar si el costo de alcanzar este objetivo supera o no el beneficio que le traerá a la sociedad, o si el gasto será socialmente aceptado como razonable.

Durante **la recolección de datos** Bardach (2000) argumenta que el formulador de la intervención pública deberá; evaluar y reconocer los alcances del problema, entender sobre que escenario se esta trabajando y tomar en consideración otras intervenciones públicas que han tratado este mismo hecho con algún grado de efectividad en esta situación que se propone atacar. Por su parte Ahmed (2007) propone partir desde el reconocimiento de limitaciones públicas que puedan ofrecer como resultado una buena herramienta de intervención.

Finalmente dado que el análisis de intervención pública es una de las áreas de expansión más rápida en las ciencias sociales, los autores Bardach, 2000, Gambi, 2007 y Ahmed, 2011, permitieron encontrar el camino para argumentar si la implementación de las herramientas estatales, diseñadas para la lucha contra la trata internacional de mujeres colombianas con fines de explotación sexual, influyen en la disminución del delito.

5. Caracterización Intervención pública, “Eso es Cuento”

En Colombia la trata internacional de personas con fines de explotación sexual es un delito que afecta principalmente a las mujeres, siendo ellas las que suman el 80% del total de las victimas anuales en Colombia. Puesto que situaciones como el conflicto armado que ha desencadenado grandes olas migratorias, ha obligado a las personas a llegar a nuevos lugares de asentamiento que no están preparados en materia de bienestar social para suplir diferentes derechos de primera necesidad, lo que ha creado la necesidad de migrar internacionalmente en busca de una mejor oportunidad laboral, e incrementa el riesgo de caer en una red trata de personas. Todo esto sumado a que actualmente en Colombia se vive en una sociedad patriarca, ha generado que las mujeres se encuentren en desventaja profesional y competitiva socialmente al momento de entrar en la lógica laboral de la sociedad, produciendo un de aceleramiento en su acenso social para ellas y sus familias. Esto produce una carga de responsabilidad mas grande, y se traduce en un afán de migrar bajo cualquier medio, incrementando su vulnerabilidad en ser victima del delito de trata, en el afán de buscar una oferta laboral internacional, que pueda ofrecerles un mejor futuro de vida, para ellas y sus familias.

Por consiguiente, el gobierno de Colombia acompañado de instituciones multilaterales ha desarrollado diferentes estrategias y programas de intervención pública, con el propósito de mitigar y erradicar la trata de personas colombianas al interior y fuera del país. Por esto reunió un total de 17 instituciones públicas y privadas⁷ para la formulación y ejecución del programa de gobierno titulado “ESO ES CUENTO”, que pretendía reunir los insumos necesarios para atacar de manera efectiva este horrible delito y dar cuenta de los riesgos que se pueden presentar al momento de recibir una oferta de trabajo en el extranjero. Aunque la propuesta tiene en cuenta cualquier tipo de víctima, resalta el enfoque en la mujer, ya que son aquellas las que constantemente proporcionan las cifras más altas como víctimas del crimen.

A través del diseño de esta intervención los promotores de este programa definieron la problemática como:

“La trata de personas es un delito, en el cual el 90% de sus víctimas son mujeres entre los 14 y 35 años, las cuales, debido a una falsa oferta de trabajo, viajan a Asia, Europa, Centro y Sur América y son sometidas a encierro, esclavitud sexual, laboral y hasta matrimonio servil. Entre el 2016 y 2018 han sido reportados en la Fiscalía cerca de 200 casos” (Intervención Pública Eso es Cuento, 2018, p. 1)

También plantearon 3 objetivos; **informar** a la ciudadanía los modos en que actúan las organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico de personas con fines de explotación sexual y que afectan principalmente a niñas y mujeres, **reafirmar** las rutas de atención a las víctimas y **articular** esfuerzos con el Gobierno Nacional, ONG y la sociedad civil para crear una red permanente de prevención del delito.

Consecuente a esto, la intervención contó con una rigurosa recolección de datos cuantitativos y cualitativos que podemos ver a continuación:

1. Cuantitativos:

- En Colombia, desde el 2013 se han abierto 673 investigaciones sobre trata de personas, de las cuales el 86% de sus víctimas corresponden a mujeres y niñas. Durante el 2017 y 2018 se reportaron 200 casos en Colombia.⁸

⁷ 1. Gobierno de Colombia 2. Fiscalía General de la Nación, 3. Fundación Futuro Colombia, 4. Policía Nacional de Colombia, 5. Superintendencia de Puertos y Transportes (Ministerio de Transporte), 6. Migración Colombia (Ministerio de Relaciones Internacionales), 7. La Unión Europea, 8. UNODC (oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), 9. GLOBAL ACT, 10. OIM (ONU Migración), 11. Unicef, 12. Fundación Colombia Vuela Libre, 13. Fundación Renacer, 14. Avianca, 15. El Dorado, 16. Bienestar Familiar, 17. UNHCR ACNUR (La agencia de la ONU para los refugiados)

⁸ Archivos intervención pública Eso Es Cuento, 2018.

