



UNA MIRADA A LA TRATA DE PERSONAS EN NORTE DE SANTANDER

Cúcuta, Norte de Santander 2021

La Opinión



BORDER LAB / LABORATORIO DE FRONTERA

Estefanía Colmenares Hernández
María Fernanda Fuentes Tuta
Jorge Alberto Mantilla Barreto

UNA MIRADA A LA TRATA DE PERSONAS EN NORTE DE SANTANDER

Cúcuta, Norte de Santander
2021

La Opinión



Contenido

1. Introducción	1
2. Metodología	3
3. Marco normativo	3
3.1 ¿Qué es la Trata de Personas?	5
3.2 ¿Qué diferencia a la trata de personas del tráfico de migrantes y de la inducción a la prostitución?	6
3.3 Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas	7
4. La trata de personas según las cifras nacionales y departamentales	9
4.1 Casos y Modalidades	9
4.2 Género, grupo etario y finalidad	
4.3 Nivel educativo	14
4.4 País de destino	15
4.5. Noticias criminales y su etapa actual	16
5. Contexto social, económico y de seguridad en Norte de Santander	16
5.1 Contexto social y económico	16
5.2 Contexto de seguridad	18
6. Factores de Riesgo y finalidades de la trata de personas identificadas en Norte de Santander	20
6.1 Explotación sexual	21
6.2 Trabajos o servicios forzados	23
6.3 Reclutamiento forzado	23
6.4 Explotación de la mendicidad ajena	23
7. Retos institucionales y recomendaciones	24
8. Reflexiones Finales	28

Una mirada a la trata de personas en Norte de Santander¹

1. Introducción

De acuerdo con los registros presentados por UNODC en el Reporte Global sobre Trata de Personas de 2020, el 65% de las víctimas fueron mujeres, cifra considerablemente más alta en Colombia, donde alcanzó el 85%.

La trata de personas es un fenómeno mundial que afecta gravemente los derechos humanos de las víctimas, en especial a las mujeres y niñas. De acuerdo con los registros presentados por UNODC en el Reporte Global sobre Trata de Personas de 2020, el 65% de las víctimas fueron mujeres, cifra considerablemente más alta en Colombia, donde alcanzó el 85%. En Norte de Santander esta problemática ha aumentado de manera significativa en los dos últimos años, lo que lo ubicó en 2020 en el primer departamento de destino con mayor explotación de personas en Colombia. En 2020 Cúcuta, capital del departamento, registró un aumento de víctimas de trata interna que la tienen como ciudad de origen, superando incluso a Bogotá.

A través de este documento se pretende realizar una aproximación sobre la dinámica de este fenómeno en el departamento, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad, los desafíos del fenómeno migratorio y la respuesta institucional. Este trabajo parte del enfoque interseccional que reconoce la manera en que diferentes formas de marginalidad y discriminación asociadas a la edad, la raza, el nivel de pobreza, la clase y el género operan en el centro de las diferentes finalidades de la explotación que caracterizan a la trata de personas. En ese sentido, a partir de diversos factores sociales, económicos, poblacionales y territoriales, que rodean tanto la trata de personas² como la migración forzada, se propone la aplicación de dos enfoques principalmente, uno basado en la interseccionalidad y otro en los derechos humanos³.

En ese marco, al entenderse la trata de personas como una grave violación a los derechos humanos, se evidencia la necesidad de brindar las garantías suficientes a las víctimas. Al constituirse los derechos humanos como el elemento central para comprender este fenómeno, se reconoce la vulneración de los derechos en cada una de las etapas del delito y se entiende la intervención del Estado en el marco del derecho constitucional e internacional de los derechos humanos. Con este enfoque se busca identificar y promover la lucha contra discriminación y la desigualdad, que alientan la trata de personas y que promueven la impunidad de los responsables al afectar el acceso a la justicia⁴.

¹ Esta publicación es el primer informe que realiza el diario La Opinión, a través de su laboratorio de innovación social, Border Lab / Laboratorio de Frontera. Este laboratorio está encaminado a generar información, proponer y desarrollar proyectos de innovación social, basados en buenas prácticas y en evidencia, con el propósito de abordar los desafíos de la frontera en materia de migración, seguridad, justicia, paz y derechos humanos.

² Crenshaw, Kimberle (1989) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8 Available at: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019). Dimensión del género en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Viena

⁴ Naciones Unidas (2014). Los Derechos Humanos y la Trata de Personas. Folleto informativo N° 36. Nueva York y Ginebra.

De acuerdo con ese contexto, se abordan las modalidades de la trata de personas. La trata interna, que se configura cuando el desplazamiento de las víctimas con fines de explotación se da dentro del territorio nacional, y la trata externa, donde las víctimas son desplazadas con fines de explotación fuera del territorio nacional. A partir de estas modalidades, se identifican las ciudades y los países de origen y aquellos a los que son trasladadas con fines de explotación.

Como se presentará más adelante, esta problemática y su abordaje institucional tienen unos retos particulares en la zona de frontera, que evidencian la necesidad de poner en marcha un marco de política regional⁵. Con este instrumento se buscaría impulsar la territorialización de los lineamientos nacionales para la lucha contra la trata de personas y la expedición de una hoja de ruta diferencial, que defina unas estrategias de cooperación encaminadas a iniciar acciones concretas para la identificación de las víctimas, la prevención focalizada, así como la apropiación y ejecución de protocolos para el reconocimiento, atención, protección e inclusión de las víctimas.

Algunos desafíos que evidencia este documento en el departamento son la territorialización de las acciones, la promoción de conocimiento del fenómeno y la implementación de un tratamiento diferencial y respetuoso de las características propias del territorio y de la población, en especial de las mujeres migrantes, quienes deben recibir el mismo tratamiento sin importar su situación regular o irregular.

La frontera tiene unas particularidades sociales, económicas y de seguridad que requieren la aplicación de un marco de gobernanza regional, que impulse el diseño, la coordinación y la sostenibilidad de las acciones encaminadas a: i) el alistamiento para implementar la nueva Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas; ii) la capacitación y la sensibilización de los funcionarios encargados de la atención integral y el reconocimiento de las víctimas; iii) la puesta en marcha de estrategias de identificación, atención, protección e inclusión con enfoque diferencial y de derechos humanos; y iv) el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización.

Las fuentes principales de este documento son los reportes oficiales del Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, Migración Colombia, Gobernación de Norte de Santander, Alcaldía Municipal de Cúcuta, entrevistas a víctimas y a organizaciones sociales con incidencia en la atención de víctimas y mujeres que ejercen la prostitución, así como el trabajo de archivo de La Opinión.

A continuación, se realizará una breve presentación de la metodología y del marco normativo de la trata de personas, para luego exponer la competencia institucional y cuál es el comportamiento de este fenómeno según las cifras. Posteriormente, se evidenciará la dinámica de la trata de personas en el departamento, de acuerdo con el contexto particular de la frontera, se abordarán algunos retos institucionales y se realizarán recomendaciones. Por último, se harán las reflexiones finales.

⁵ Norte de Santander tiene una población aproximada de 1'620.318 personas, de las cuales según Migración Colombia 187.121 (11,55%) son personas de nacionalidad venezolana (enero 2021). Cúcuta y su área metropolitana son el nodo poblacional con cerca de 1'032.000 habitantes. Este departamento cuenta con 10 municipios en la frontera con Venezuela (Cúcuta, Villa del Rosario, Ragonvalia, Herrán, Toledo, Puerto Santander, Tibú, Convención, Teorama y el Carmen), territorio donde Grupos Armados Organizados y estructuras transnacionales se disputan el control de los pasos fronterizos.

2. Metodología

Si bien la trata de personas es un delito y necesita una intervención desde la política criminal, se requiere la prevalencia y la real aplicación de un enfoque de derechos humanos para la atención de las víctimas y el abordaje de este fenómeno

Este informe fue realizado utilizando diferentes herramientas metodológicas. En primer lugar, se hizo una revisión documental, incluyendo trabajo de archivo, para recopilar la información que reposaba en diferentes entidades del orden regional y nacional, con el fin de determinar el estado actual del fenómeno de la trata de personas en Norte de Santander y de la respuesta institucional a dicho fenómeno en materia de prevención, atención e investigación. Como parte de esta revisión se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de diferente nivel, en donde se intercambiaron experiencias y perspectivas sobre los retos institucionales y sobre los desafíos que las transformaciones migratorias y fronterizas de los últimos años han impuesto a las autoridades.

El análisis cuantitativo que se presenta como parte de una mirada a las dinámicas del delito de Trata de Personas en el Norte de Santander, fue elaborado por el equipo de Border Lab a partir de cifras oficiales disponibles en medios abiertos o que fueron suministradas por las diferentes entidades como respuestas a solicitudes de información. En total se solicitó información a más de siete entidades del orden municipal, departamental y nacional cuya misionalidad está relacionada con la lucha contra el delito y la atención de víctimas de trata de personas. De manera complementaria, se llevaron a cabo mesas de trabajo con cuatro de estas entidades regionales.

En segundo lugar, el informe contiene evidencia y testimonios obtenidos por medio de observaciones de campo y entrevistas con víctimas directas e indirectas del delito de trata de personas, así como organizaciones sociales que han brindado atención en contextos de alta vulnerabilidad y que conocen el fenómeno de primera mano⁶. Esta evidencia fue contrastada con información de contexto recopilada por el diario La Opinión, datos oficiales, testimonios de trabajadores sociales que participan de las diferentes rutas de atención y con información disponible en fuentes abiertas.

Por último, este informe toma como referencia el trabajo de otras entidades y centros de investigación que han dedicado esfuerzos por entender el fenómeno de la trata de personas en el país y su relación con el conflicto armado, la crisis migratoria y las violencias basadas en género. Así mismo, se basó en la experiencia de más de 105 mujeres de nacionalidad venezolana que ejercen la prostitución, que compartieron sus historias con La Opinión y permitieron realizar una caracterización.

3. Marco normativo y jurisprudencial

El artículo 17 de la Constitución Política prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas. Desde un enfoque de derechos humanos, esta disposición se vincula directamente con otras que, como el artículo 12 de la Carta Política, protegen la dignidad humana y prohíben la desaparición forzada, la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

⁶ Se reservan algunos nombres de organizaciones de la sociedad civil por solicitud directa de ellas y de las identidades de las víctimas con las que se estableció comunicación, por razones de seguridad y de protección de la identidad.

La trata de personas ha tenido un desarrollo en Colombia a partir de diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Al respecto, es relevante mencionar la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979 (art. 6º). En esta se le atribuye a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias para suprimir todas las formas de trata de mujeres y la explotación de la prostitución. Igualmente, la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989 (art. 35) establece la necesidad de desarrollar medidas nacionales, bilaterales y multilaterales que se requieran para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños.

Si bien los instrumentos internacionales mencionados avanzaron en la garantía de los derechos de las mujeres, niños y niñas contra la trata de personas, las dinámicas de las organizaciones criminales y el aumento de víctimas de este delito en el mundo llevaron a la expedición de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (R. 55/25 de la Asamblea General de noviembre de 2000) y del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas (2003), a través de los cuales se define el delito y se trazan lineamientos a los Estados para contrarrestarlo. La Convención y el Protocolo fueron ratificados por Colombia a través de la Ley 800 de 2003, momento en el cual hacen parte de la Constitución y son un parámetro de interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Carta Política (art. 93, Const.). En ese sentido, las medidas adoptadas por el Estado para la prevención, atención y sanción del delito de trata de personas se enmarcan en la Constitución Política y en los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y son ratificados.

Si bien la trata de personas es un delito y necesita una intervención desde la política criminal, se requiere la prevalencia y la real aplicación de un enfoque de derechos humanos para la atención de las víctimas y el abordaje de este fenómeno. Este enfoque, entre otros aspectos, implica: a) desarrollar estrategias que aborden adecuadamente las particularidades territoriales, especialmente para las zonas de frontera, y los factores que aumentan la vulnerabilidad, la desigualdad, la prostitución y la discriminación; b) implementar acciones encaminadas a identificar y eliminar cualquier vínculo o complicidad que exista entre los servidores públicos y la trata de personas, de manera que se impulse la investigación y la sanción de los funcionarios implicados, así como de las respectivas redes; y c) aplicar un enfoque diferencial y coherente frente a la protección y asistencia de las víctimas, dentro del cual las autoridades velen por garantizar el bienestar de las mismas y tener claro que no pueden ser judicializadas por su ingreso ilegal a los países de tránsito o destino, ni por su participación en actividades ilícitas que tengan relación con su condición de víctima⁷.

En ese marco y en observancia a los Principios y Directrices sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas de Naciones Unidas (2002), estos derechos deben tener un lugar central en el desarrollo de acciones, pero también en la revisión y ajuste de normas y prácticas que puedan tener una aplicación discriminatoria, especialmente en la zona de frontera. Dentro de esta revisión, es relevante analizar y estructurar en Colombia un marco normativo sobre migración y trata de personas que incorporen los principios de no discriminación, no devolución, reunificación familiar e interés superior de los niños y niñas, de manera que se configure un marco de protección consiste, en particular para las mujeres y niñas migrantes⁸.

⁷ Naciones Unidas (2014). Los Derechos Humanos y la Trata de Personas. Folleto informativo N° 36. Nueva York y Ginebra.

⁸ L. Fries Monleón. Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie, Asuntos de Género 157. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2019.

3.1. ¿Qué es la trata de personas?

En Colombia, a través de la Ley 747 de 2002 se incorporó el tipo penal de trata de personas (Código Penal, arts. 188A y 188B). Este fue modificado posteriormente por la Ley 985 de 2005. Consagrado como un delito contra la autonomía personal, la trata se configura mediante la captación, el traslado, la acogida o la recepción de una persona dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación. A partir de estas modalidades se habla de trata interna o externa.

De acuerdo con ese marco normativo, la trata de persona implica atraer, llevar a una persona de un lugar a otro, ponerla a cargo de un tercero o dejarla en un refugio, a través de amenazas, uso de la fuerza o cualquier otra forma de coacción (rapto, fraude, engaño) o mediante el abuso de poder o de confianza, incluso aprovechándose de una situación de vulnerabilidad.