- De la trata de personas en Colombia se estima que, el 68.6% es por explotación sexual, el porcentaje restante destinado a explotación laboral o matrimonio servil.⁹
 - Los principales países de tránsito de las víctimas colombianas, son Venezuela, Ecuador, Brasil, Perú y Chile. Para posteriormente ser llevadas a México, Europa central y diferentes países de Asia.¹⁰
 - Las regiones en Colombia que presentan el mayor número de víctimas son el Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda, Quindío, Cauca, Cundinamarca, Córdoba y Nariño¹¹
 - Entre el 2013 y el 2018 fueron reportados 502 casos de trata o tráfico de colombianos y colombianas al interior y exterior del país. De los cuales el 84.4% de estas víctimas han sido sometidas a trata externa.¹²
- 2. Cualitativos:** los datos cualitativos datan el comportamiento del agente, y los hacedores de este programa definieron que existen 5 patrones de comportamiento frecuentes en los captadores, los que deberían suponer para la víctima una señal de alerta. Estos son:
1. Son mujeres y hombres atractivos y carismáticos.
 2. Se ganan la confianza de tus familiares y amigos.
 3. Te contactan por redes sociales, clasificados de prensa, casas de modelaje, agencias de viajes y salones de belleza.
 4. Asumen tus gastos de viaje y te indican como vestirte, qué decir y cómo comportarse ante las autoridades.
 5. Te acompañan en el viaje con el fin de vigilarte y garantizar que llegues a tu destino final.

Adicionalmente se ofreció como resultado, novedosas y mejores estrategias que permiten llegarle a la población de forma rápida y adecuada, estas son: las líneas de atención nacional e internacional (Chats, email, llamadas) para víctimas y no víctimas de la trata, el manual para realizar un viaje seguro, un banco de información general sobre el crimen y testimonios de mujeres que fueron víctimas de diferentes tipos de explotación. Todos estos esfuerzos que se realizaron son con el fin de evidenciar que *“la trata de personas se comete AÚN con el conocimiento de la víctima.”*

⁹ Organización Internacional para las migraciones año 2002 a enero 2013.

¹⁰ Página web del comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, 2019

¹¹ Comité interinstitucional de lucha contra la trata de personas, coordinado por el ministerio del interior, 2019.

¹² Observatorio para la trata de personas, Ministerio del interior, 2019

Desde el 2018 y hasta la fecha la intervención pública “Eso es Cuento”, se ha implementado en 22 departamentos¹³ del país, entre esos el Valle del Cauca, Nariño, Antioquia, Risaralda y Caldas que son aquellos que cuentan con mayor origen de trata externa en Colombia (Meertens, 2009), y a pesar de que la herramienta de intervención social es la única que esta enfocada en la mujer y tiene como insumo el carácter internacional y global que supone el delito actualmente las denuncias de trata de personas en el país se han incrementado en un 139%, en donde el 70% de estos casos se concentran en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Risaralda y Bogotá. (Fiscalía General de la Nación, 2018) A la fecha la intervención pública sigue vigente.

Finalmente, esta iniciativa se muestra como un caso de estudio interesante, ya que se ajusta perfectamente al propósito de este trabajo analítico puesto cuenta con un enfoque internacional y hace énfasis en la mujer, lo que permite el surgimiento de preguntas como las siguientes; ¿Cómo es posible que tras implementar una campaña tan altamente articulada en cuanto agentes y propuestas de acción, los casos por trata en el país siguen en aumento? Y ¿Es posible que sea una muestra de la alta visibilización que le ha otorgado al crimen?

6. Análisis Descriptivo de la Intervención “Eso es Cuento”

De acuerdo con la metodología de formulación de Intervención Pública de los autores (Bardach, 2000; Gambi, 2007; Ahmed, 2011) se realizará un análisis descriptivo con un método semi-estructurado de la herramienta gubernamental “Eso es Cuento”, sobre:

- La identificación y caracterización del problema,
- Los objetivos planteados vs costo-beneficio
- La recolección de datos e información.

6.1 Caracterización del Problema

Según los autores Bardach (2000) y Gambi (2007) la caracterización del problema busca identificar la situación que se desea mitigar, este paso es crucial puesto que le permite al hacedor de la política tener un propósito y por ende los objetivos necesarios que le dará un direccionamiento, en el momento de recaudar la información y hacer el sondeo investigativo sobre que problema se desea atacar. Para esto, la definición del problema debe tener, primero la posibilidad de ser evaluada, segundo, no implicar una solución específica, tercero, incluir en lo mas posible datos cuantitativos y por ultimo, incluir las causas del problema, ya que estos también podrían ser el problema en si mismo.

¹³ Cundinamarca, Valle del Cauca, Guajira, Huila, Nariño, Meta, Bolívar, Cauca, Putumayo, Caquetá, Guaviare, N. Santander, Santander, Arauca, Choco, Quindío, Caldas, Risaralda, Antioquia, Atlántico, Magdalena y Cesar.

Entonces, la Intervención Pública ESO ES CUENTO, define su problema como:

“La trata de personas es un delito, en cual el 90% de sus victimas son mujeres entre los 14 y 35 años, las cuales, debido a una falsa oferta de trabajo, viajan a Asia, Europa, Centro y Sur América y son sometidas a encierro, esclavitud sexual, laboral y hasta matrimonio servil. Entre el 2016 y 2018 han sido reportados en la Fiscalía cerca de 200 casos” (Intervención Pública Eso es Cuento, 2018, p. 1)

Se procederá analizar el primer requisito, este debe implicar directamente la posibilidad de evaluación del problema, para facilitar posteriormente medir el grado de éxito que se obtuvo con la intervención. En este caso, los hacedores de esta intervención optaron por tener datos cuantitativos en la definición del problema que se plantearon, lo podemos ver claramente en el siguiente apartado: “La trata de personas es un delito, en cual el 90% de sus victimas son mujeres entre los 14 y 35 años...” (Intervención Pública Eso es Cuento, 2018, p. 1)

Dado esto, es posible proponer, que en el momento que se decida realizar una evaluación futura a esta intervención los datos facilitarán el proceso y permitirán entregar resultados claros y dar respuesta a algunos interrogantes como: ¿el porcentaje de mujeres victimas de este delito, creció o disminuyó? O ¿El rango de edad de las victimas de este delito, sufrió algún cambio o se mantuvo en el tiempo?

Con lo anterior se propone, que la definición del problema en este caso cumple el primer requisito.

El segundo requisito implica que, el párrafo seleccionado, no puede en si mismo mencionar el ingrediente del cual carece ese problema para convertirse en una solución. Mas aun, no puede implicar ninguna solución, ya que eso sesgaría la formulación de la intervención y dejaría por fuera otras posibles y mejores soluciones.

En la intervención seleccionada, se optó por definir el problema de una manera explicativa y ejemplificada, como lo podemos ver en el siguiente apartado: “.....debido a una falsa oferta de trabajo, viajan a Asia, Europa, Centro y Sur América y son sometidas a encierro, esclavitud sexual, laboral y hasta matrimonio servil.” (Intervención Pública Eso es Cuento, 2018, p. 1)

Esto le permite al lector comprender el problema que se quiere abordar y la situación actual en la cual se encuentra, sin proponer la razón de la que carece para que este problema sea solucionado. Por lo tanto, para continuar el análisis es importante hacer la diferenciación del apartado de la siguiente manera; los hechos “**A**” serán las: “*falsa oferta de trabajo, viajan a Asia, Europa, Centro y Sur América*” y los hechos “**B**”: “*son sometidas a encierro, esclavitud sexual, laboral y hasta matrimonio servil*”

Entonces es posible evidenciar de manera clara y concisa que es lo que sucede y cuales son los hechos “A” que permiten que se llegue a una situación “B”.

Puesto que en algún momento se podría argumentar que la frase “*una falsa oferta de trabajo*”, esta implicando que, si no hubiese esta situación “A” (Falsas ofertas de trabajo), no se llegaría a la situación “B” (sometidas a encierro, esclavitud sexual, laboral y hasta matrimonio servil). Aun así, este planteamiento pierde fuerza al mencionar que, la frase en si misma no ofrece las razones que permiten o generan el ambiente necesario para que estas “*Falsas oferta de trabajo*” se lleven acabo. Si esto fuera así se le estaría proponiendo al lector, que sí se atacaran las razones que permiten que “A” se genere, nuestro problema B, se erradicaría.

Como esto no es así, **se propone que la definición del problema en este caso cumple el segundo requisito.**

El tercer requisito, sugiere incluir datos cuantitativos cuando se formula el problema, puesto que facilitará reconocer cual es la capacidad de los hacedores de la intervención para desarrollar opciones tangibles que solucionen lo esperado. (¿Acaso la situación esperada de esta intervención es que el dato crezca o que se disminuya a través del tiempo?)

En este sentido la definición del problema de la intervención pública “*Eso Es Cuento*”, utiliza datos cuantitativos al inicio de su formulación, que se muestra en el siguiente apartado: “La trata de personas es un delito, el cual el 90% de sus victimas son mujeres entre los 14 y 35 años”(Intervención Pública Eso es Cuento, 2018, p. 1)

Primero, este apartado se refiere al gran porcentaje de victimas que son mujeres, lo que facilita el propósito de darle a conocer al lector que está intervención tiene un enfoque en la mujer. Segundo, el rango de edad de las victimas permite la especificación del problema, dando la posibilidad de ofrecer a futuro soluciones mas acertadas.