Para este delito, así se alegue un consentimiento de la víctima no es causal de exoneración de la responsabilidad penal y su configuración se da al ejecutar cualquiera de las cuatro conductas previstas (captar, trasladar, acoger o recibir a una persona). Una de las particularidades de la trata de personas es que se desarrolla con una finalidad de explotación y puede lesionar o poner en riesgo múltiples bienes jurídicos al mismo tiempo (vida, integridad física...) (C - 464 de 2014).

¿Qué se entiende por explotación en Colombia? Para enmarcar una conducta dentro de la trata de personas debe existir la finalidad de obtener un provecho económico o cualquier beneficio, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o prácticas análogas a ésta, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil o forzado, la extracción de órganos, el turismo sexual y otras formas de explotación (art. 188 Código Penal).

Si bien la legislación penal contempla la finalidad de un provecho económico o cualquier otro beneficio, vale la pena anotar que no es necesario que se haya consumado o concretado la explotación para considerar que existe una situación de trata, basta con la intención de explotar, es decir, con la captación y el traslado se configura la trata de personas. Al respecto, la Corte Constitucional determinó: “no requiere que se obtenga el fin de explotar a la víctima para la configuración del tipo, por cuanto basta la realización de alguno de los verbos rectores para la configuración del delito” (C - 470 de 2016).

Para entender mejor este delito, puede explicarse a partir de tres etapas: a) en la primera etapa, se atrae o se capta, ejerciendo el engaño, la fuerza o cualquier otro medio de coacción; b) en la segunda, se transporta por tierra, mar o aire y en ocasiones se realiza “a través de cruces fronterizos legales o ilegales, o dentro de las fronteras de un mismo país”⁹; y c) en la tercera se explota y las víctimas son obligadas a las conductas mencionadas.

Por otra parte, la Corte Constitucional consideró que la denuncia por parte de la víctima no es necesaria ni proporcional y estableció que esta “puede ser presentada por una persona diferente a la víctima y fuera de la denuncia hay otros medios para llevar al conocimiento de las autoridades penales la eventual comisión del delito de trata de personas que, no siendo querellable, es de investigación oficiosa y compromete la actuación del Estado que no puede ser trasladada a la víctima y, menos aún, en detrimento de sus derechos fundamentales” (sentencia C - 470 de 2016). Entendiéndose este delito como de medio y no de resultado, “no se requiere, per se, una víctima para poder investigar el delito (dado que opera la investigación oficiosa) y tampoco para llevar un proceso judicial, en la medida en que lo que se debe probar es la conducta del autor encaminada a abastecer mercados de explotación humana (la actuación dentro de los verbos rectores con la intención de que la víctima sea

⁹ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). Manual de primeros auxilios para los funcionarios de los servicios de aplicación de la ley encargados de la respuesta inicial en los casos de trata de personas. V.09-81432 (S).

explotada)¹⁰

En ese sentido, la Corte Constitucional determinó que condicionar el acceso de la asistencia a la denuncia lesiona los derechos fundamentales de las víctimas. Así, aunque la denuncia es un medio para la judicialización de los responsables, las víctimas no pueden ser expuestas ni inducidas a más riesgos que pueden derivar de la denuncia (C – 470 de 2016).

3.2. ¿Qué diferencia el delito de trata de personas del tráfico de migrantes y la inducción a la prostitución?

La trata de personas y el tráfico de migrantes son formas de delincuencia organizada transnacional. No obstante, como se mencionó en el acápite anterior, la trata de personas no siempre implica el cruce de una frontera (trata interna). A continuación, se recogen algunas semejanzas y diferencias entre el tráfico de migrantes y la trata de personas.

Tabla 1. Diferencias y similitudes entre el delito de trata de personas y el tráfico de migrantes.

Particularidades	Tráfico de Migrantes	Trata de personas
Consentimiento	Si	No
Siempre implica el cruce de una frontera	Si	No
Relación con el traficante termina en el lugar de destino	Si	No
Atenta contra los DDHH	No	Si
Atenta contra leyes de un Estado	Si	No
Finalidad de Explotación	No	Si
Usan como medio el engaño o la coacción	No	Si
Capta, recibe y acoge	No	Si
Traslada	Si	Si

Fuente. Elaborado por Border Lab, teniendo como base información de UNODC, Gobierno de México y la Organización Internacional del Trabajo (marzo 2021)

De acuerdo con las características de estos dos delitos, puede afirmarse que su diferencia radica sustancialmente en tres elementos: el consentimiento, la finalidad de la explotación y el cruce de frontera; este último siempre está presente en el tráfico de migrantes. Según el artículo 188 del Código Penal colombiano, el tráfico de migrantes se configura cuando se promueve, induce, constriñe, facilita, financia o colabora en la salida o entrada del país, sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el ánimo de lucrarse o cualquier otro provecho para sí mismo o para otra persona. En el caso del tráfico de migrantes los traficantes actúan para obtener un beneficio económico o material, mientras que en la trata de personas el propósito es la explotación de la víctima.

La realidad de estos dos delitos evidencia que el tráfico de migrantes puede ser usado como medio para el traslado de las víctimas de trata de personas de un país a otro y, por supuesto, que las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes tanto en su país de origen, de tránsito y de destino constituyen un factor de riesgo para ser captados por la redes de trata de personas, discriminados y abusados¹¹.

¹⁰ María Isabel Henao Trip. Lucha contra la trata de Personas: desafío para Colombia en el siglo XIX. Criminalidad[online]. 2008.

¹¹ L. Fries Monleón. Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie, Asuntos de Género 157. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2019.

Otro punto para resaltar es que en el tráfico de migrantes, por lo general, se da un consentimiento, mientras que para el caso de la trata de personas este es irrelevante por utilizarse la coacción, el engaño o haberse dado un aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad particular.

A su turno, el delito de inducción a la prostitución se configura cuando se induce al “comercio carnal o a la prostitución” (art. 213, C. P.), a través de la persuasión, instigación y provocación para que la víctima acceda a prostituirse. De acuerdo con la Corte Constitucional, este delito implica un aprovechamiento personal o lucrativo del acto sexual de un tercero y exige un dolo calificado, pues no basta con que la inducción se produzca si no interviene el fin de lucro del victimario o la satisfacción del interés sexual de un tercero. El lucro, en todo caso, no debe ser necesariamente económico, pues debe incluirse “la posibilidad de conseguir un favor ajeno, ganar cierta posición social o agrandar a alguien”. Este delito tipificó la inducción de un tercero capaz de generar un cambio en la conciencia de una persona para que acceda a prostituirse (C-636 de 2009).

Como se presentará en el acápite de retos institucionales, de acuerdo con la información recopilada para este trabajo, víctimas y organizaciones manifestaron su preocupación por la confusión entre los delitos de trata de personas y el de inducción a la prostitución en las entidades que hacen parte del Comité Municipal para la Lucha contra la Trata de Personas de Cúcuta. La dificultad en el reconocimiento del delito de trata de personas y la errónea clasificación del delito en la denuncia implica la privación del derecho que tienen las víctimas a la atención oportuna, y las expone a vulneraciones adicionales a sus derechos.