Así mismo en el apartado: “..... Entre el 2016 y 2018 han sido reportados en la Fiscalía cerca de 200 casos” (Fiscalía general de la nación, 2019).

Se evidencia la magnitud del problema, dando no solo a conocer la gravedad del delito sino el numero de afectados que este hecho presenta. Estos datos tangibles permiten ofrecer una respuesta objetiva, y por consecuencia en el futuro se esperará que estos datos se reduzcan a través del tiempo.

Dado esto se propone que **la definición del problema en este caso cumple el tercer requisito.**

El cuarto requisito, propone tener en cuenta las posibles causas, e incluirlas en la definición del problema, no de forma causal sino mas bien en sentido explicativo de la situación, ya que esto podría ser en si mismo el problema a mitigar.

En ese caso, se evidencian unos límites claros en la definición del problema de este delito, como se evidencia en el siguiente apartado: "... falsa oferta de trabajo, viajan a Asia, Europa, Centro y Sur América y son sometidas a encierro, esclavitud sexual, laboral y hasta matrimonio servil."

para continuar el análisis, nuevamente es importante hacer la diferenciación del apartado de la siguiente manera; los hechos "A" serán las: *"falsa oferta de trabajo, viajan a Asia, Europa, Centro y Sur América"* y los hechos "B": *"son sometidas a encierro, esclavitud sexual, laboral y hasta matrimonio servil"*

El apartado se refiere a que los hechos "A" implican directamente a los hechos "B".

En el momento que el lector tiene su acercamiento con este apartado, no se encuentra la posibilidad de pensar, sobre otros hechos problemáticos que suceden alrededor y que sean importantes tener en cuenta para elegir una solución; Acaso ¿hay más situaciones "A" que lleven a producir más situaciones "B"? o ¿esta situación "A" produce más de una situación "B"?

Aunque se podría argumentar, que esta especificidad en la definición de problema facilita la escogencia, de una herramienta de solución, mitigación o de implementación.

Este argumento no es posible porque de ser así, se estarían dejando a un lado situaciones que no servirían como causales al problema, sino que facilitarían definir el problema de manera más completa y robusta, para generar una intervención con los alcances necesarios.

Dado que en este punto no se busca proponer causales, pero sí un planteamiento que deje abierto varias posibilidades de causa se propone que **la definición del problema en este caso no cumple el cuarto requisito.**

6.2 Selección de objetivos vs Costo-Beneficio

La selección de los objetivos de la intervención es un paso primordial antes de que se culmine el proceso de análisis y formulación de la intervención; además es considerado por los autores uno de los pasos más difíciles del todo el proceso, debido a que las metas, en especial cuando se habla de problemas sociales, cuentan con características de alta multiplicidad y conflicto. El analista deberá hacer una lista de los objetivos principales que querrá alcanzar después de la implementación del proyecto, además deberá explicar brevemente cada uno y justificar si el costo de alcanzar este objetivo superara o no el beneficio que le traerá a la sociedad, o si el gasto será socialmente aceptado como razonable.

La intervención "ESO ES CUENTO" planteó los siguientes objetivos:

1. Informar a la ciudadanía los modos en que actúan las organizaciones transnacionales dedicadas al tráfico de personas con fines de explotación sexual y que afectan principalmente a niñas y mujeres.
2. Reafirmar las rutas de atención a las víctimas.
3. Articular esfuerzos con el Gobierno Nacional, ONG y la sociedad civil para crear una red permanente de prevención del delito.

Como se ve, los tres objetivos planteados cuentan con propósitos claros y concisos, que facilitará la posibilidad de entender el alcance o propósito que se desea lograr. Sin embargo, el optar por metas ampliamente determinadas, podría dificultar el proceso de implementación de la intervención; ya que no serán claras las directrices que se deberán seguir para alcanzar los objetivos planteados. Por otra parte, que el objetivo no este acompañado de una “breve explicación” como lo proponen los autores, o que la formulación no exprese en si misma resultados medibles, dificultará el proceso de realizar una futura evaluación de impacto a esta intervención. Puesto que en muchas ocasiones aquellos que formularon e implementaron la propuesta, no serán los mismos actores que se encargarán de su posterior evaluación.

El análisis costo-beneficio es un factor vital a tener en cuenta como formulador de intervenciones y también uno de los objetivos principales al momento de implementar una nueva intervención. Puesto que la puesta en marcha de esta propuesta no solo afectará a la comunidad a la cual se dirige, sino a toda la población. Entonces es posible suponer que los formuladores escogieron aquellos objetivos que representan en una proporción mayor beneficios para la sociedad.

Dado que no son claras las acciones que se deberán llevar a cabo para alcanzar los objetivos propuestos, no es posible analizar de manera concreta los costos sociales o económicos que podrían presentar. De todas maneras, si es posible reconocer que, los objetivos tan ampliamente planteados, las actividades que se deberán llevar a cabo, tendrán que ser robustas, lo que implicaría un alto costo de ejecución, comparado con el número total de personas que anualmente se ven afectadas por este hecho vs el total de la población en Colombia.

6.3 Recolección de datos e información

La recolección de información enfatiza la importancia que tienen dos actividades en el análisis de la política pública: el pensar y la recolección de datos, en este sentido los autores proponen que es en esta etapa donde se piensan, se debate y discuten todas las alternativas, y es acá donde florecen las ideas mas importantes a la hora de dar paso al resultado final. Sin embargo, enfatizan que, la recolección de datos ocupará la mayor cantidad de tiempo, ya que deberá ser realizada de manera minuciosa, reuniendo estadísticas, entrevistando personas y esperando largas horas para la obtención de la información. Al realizar esta tarea el

formulador de la intervención tendrá tres direccionamientos; podrá evaluar y reconocer los alcances del problema, entenderá sobre que escenario se está trabajando y tomará en consideración otras intervenciones públicas que han tratado este mismo hecho con algún grado de efectividad.

A la hora de la recolección, se cuenta con ciertas características que facilitarán el proceso de análisis y serán claves para economizar el tiempo, lo que le permitirá al formulador de la política, centrar sus esfuerzos y recursos en aquellos, que serán por conveniencia los más acertados. Por lo tanto, los autores Bardach (2000) y Ahmed (2011) proponen; primero, recoger datos que se puedan convertir en “información”, que posteriormente se pueda convertir en “evidencia” facilitando el entendimiento del problema; Puesto que estos “datos” recolectados son “hechos” representativos de la realidad. Aunque este paso implica un rigor numérico, no solo deberá limitarse a esto. Además, los datos no solo deberán ser estadísticos, sino también tener información sobre el comportamiento del agente, sus razones, causas o decisiones, tendrán un importante valor a la hora del análisis o de la toma de decisión.

La Intervención pública “ESO ES CUENTO”, en su recolección de datos decidió tener datos cuantitativos y cualitativos. Primero los que fueron recogidos con rigurosidad estadística son:

- En Colombia, desde el 2013 se han abierto 673 investigaciones sobre trata de personas, de las cuales el 86% de sus víctimas corresponden a mujeres y niñas. Durante el 2017 y 2018 se reportaron 200 casos en Colombia.¹⁴
- De la trata de personas en Colombia se estima que, el 68.6% es por explotación sexual, el porcentaje restante destinado a explotación laboral o matrimonio servil.¹⁵
- Los principales países de tránsito de las víctimas colombianas, son Venezuela, Ecuador, Brasil, Perú y Chile. Para posteriormente ser llevadas a México, Europa central y diferentes países de Asia.¹⁶
- Las regiones en Colombia que presentan el mayor número de víctimas son el Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda, Quindío, Cauca, Cundinamarca, Córdoba y Nariño.¹⁷

¹⁴ Archivos intervención pública Eso Es Cuento, 2018.

¹⁵ Organización Internacional para las migraciones año 2002 a enero 2013.

¹⁶ Página web del comité Interinstitucional de lucha contra la trata de personas, 2019

¹⁷ Comité interinstitucional de lucha contra la trata de personas, coordinado por el ministerio del interior, 2019.

- Entre el 2013 y el 2018 fueron reportados 502 casos de trata o tráfico de colombianos y colombianas al interior y exterior del país. De los cuales el 84.4% de estas víctimas han sido sometidas a trata externa.¹⁸

Y los datos cualitativos que explican el comportamiento de la población a estudiar son:

1. Son mujeres y hombres atractivos y carismáticos.
2. Se ganan la confianza de tus familiares y amigos.
3. Te contactan por redes sociales, clasificados de prensa, casas de modelaje, agencias de viajes y salones de belleza.
4. Asumen tus gastos de viaje y te indican como vestirse, qué decir y cómo comportarse ante las autoridades.
5. Te acompañan en el viaje con el fin de vigilarte y garantizar que llegues a tu destino final.

Esto cinco patrones de comportamiento frecuentes en los captadores deberían suponer para la víctima una señal de alerta.

Continuando con el análisis se puede decir que **la recolección de datos en este caso cumple el primer requisito**. Ya que, los datos que usados fueron actualizados y empleados incluso hasta el mismo año de la implementación de la intervención pública y fueron aquellos que funcionaron de manera explicativa de la realidad permitiendo al hacedor preguntarse “¿Qué es lo que realmente sucede alrededor del problema?” para dar cuenta del tipo y grupo de agentes involucrados en la situación.

La recolección de datos también cumple la segunda característica, puesto que hace uso de datos sobre el comportamiento de los captadores y utiliza testimonios de las víctimas al momento de la formulación de la intervención. Permitiendo mejor acercamiento y entendimiento sobre la población que se desea atacar.