3.3. Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas y su implementación por las entidades territoriales

La Ley 985 de 2005 creó el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas y estableció el deber del Estado de expedir la Estrategia Nacional. La Estrategia (2016 – 2018) estuvo vigente hasta el 31 diciembre de 2020 cuando se expidió el Decreto 1818¹², cuyo objetivo principal es “garantizar la coordinación, articulación y sostenibilidad de acciones interinstitucionales para el abordaje de la lucha contra la trata de personas en materia de prevención, asistencia y protección de las víctimas, así como la gestión y generación del conocimiento, la cooperación internacional, la investigación, judicialización y sanción del delito a nivel nacional, departamental y territorial”.

Esta nueva Estrategia se esfuerza un poco más por territorializar las acciones y en darle a la trata de personas un tratamiento diferencial, que reconozca las condiciones y las características propias de los territorios y las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes regulares e irregulares. Para la zona de frontera como Norte de Santander es positivo que se reconozca la necesidad de establecer un marco de gobernanza migratorio de alcance regional, con énfasis especial en la frontera y en los departamentos de mayor movilidad y asentamiento de migrantes. Sin embargo, esta estrategia requiere mayores esfuerzos en la coordinación y sostenibilidad de acciones que se trazan, puesto que, como se presentará más adelante, existen falencias en los procedimientos, grandes retos en la formación de funcionarios y en la apropiación de recursos públicos para el cumplimiento y sostenibilidad de las acciones encomendadas.

La nueva Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas además del enfoque de derechos humanos y el de la intervención territorial, concibió a las entidades territoriales como actores

¹² Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2020-2024.

de primer orden para la implementación de la estrategia y evidenció la responsabilidad de estas en la asistencia y protección.

En ese marco, ¿Qué medidas pueden adoptar las autoridades departamentales y municipales?

- ♦ Definir estrategias encaminadas a informar, sensibilizar, socializar y empoderar a la población, de manera que se intervengan los factores de riesgo que propician cualquier tipo de explotación que conduce a la trata de personas.
- ♦ Diseñar protocolos y rutas de identificación, atención, protección e inclusión enfocadas en recuperar el bienestar individual, familiar y comunitario de las víctimas, donde se otorgue la protección y la seguridad necesaria para la toma de decisiones que su caso amerite¹³. Así mismo, brindar información sobre sus derechos y sobre los procesos administrativos y judiciales¹⁴.
- ♦ Apoyar el fortalecimiento de las estrategias de investigación y judicialización de los responsables del delito de trata de personas. Si bien la administración de justicia le compete directamente a unas autoridades, las entidades territoriales pueden apoyar la capacidad operativa para el acceso efectivo a esta, a través de la articulación con la política local de seguridad, convivencia y justicia; mejorando y difundiendo los canales de denuncia; y generando espacios de formación y actualización para los funcionarios.
- ♦ Aunar esfuerzos entre regiones para fortalecer la investigación y judicialización de las organizaciones dedicadas a la trata de personas, y para atención y protección de las víctimas.
- ♦ Generar y gestionar el conocimiento para implementar una política pública regional, coherente y eficaz. Para esto, es fundamental contar con información de las causas, modalidades, tendencias y diferencias territoriales.
- ♦ Hacer seguimiento y evaluar las acciones establecidas en los planes de acción departamental y municipales, a través de un mecanismo de seguimiento, evaluación y ajuste periódico. En este punto, es relevante mencionar que las medidas de protección y asistencia carecen de un monitoreo que permita establecer el número de personas que han recibido asistencia inmediata y mediata, así como las víctimas que tuvieron un proceso exitoso de inclusión. Sin este sistema las víctimas continuarán siendo números.
- ♦ Abordar a través de un enfoque regional y diferencial el fenómeno migratorio y fronterizo. La migración forzada desde Venezuela es un fenómeno que incide en las vulnerabilidades y en los contextos que potencian las acciones de las redes de trata de personas. Ejemplo de esta situación es Norte de Santander, departamento de frontera que además de los desafíos en materia de inclusión social y laboral de la población migrante, evidencia las vulnerabilidades de la soberanía y se ha convertido en un enclave para el narcotráfico y la delincuencia organizada.

De acuerdo con el Decreto 1069 de 2014, entre las funciones asignadas a los Comités departamentales y municipales para la lucha contra la trata de personas se encuentran: a) incluir en los planes de acción los lineamientos consagrados en la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas; b) hacer seguimiento a los casos de trata de personas que se encuentren en su jurisdicción; y c) adoptar e implementar la ruta de protección y asistencia.

¹³ Naciones Unidas (2014). Derechos Humanos y la Trata de Personas. Folleto informativo N° 36. Ginebra y Nueva York.

¹⁴ En ese marco, la Ley 985 de 2005 estableció unas acciones y tiempos mínimos encaminados a la recuperación física, psicológica y social. Estas asistencias son de carácter inmediato (5 días) y mediato (entre 5 y 9 meses), sin embargo, deberían responder a las particularidades y complejidades de cada caso.

Durante el periodo comprendido entre 2016 y 2020, Norte de Santander registró 17 víctimas oriundas del departamento, 11 en los dos últimos años

De acuerdo con lo expuesto, puede indicarse que la Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas se ejecuta bajo unos lineamientos técnicos de orden nacional, pero son las entidades territoriales, como los primeros respondientes en materia de prevención, identificación, atención, asistencia y protección, quienes diseñan su marco de acción, la ruta local y el plan de acción territorial, de acuerdo con sus complejidades y con el apoyo del gobierno nacional y de la cooperación internacional.

4. La trata de personas según las cifras nacionales y departamentales

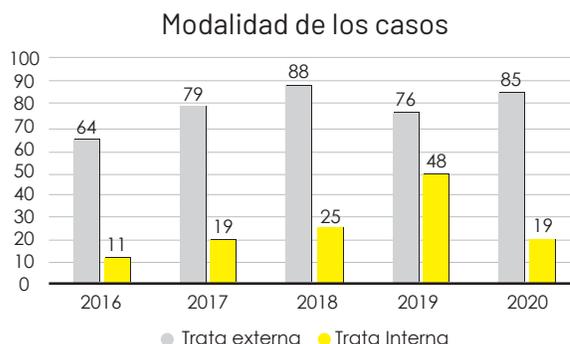
Si bien las cifras oficiales no reflejan la realidad de la problemática de la trata de personas y el impacto especial sobre las mujeres y niñas, estas son consideradas como un indicador a tener en cuenta al momento de analizar la situación del fenómeno¹⁵.

A continuación, se presentarán las cifras oficiales recolectadas para el desarrollo de este trabajo.

4.1. Casos y modalidades

De acuerdo con la información suministrada por el Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, el Centro Operativo Anti Trata (COAT) articuló los servicios de asistencia y protección para 514 víctimas directas y 398 víctimas indirectas¹⁶ en Colombia entre 2016 y 2020. Durante este periodo, 392 (76%) víctimas corresponden a la modalidad de trata externa y 122 (24%) víctimas a la trata interna.

Gráfica 1. Casos y modalidades reportadas por el COAT (2016 - 2020)



Fuente. Elaborada por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)

La anterior gráfica muestra que en 2020 a nivel nacional el número de víctimas registradas pasó de 124 a 104, es decir, disminuyó 16% respecto a 2019. Sin embargo, a pesar de las restricciones implementadas por los países como consecuencia de la pandemia (Covid-19), para ese periodo el número de casos de trata externa aumentó de 76 a 85 (12%).