7. Hallazgos: La trata un fenómeno de complicidad entre instituciones y organizaciones criminales.

El estudio realizado sobre la trata internacional de mujeres colombianas, se encontraron cuatro hallazgos relevantes que servirán como punto de partida para futuras investigaciones en Colombia o en poblaciones que presentan características similares y serán expuestas a continuación:

¹⁸ Observatorio para la trata de personas, Ministerio del interior, 2019

1. Una de las limitaciones principales que se encontró durante el recorrido de la indagación sobre las herramientas de intervención estatal para la lucha contra la trata de personas, fue la poca distinción que se hace entre los términos Trata y Trafico al generar propuestas de acción. Aunque la ley reconoce los dos términos en el momento de sancionar y proteger, las intervenciones estatales se centran en la explotación del individuo y no se le otorga mucho énfasis a la cadena de mercantilización de la cual fue parte el traficado que posteriormente fue explotado en el lugar de destino. La distinción entre los términos es fundamental al momento de delimitar los estudios que se hacen en el país, sin embargo, esta caracterización no debe referirse a trabajar los hechos como actos separados sino estudiarlos de manera articulada para generar hallazgos mas precisos en cuento a la situación actual. De esta manera se podrían ofrecer conocimientos de todo el proceso y el total d agentes e instituciones criminales que hacen parte del mismo, para evidenciar que el traficante no es uno solo y la explotación no se presenta de una única forma.
2. La distinción por sexo y tipo de explotación a la cual fue sometida la victima no fue recurrente durante la indagación bibliográfica realizada sobre la trata de mujeres colombianas, y mucho menos visible en los estudios que existen sobre trata internacional de colombianos. Aún mas complicado resultó identificar si fue interna o externa al territorio nacional. La poca especificidad en los datos limita el accionar y el progreso legislativo del Estado, por ejemplo, demora los pasos en el diseño y aplicación de intervenciones que se ajusten mas a las necesidades de cada región o grupo poblacional, y también de leyes que respondan más rápido a las necesidades inmediatas de las víctimas.
3. Se encontró que los retos que afronta el país en materia de mitigación de la trata son cada vez son mayores, puesto que actualmente se vive una ola de constantes cambios sociales principalmente generados por la globalización, lo que facilita las conexiones y comunicaciones entre las diferentes regiones del mundo. Los nuevos contextos facilitan la permanencia de distintas organizaciones criminales que hacen parte de este hecho y se nutra la demanda constante que presenta el crimen, resultando en un cierto fenómeno de complicidad entre instituciones y organizaciones criminales, incrementando el accionar estatal, que como se mencionaba requiere de medidas más rápidas y efectivas.
4. De acuerdo con el método de análisis descriptivo de Gambi, (2007), Ahmed (2011) y Bardach (2000) aplicado al caso de estudio “*Eso es Cuento*”, se logró identificar que; la formulación del problema, de acuerdo con los planteamientos generales de los autores, evidencia la buena y correcta formulación que supone. Posteriormente se analizaron la selección de objetivos vs los costos y beneficios que representarían en

la sociedad, y se observa que las metas propuestas de *informar, reafirmar y articular* implican directamente un gran costo de ejecución, lo que podría afectar su viabilidad, al relacionarse con un crimen que no afecta a todos los ciudadanos en la misma proporción. Seguidamente se analizó la recolección de datos, la cual mostró un alto cumplimiento de acuerdo con lo propuesto por los autores, sobre obtener datos cuantitativos y cualitativos acerca de la situación a solucionar.

Por lo tanto, la herramienta de intervención estatal “*Eso es Cuento*”, es una intervención que cuenta con el enfoque en la mujer que el hecho requiere, puesto que son aquellas las que representan en mayor proporción el porcentaje de víctimas. Adicionalmente, esta herramienta se centra en la trata internacional, mostrando una fuerte intención por encaminarse con los nuevos retos globales que presenta el crimen y finalmente cuenta con los requisitos necesarios que sugiere el accionar en contra de la Trata de personas en el país, puesto que cumple parcialmente con las propuestas planteadas por los autores en cuanto a su proceso de formulación.

8. Conclusiones

La trata internacional de personas es una situación de violación a los derechos humanos que hace más vulnerables a ciertos sectores de la población, incluyendo a las mujeres, teniendo en cuenta que ciertas condiciones de vida sociales y económicas aumentan o disminuyen el riesgo. Este hecho se convierte en un asunto de interés nacional, ya que cada vez los tratantes reinventan sus formas de captación de la víctima, transporte y formas de explotación, que difícilmente son detectadas.

Dado este escenario el Estado se ha suscrito a diferentes tratados internacionales y ha diseñado rutas de acción con el propósito de generar mecanismos de concientización y cooperación con el fin de disminuir y erradicar la trata de personas en Colombia. Aun así, los migrantes cada vez buscan más los servicios de los traficantes, debido a que muchos gobiernos todavía responden a la trata a través de políticas restrictivas, lo que hace más vulnerables a los migrantes frente a los traficantes (Bertone, 2004, p.16), y a su vez expone a los migrantes a situaciones de dominación y abuso por parte de redes criminales.

El avance legislativo en Colombia muestra que el país ha realizado su ejercicio en combatir el crimen, aun así, después de todas estas iniciativas implementadas quedan muchos interrogantes acerca de la prioridad del país entre la protección a la víctima o la judicialización del victimario, además sobre la estrategia del accionar estatal frente a la protección de las víctimas y no víctimas. Puesto que el Estado tiene la responsabilidad de ofrecer seguridad a sus ciudadanos aun así se encuentran carencias en materia de avance en la prevención, como la escasez en estadísticas sólidas sobre el estado actual del crimen en el país, lo que produce un desaceleramiento en el accionar legal, además no son claras las

acciones que realiza para generar las oportunidades sociales adecuadas para disminuir el nivel de vulnerabilidad de las personas en ser víctimas de una red de trata. Esto genera un énfasis en la responsabilidad estatal en la disminución del crimen y los retos económicos que presenta el país en el camino. La situación actual del problema requiere de resultados tangibles y no solo de la implementación de estrategias o adopción de protocolos, que cuentan con enfoques diferentes a las necesidades actuales y no priorizan la completa reparación de la víctima.

Además, las cifras actuales confirman la necesidad de trabajar en la lucha contra el delito desde un enfoque especializado en las mujeres, puesto que sus roles en la sociedad se han visto menospreciados, por el machismo arraigado, las prácticas e ideologías culturales, lo que genera mayor violencia y vulneración. (Ibarra et al. 2018, p. 17).

Bajo esta estructura de atención y protección y a través de la realización del análisis a la intervención estatal “Eso es Cuento” se concluye que a pesar de todos los retos sociales que el país presenta y que le permiten convertirse en una zona de foco para la creación del delito, también muestra las oportunidades que presenta para la erradicación, ya que es considerado como uno de los países con más avances en cuanto a cumplir los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas, según el *TIP Report de 2005*.¹⁹

¹⁹ La ley de los Estados Unidos exige que el Departamento de Estado presente un informe anual al Congreso sobre los esfuerzos que han hecho los gobiernos extranjeros para eliminar las formas graves de la trata de personas y a partir de ahí, clasificarlos según Trafficking Victims Protection Act-Minimum Standards for the Elimination of Trafficking in Persons (TVPAs).

Bibliografía

Avdan, N. (2012). Human trafficking and migration control policy: vicious or virtuous cycle? *Journal of Public Policy*, 32(3), 171-205.

Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2019). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ press.

Barvinsk, G. M. (2014). La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (14), 68-78.

Chaves Mata, I., & Muñoz Flores, V. (2009). La trata de personas menores de edad: esclavitud moderna en un mundo globalizado.

Chiarotti, S. (2003). *La trata de mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos*. CELADE.

Curran, R. L., Naidoo, J. R., & Mchunu, G. (2017). A theory for aftercare of human trafficking survivors for nursing practice in low resource settings. *Applied nursing research*, 35, 82-85.

Da Silva, W. C. (2014). ¡Que se rompan los grilletes! La cooperación internacional para la protección de los derechos humanos de las víctimas de trata de personas desde el Consejo de Europa. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (120), 221-269.

de Bogotá, C. D. C. (2019). Propuestas de la Cámara de Comercio de Bogotá al proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad".

de Ombudsman, F. I. (2016). Diagnóstico sobre las políticas públicas y la respuesta institucional de los Estados contra la Trata de Personas en la Región Andina: Estrategia Defensorial Andina para la Protección Integral de las Víctimas Sobrevivientes de Trata de Personas. Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Dunn, W. N. (2015). *Public policy analysis*. Routledge.

Farrell, A., & Pfeffer, R. (2014). Policing human trafficking: Cultural blinders and organizational barriers. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 653(1), 46-64.

Feingold, D. A. (2005). Human trafficking. *Foreign Policy*, 26-32.

Fischer, F., & Miller, G. J. (Eds.). (2017). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Routledge.