¹⁵De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Oficina de la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, por cada víctima registrada se estima la existencia de veinte más sin identificar.

¹⁶El Decreto 1066 de 2015 entiende por víctima indirecta "... quien tenga vínculos en primer grado de consanguinidad o primero civil, o sea cónyuge o compañero(a) permanente de la víctima directa de la trata de personas, o de acuerdo con la relación de dependencia expresada por la víctima, salvo cuando sea el presunto victimario"

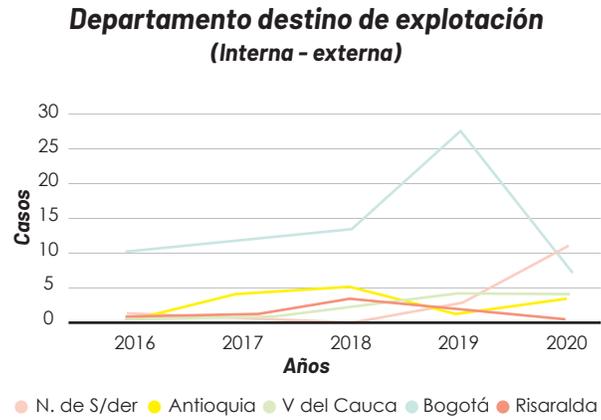
Entre 2019 y 2020, Norte de Santander presentó un aumento de 267% pasando de 3 a 11 víctimas explotadas, tanto de trata interna (4) como de trata externa (7). Este incremento lo ubicó en 2020 en el primer departamento de destino con mayor explotación de personas.

Entre 2018 y 2020 se presentó un aumento importante de las víctimas que reportaron a Venezuela como el país de origen, pasando durante ese periodo del 10,6% al 37,5%. A la fecha, Venezuela es el país de origen que evidencia más víctimas después de Colombia.

Al aterrizar este ejercicio a nivel regional, durante el periodo comprendido entre 2016 y 2020, Norte de Santander registró 17 víctimas oriundas del departamento, 11 en los dos últimos años. Para ese mismo cuatrienio, el departamento fue el destino de explotación en 16 casos, de los cuales el 68,7% fueron registrados en 2020.

En ese contexto y como se presenta en la gráfica 2, entre 2019 y 2020 Norte de Santander presentó un aumento de 267% pasando de 3 a 11 víctimas explotadas, tanto de trata interna (4) como de trata externa (7). Este incremento lo ubicó en 2020 en el primer departamento de destino con mayor explotación de personas.

Gráfica 2. . Departamento destino de explotación de trata interna y externa (2016 - 2020)



Fuente. Elaborado por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)

Igualmente, al revisar los casos por ciudades en 2020 respecto a 2019, se encontró un aumento de las víctimas de trata interna que tienen a Cúcuta (4) como ciudad de origen, superando incluso a Bogotá (3). En este punto, es relevante mencionar que de las 17 víctimas oriundas de Norte de Santander 15 (88,2%) son cucuteñas, 1 (5,9%) de Durania y 1 de Salazar (5,9%).

Este aumento podría relacionarse con la pandemia, con el alto flujo de migrantes y la difícil situación socioeconómica del departamento. Una posible concentración de la población por las restricciones establecidas para controlar la Covid-19, aunado el desplazamiento forzado, el desempleo y la informalidad pudieron aumentar los factores de riesgo que facilitan el engaño y la violencia por motivos económicos, concentrándose en este departamento un importante número de población vulnerable a ser explotada por las redes de trata de personas. Al mismo tiempo, puede considerarse que algunas víctimas pudieron quedar atrapadas en el departamento que iba a ser usado como tránsito para otras ciudades y terminaron siendo explotadas y/o identificadas en

Norte de Santander.

Otra hipótesis que puede explicar el aumento de los registros en los años mencionados es el incremento de la capacidad de las autoridades locales en la identificación de víctimas. No obstante, esta posibilidad debe contrastarse con la información suministrada por organizaciones locales. Algunas representantes de estas instituciones en el departamento mostraron un escaso reconocimiento de casos y la existencia de malas prácticas al interior de las instituciones para la atención de esta población. Un ejemplo de estas prácticas es condicionar la atención de las víctimas a la radicación de oficios por la ventanilla única, o en ocasiones sugerir dirigirse al Ministerio del Interior para agilizar el trámite.

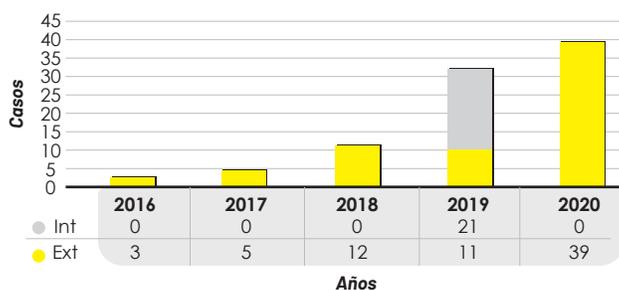
La oportuna identificación y el registro de las víctimas son esenciales para activar la ruta correspondiente a la trata de personas. También es necesario considerar el posible impacto que puede tener en la denuncia y en la colaboración de estas en la investigación y judicialización de los responsables. Por ejemplo, si bien no se trata de víctimas de trata de personas, el estudio *Empowering Migrants: impacts of a migrant's amnesty on crime reports*, destacó los efectos de la regularización en las mujeres migrantes. Al respecto, concluyó que tiene en ellas un efecto de empoderamiento para denunciar las violaciones a sus derechos humanos, al reducir en ellas el temor de ponerse en contacto con las autoridades, debido al miedo de una posible deportación. Este estudio evidenció que la regularización promovió la denuncia de la violencia sexual en las mujeres migrantes¹⁷

Aclarado lo anterior y teniendo en cuenta el contexto expuesto, se analizó a Venezuela como país de origen de las víctimas de trata externa y trata interna en Colombia. Como se aprecia en la gráfica 3, entre 2018 y 2020 se presentó un aumento importante de las víctimas que reportaron a Venezuela como el país de origen, pasando durante ese periodo del 10,6% al 37,5%. A la fecha, Venezuela es el país de origen que evidencia más víctimas después de Colombia.

A su turno Norte de Santander presentó una mayor proporción, de los 3 casos reportados en 2019 como destino de explotación, uno correspondió a una víctima de origen venezolano, mientras que, en 2020, de los 11 casos 7 (63,6%) tuvieron a Venezuela como país de origen.

Gráfica 3. Venezuela como país de origen de las víctimas (2016 - 2020)

Venezuela como país de origen de las víctimas



Fuente. Elaborado por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)

¹⁷ María Ibañez, et. al. (2020). *Empowering Migrants: impacts of a migrant's amnesty on crime reports*. IZA – Institute of Labor Economics. Alemania.