- Galvis, M. C. (2009). *Situación en Colombia de la violencia sexual contra las mujeres*. Corporación Humanas-Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género.
- Henríquez-Cáceres, E., & Vargas-Vargas, B. R. (2018). Formación e intervención contra la trata de personas: experiencias del Programa Agenda Joven. *Revista Espiga*, 17(35), 1-17.
- Hernandez, D., & Rudolph, A. (2015). Modern day slavery: ¿What drives human trafficking in Europe? *European Journal of Political Economy*, 38, 118-139.
- Hecló, H. H. (1972). Policy analysis. *British journal of political science*, 2(1), 83-108.
- Kangaspunta, K., Sarrica, F., Johansen, R., Samson, J., Rybarska, A., & Whelan, K. (2018). Global Report on Trafficking in Persons 2018.
- Londoño-Toro, B., Mateus-Rugeles, A., Varon-Mejia, A., Luna De Aliaga, B. E., & Vanegas, M. *Problemas y logros en la lucha contra la trata de personas en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Mansour, Ahmed. (2011). The Use of “Policy Analysis” to Improve the Quality of Policy Making in Government and Non- Governmental Organizations. *Current Issues of Business and Law*. 6.
- Marsh, K., Rashmi, S., Phil, D., Emma, F., Jacque, M., Elizabeth, S., ... & Carlyne, T. (2012). An evidence assessment of the routes of human trafficking into the UK. *Occasional paper*, 103.
- Meertens, D., & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2009). *Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- Montenegro Hidalgo, V. (2015). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, a partir de los instrumentos de política* (Master's thesis, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador.).
- Moreno, Ó. J. C. (2015). El uso de vídeos en la socialización de la trata de personas: criterios comunicativos para aportar en su prevención y denuncia. *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, 14(27), 67-87.
- Muñoz Herrera, Á. P. (2009). Descripción del fenómeno de la trata de personas en Colombia, y su impacto en las mujeres, con una mirada tridimensional: globalización, derechos humanos, y género.
- Parreñas, R. S., Hwang, M. C., & Lee, H. R. (2012). What is human trafficking? A review essay. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 37(4), 1015-1029.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas.

- Ramírez, R. H., & Mendoza, L. (Eds.). (2013). *Perfil migratorio de Colombia 2012: OIM-Colombia*. Organización Internacional para las Migraciones.
- Reyes-Jaimes, J., Vargas-Parra, J., & Aceros, J. C. (2018). Análisis de las medidas de asistencia a víctimas de trata de personas en Colombia en perspectiva de derechos humanos. *Revista Opinión Jurídica*, 17(33), 99-121.
- Ripoll, A. (2008). Colombia: Semillero para la trata de personas. *Revista de Relaciones internacionales, estrategia y seguridad*, 3(1), 175-174.
- Rodríguez, J. J. (2014). Las mujeres como objeto sexual y arma de guerra en espacios de conflicto armado de México y Colombia y el papel de los medios de comunicación. *Historia y Comunicación Social*, 19, 249-268.
- Ronda-Pérez, E., & La Parra, D. (2016). Eradicating human trafficking: a social and public health policy priority. *Epidemiology and psychiatric sciences*, 25(4), 347-348.
- Smith, C. A., & Smith, H. M. (2011). Human trafficking: The unintended effects of United Nations intervention. *International Political Science Review*, 32(2), 125-145.
- Stolz, B. A. (2010). Human trafficking: Policy. *Criminology & Pub. Pol'y*, 9, 267.
- Taylor, I. (2018). Family separation, reunification, and intergenerational trauma in the aftermath of human trafficking in the United States. *Anti-trafficking review*, (10).
- Thakor, M. (2013). Networked trafficking: reflections on technology and the anti-trafficking movement. *Dialectical Anthropology*, 37(2), 277-290.
- Torres-Melo, J. and Santander A, J., 2013. *Introducción A Las Políticas Públicas*. 1st ed. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Toro, B. L., Mejía, A. V., & De Aliaga, B. E. L. (2012). El delito de trata de personas: Hacia la aplicación de estándares internacionales para la prevención, judicialización, protección y asistencia integral a las víctimas en Colombia. *Revista de Derecho*, (37), 198-230.
- Trucco, D. (2014). Educación y desigualdad en América Latina.
- Vargas Trujillo, E., Flórez, C. E., & Mendoza Simonds, L. M. (2016). Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema.
- Ventrella, M. (2017). Identifying victims of human trafficking at hotspots by focusing on people smuggled to Europe.
- Wilches, I. (2010). Lo que hemos aprendido sobre la atención a mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado colombiano. *Revista de estudios sociales*, (36), 86-94.
- Williams, B. A. (2018). Efforts to stop human trafficking. *Harv. JL & Pub. Pol'y*, 41, 623.

Wilson, J. M., & Dalton, E. (2007). *Human trafficking in Ohio: Markets, responses, and considerations*. Rand Corporation.

Wilson, M. S. (2013). Recorrido histórico sobre la trata de personas. *Revista de PADH*, texto disponible en:
<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/violenciasyderechoshumanos/staff.pdf>.

Winchester, L. (2011). La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. *Curso Internacional*.

Wylie, G., & McRedmond, P. (2010). *Human trafficking in Europe: character, causes and consequences*. Springer.

Zurita Cajas, E. S. (2017). *La protección de los derechos de las mujeres víctimas de Trata de Personas entre Ecuador y Colombia en el 2016* (Bachelor's thesis, Quito: UCE).