De acuerdo con las cifras publicadas por el Observatorio del Delito de Trata de Personas, la finalidad de la trata en Colombia, entre 2016 y 2020, correspondió el 62,8% a la explotación sexual,

En Norte de Santander también prevalece la explotación sexual (82,3%) como la principal finalidad de explotación las víctimas oriundas de este departamento

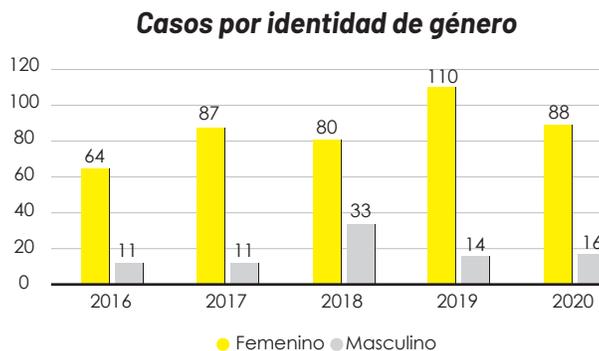
Entre los 12 y 28 años se concentra el 56,6% de los casos de trata de personas identificados en Colombia

En este punto, es relevante mencionar que 2019 ha sido el único año donde el Grupo de Lucha contra la Trata de Personas registró a Venezuela como país de origen de la trata interna. De acuerdo con lo manifestado por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Cúcuta, esto pudo deberse a que las víctimas identificadas son de nacionalidad venezolana, se encuentran en Colombia de manera regular y fueron captadas y trasladadas para ser explotadas dentro del territorio colombiano.

4.2. Género, grupo etario y finalidad

De acuerdo con los registros presentados por UNODC en el Reporte Global sobre Trata de Personas de 2020, este delito afecta más al género femenino, pues el 65% de las víctimas fueron mujeres. Esta cifra es considerablemente más alta en Colombia, donde alcanzó el 85% en 2020.

Gráfica 4. Casos por identidad de género (2016 - 2020)



Fuente. Elaborado por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)

Vale la pena mencionar que en el reporte entregado por el Grupo de Lucha contra la Trata de Personas no fueron discriminados los casos de las víctimas de la población LGBTIQ+ para el periodo 2016 a 2020. No obstante, en la plataforma del Ministerio del Interior se encontró un registro por "identidades de género y orientaciones sexuales diversas" para 2020, donde el 91% de las víctimas se identificó como heterosexual, el 4% homosexual, 2% transgénero mujer, 1% transgénero hombre y 1% lesbiana.

El adecuado registro del género es fundamental para la definición de acciones estatales y es determinante en la modalidad de trata de personas. Por ejemplo, en el V Balance de Implementación de Políticas Anti trata en Colombia 2020, elaborado por la Corporación Espacios de Mujer, se evidenció una relación entre la finalidad de la explotación y el género, destacando que "mujeres jóvenes (y niñas) son víctimas de explotación sexual y prostitución forzada, seguida por el trabajo forzoso.

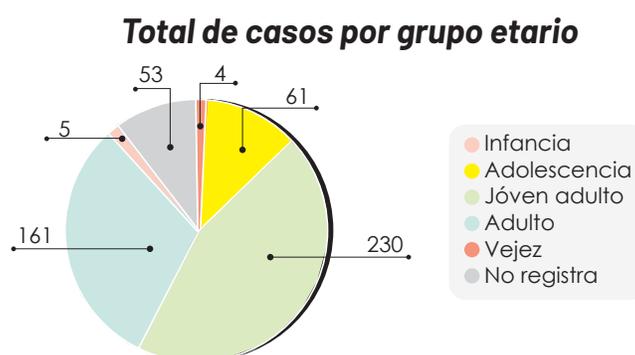
Niños y niñas están destinadas para la explotación en forma de mendicidad y la producción de pornografía”.

De acuerdo con las cifras publicadas por el Observatorio del Delito de Trata de Personas, la finalidad de la trata en Colombia, entre 2016 y 2020, correspondió el 62,8% a la explotación sexual, el 11,5% al trabajo forzado, 7% al matrimonio servil, el 5,8% no registró, 5,3% se debió a otros tipos de explotación, el 4,1% a servidumbre forzada y el 3,3% mendicidad ajena.

En Norte de Santander también prevalece la explotación sexual (82,3%) como la principal finalidad de explotación de las víctimas oriundas de este departamento, seguida del matrimonio servil o forzado (5,9%), el trabajo forzado (5,9%) y otras formas de explotación (5,9%).

A su turno, frente al grupo etario se estableció que la población más afectada por este delito en Colombia es la población joven. No obstante, aunque se trata de una población diferente, preocupa que entre los 12 y 28 años se concentra el 56,6% de los casos de trata de personas identificados. Más aún teniendo en cuenta que según el DANE para 2020 los jóvenes entre 14 y 26 años representaron el 22% del total de colombianos.

Gráfica 5. Total de casos por grupo etario (2016 - 2020)



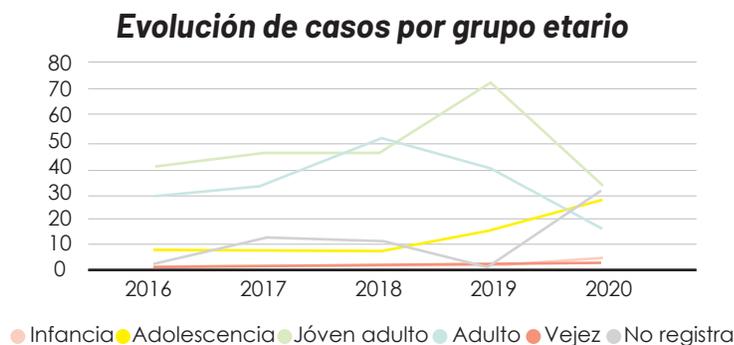
Fuente. Elaborado por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)

Respecto al perfil de las víctimas de trata de personas, de acuerdo con el análisis realizado en 2019 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina se estableció: “El perfil de las víctimas ha ido cambiando en la última década. Las cifras reflejan que las mujeres adultas en 2011 constituían aproximadamente la mitad de las víctimas de tráfico de personas (51%), y que en su gran mayoría, eran destinadas a fines de explotación sexual. Sin embargo, el incremento del tráfico de niñas entre 2011 y 2014, que pasó del 10% al 21%, y también el de hombres y niños, ubica a Centroamérica y el Caribe entre las principales subregiones de tráfico de niños y niñas, con un 62% de víctimas del total”¹⁸.

Al analizar en Colombia la evolución de los casos por grupo etario, como se muestra en la gráfica 6, se encontró que la tendencia de víctimas adolescentes va en aumento en Colombia desde 2019.

¹⁸ L. Fries Monleón. Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie, Asuntos de Género 157. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2019.

Gráfica 6. Evolución de los casos por grupo etario (2016 - 2020)



Fuente. Elaborado por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)

El 47% de las víctimas oriundas de Norte de Santander es bachiller, el 12% técnico, 12% universitario, 5,9% analfabeta, 5,9% tiene primaria

A su turno, la mayoría de las víctimas oriundas de Norte de Santander pertenecen a la población adulto joven (47%), seguida de adulto (29,5%), adolescente (17,7%) y no registró (5,8)

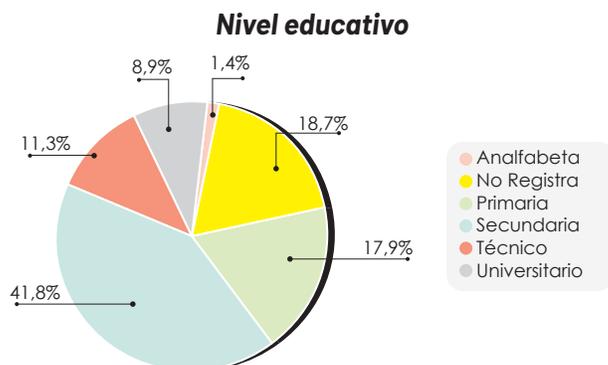
Las cifras expuestas coinciden con la preocupación de organizaciones, como la Corporación Mujer Denuncia y Muévete y Frida Kahlo, por el incremento de las mujeres adolescentes y jóvenes víctimas de trata de personas que tienen como finalidad la explotación sexual y la trata a través de servicios de webcam. En la mayoría de los casos, según se pudo establecer por notas periodísticas y entrevistas a las autoridades locales, jóvenes y menores de edad son captadas en Venezuela y trasladadas al departamento (Cúcuta, Villa del Rosario y Los Patios) a casas en la zona urbana para ser explotadas bajo esta modalidad.

4.3. Nivel educativo

Al revisar el nivel educativo se encontró que el 41,8% de las víctimas registradas en Colombia es bachiller. Este nivel educativo, la edad y el género podrían orientar las políticas públicas en el análisis del contexto y la definición de unos parámetros de priorización, encaminados a la intervención en colegios, comunidades y entornos escolares. Especialmente, si se tiene en cuenta como factores de riesgo los conflictos familiares, la dependencia afectiva como forma de sometimiento de las víctimas y el inadecuado uso del internet.

Gráfica 7. . Nivel educativo de las víctimas (2016 - 2020)

Fuente. Elaborado por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)



39 noticias criminales conocidas, entre 2010 y 2020, 37 aparecen en indagación, 1 en investigación y 1 en etapa de juicio

Entre 2016 y 2020 estas cifras son similares a nivel departamental. El 47% de las víctimas oriundas de Norte de Santander es bachiller, el 12% técnico, 12% universitario, 5,9% analfabeta, 5,9% tiene primaria; y el 17,6% no registra.

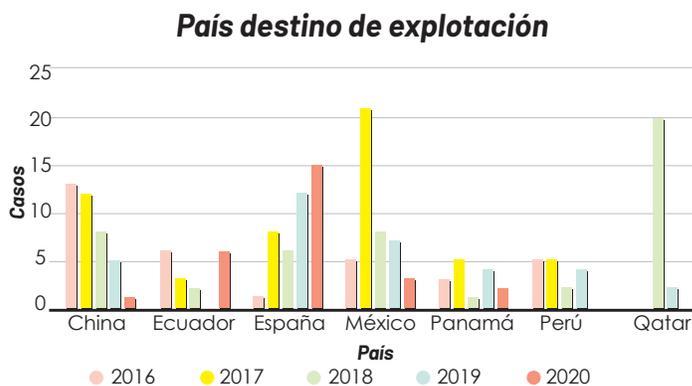
Los contextos identificados y los factores de riesgo, que más adelante abordaremos, son fundamentales para implementar estrategias preventivas, donde, por ejemplo, se trabaje directamente con las comunidades, para que a través de la sensibilización y la educación se contrarreste, la xenofobia, la cultura machista y los estereotipos de género que permanecen arraigados en la sociedad norte santandereana. Así mismo, pueden utilizarse metodologías participativas que permitan evidenciar e interiorizar los riesgos de las redes sociales y la necesidad de dar un uso adecuado a las herramientas virtuales.

Al respecto, diferentes investigaciones señalan la existencia de factores estructurales que aumentan la vulnerabilidad de las personas frente a este delito. Entre ellos, “las razones de clase, género y culturales que marginan a la mujer, especialmente del empleo y la educación, y que explican la violencia intrafamiliar, el abandono, los usos y costumbres sexistas, la discriminación de género”¹⁹.

4.4. País de destino

Ahora bien, de acuerdo con las cifras oficiales del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior, los países que registran un mayor número de casos de traslados de víctimas de Colombia para ser explotadas son: México (44), España (42), China (39), Qatar (22), Ecuador (17), Perú (16) y Panamá (15). Vale la pena mencionar que solo en 2018 Qatar alcanzó un registro superior a los países mencionados de América Latina.

Gráfica 8. Países con mayor destino para la explotación de víctimas de trata de personas (2016 - 2020)



Fuente. Elaborado por Border Lab con información del Grupo de Lucha contra la Trata de Personas del Ministerio del Interior (febrero 2021)

¹⁹P. Cortés Castellanos (2019). Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Para el caso de las víctimas oriundas de Norte de Santander, de los 17 casos identificados entre 2016 y 2020, 13 (76,5%) correspondió a la modalidad de trata externa y 4 (23,5%) a la trata interna. La trata externa tiene una distribución dispersa donde el número máximo de casos registrados por país de destino no exceden de 2. Los países de destino son: España (2), Panamá (2), Venezuela (2) Argentina (1), China (1), India (1), Italia (1), México (1), Qatar (1) y Turquía (1).

4.5. Noticias criminales y su etapa actual

Por otra parte, se revisaron los avances en la investigación de los casos de trata de personas conocidos por la Dirección Seccional de Norte de Santander de la Fiscalía. Los resultados encontrados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Noticias criminales y su etapa procesal actual (2010 - 2016)

Fuente. Elaborada por Border Lab con información de la Dirección Seccional de Norte de Santander de la Fiscalía (marzo 2021)

Año	Nº de Noticia criminal	Etapa		
		Indagación	Investigación	Juicio
2010	3	3		
2011	6	6		
2012	2	2		
2014	1	1		
2015	2	2		
2016	5	5		
2017	4	3		
2018	4	4		
2019	5	5		
2020	7	6	1	
Total	39	37	1	1

De acuerdo con esta información, de las 39 noticias criminales conocidas, entre 2010 y 2020, 37 aparecen en indagación, una en investigación y una en etapa de juicio. Al revisar los casos activos e inactivos, se estableció que de las 39 noticias criminales 11 de ellas se encuentran activas. Estos datos demuestran que el 95% de los casos (noticias criminales) que llegan a conocimiento de las autoridades no superan la etapa de indagación, lo que podría indicar un alto nivel de impunidad en este delito.

5. Contexto social, económico y de seguridad en Norte de Santander

5.1. Contexto social y económico²⁰

De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares realizada por el DANE, el índice de pobreza multidimensional para Norte de Santander en el año 2019 fue de 24,2%, casi 5 puntos por debajo del 2018 cuando se ubicó en 29,5%. Sin embargo, la concentración de la pobreza extrema en algunos lugares del departamento sigue siendo preocupante. Por ejemplo, para el 2019 Norte de Santander, junto con La Guajira, se ubicó entre los departamentos del país con un índice de pobreza monetaria extrema por encima del 15%.

Según datos del DANE, en Norte de Santander la pobreza monetaria alcanzó el 51,9% durante el 2019, lo que representa un aumento de 4,5 puntos porcentuales respecto al 2018. En Cúcuta y su área metropolitana el dato de pobreza se registró en 45,5 %, superior al 41% de 2018. La capital de Norte de Santander fue la tercera ciudad con mayor porcentaje de pobreza en Colombia, detrás de Quibdó con 60,9 % y de Riohacha con 49,3%. En lo que se refiere a pobreza extrema en la capital nortesantandereana, esta también se incrementó, al pasar de 7,6% en 2018 a 10 % en 2019.

²⁰ Los datos sobre pobreza, desempleo e informalidad laboral utilizados en este informe corresponden a la Gran Encuesta Integrada de Hogares, incluido el anexo Enero-Marzo 2021 del mercado laboral.

A su turno, de acuerdo con los resultados de la última encuesta de percepción ciudadana 'Mi Voz Mi ciudad', del programa Cúcuta Cómo Vamos, realizada en febrero de 2021, el 50,5% de los encuestados manifestó sentirse pobre. Este indicador presentó un aumento del 11,1% respecto al resultado de la misma encuesta de junio-agosto del 2020, donde el 38,9% dijo considerarse pobre. Llama la atención que son las mujeres las que más se consideran pobres con un valor porcentual de 54,6 en comparación con el 46,2 de los hombres.

Por cuenta de la pandemia y de las restricciones a la movilidad impuestas en las cuarentenas obligatorias, en el trimestre mayo - julio de 2020 el desempleo en Cúcuta y el área metropolitana alcanzó el 29,3%. Para el primer trimestre del 2021 este indicador ha disminuido para ubicarse en una tasa del desempleo del 20%. Sin embargo, preocupa que la informalidad en el área metropolitana y en Norte de Santander sigue siendo de las más altas del país. Para el caso de Cúcuta la cifra de informalidad alcanzó para finales del 2020 la preocupante cifra de un poco más del 73%, la más alta del país. Las condiciones de vulnerabilidad en un contexto como el de Cúcuta, donde tres de cada 10 personas menores de 29 años están desempleadas (Cúcuta es la quinta ciudad del país con mayor desempleo juvenil)²¹; podría generar que las ofertas de las redes de trata de personas sean atractivas también para menores y adolescentes ante la falta de oportunidades.

Este contexto supone un escenario de tensión y descontento social en el marco de la superposición de tres crisis por las que atraviesa la región. En primer lugar, una crisis humanitaria asociada al conflicto armado que ha persistido durante los diferentes ciclos de violencia que han afectado al país y que ha dejado a Norte de Santander con cerca de 420.000 hechos victimizantes y un 22% de su población en condición de víctima del conflicto armado, según cifras de Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV). Así las cosas, gran parte de los procesos recientes de urbanización en el departamento, principalmente en Cúcuta, Ocaña y Tibú han estado asociados a fenómenos de desplazamiento forzado. Esto ha provocado dinámicas de informalidad urbana como la aparición de asentamientos humanos en donde se presentan diferentes problemáticas sociales como la falta de acceso a servicios públicos, el desempleo, la delincuencia juvenil, la violencia intrafamiliar y el denominado sexo por supervivencia, entre otras.

En segundo lugar, el departamento, particularmente los municipios fronterizos, enfrentan una crisis migratoria desde el 2015 que ha generado enormes retos en materia de política social y gobernabilidad local. Esta crisis se ha agravado a tal punto que gran parte de la asistencia humanitaria que hace presencia en el departamento se ha enfocado en atender el fenómeno migratorio dado el colapso de las capacidades fronterizas del estado colombiano. Aunque el anuncio del Estatuto Temporal de Protección es una medida importante para gestionar el éxodo venezolano y los niveles de informalidad que caracterizan estos flujos migratorios, son múltiples los retos que supone de cara a su implementación como lo son: a) la necesidad de incrementar los recursos de cooperación internacional que, según ACNUR, pueden ascender a los 1.400 millones de dólares al año; b) retomar las relaciones diplomáticas o al menos consulares entre los dos países, con el fin de facilitar las labores de documentación y control; y c) tener en cuenta la situación de las víctimas de trata de personas, que en su mayoría no tiene la posibilidad de presentar los documentos de identificación o una prueba de que su permanencia en Colombia se dio antes de la entrada en vigencia del Estatuto.

Por último, la pandemia ha afectado de manera particular al departamento, generando la contracción económica y la pérdida de vidas humanas que se ha visto en todo el país y en la región. En el caso de

²¹ Los datos sobre pobreza, desempleo e informalidad laboral utilizados en este informe corresponden a la Gran Encuesta Integrada de Hogares, incluido el anexo Enero-Marzo 2021 del mercado laboral.

La crisis migratoria constituye uno de los principales factores de riesgo de las diferentes modalidades de trata de personas en la región.

Norte de Santander, la Covid-19 fortaleció las dinámicas de control y de gobernanza criminal en el Catatumbo, los municipios fronterizos y el área metropolitana de Cúcuta. El coronavirus también afectó de forma considerable a las mujeres migrantes, pues durante la pandemia se registró un aumento de los casos de Violencia Basada en Género (VBG). Según los datos del SIVIGILA (Ministerio de Salud) entre enero y agosto de 2020 la VBG en la población migrante en Colombia aumentó un 39,7%, lo que equivale a 909 casos adicionales, con respecto al mismo periodo en 2019²².

Según el Observatorio de Asuntos de Género de Norte de Santander en 2020 se reportaron 756 casos de VBG, de los cuales el 32% corresponde a migrantes venezolanas. La VBG contra la población migrante proveniente de Venezuela, al igual que en el caso de la colombiana, proviene generalmente de una expareja (35%) o una persona del ámbito familiar (34,6%). Sin embargo, cerca de un tercio (30,4%) de las agresiones contra la población migrante proviene de personas desconocidas, indicador 6 puntos porcentuales superior al nacional (24,4 %) ²³.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo de Norte de Santander, en el 2020 se recibieron 548 casos de VBG, de los cuales 214 (39%) fueron de población migrante y personas con necesidad de protección internacional. De estos, 213 corresponden a migrantes venezolanos, casi la totalidad.

Otra de las grandes afectaciones de la pandemia en las mujeres tuvo que ver con el desempleo y con el impacto económico, y que supondrán unos mayores costos para las mujeres principalmente por: a) la sobrerrepresentación de las mujeres en las actividades económicas más afectadas por el aislamiento social; b) la sobrecarga en los roles del cuidado; c) la brecha digital de género; y d) el impacto sobre las condiciones de pobreza, informalidad y desigualdad, que afecta diferencial y especialmente a las mujeres. Bajo este panorama, en materia económica, las mujeres han sido, de lejos, la población más afectada por la crisis que deja a su paso la pandemia, así como también por las medidas de mitigación de los gobiernos.

En 2020 la tasa de desempleo femenina en Cúcuta se ubicó en 26,8% convirtiéndola en la séptima ciudad, entre las 23 áreas que cubre la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, con la mayor tasa de desempleo femenino. Esta tasa en Cúcuta se ubicó 5 puntos porcentuales por encima de la de los hombres (26.8% vs 21.7%), y 8,9 puntos porcentuales por encima de la tasa de desempleo femenino en 2019.

5.2. Seguridad

El Departamento de Norte de Santander, tradicionalmente afectado por el conflicto armado, las economías ilegales y las tensiones fronterizas con Venezuela, es hoy uno de los principales escenarios del recrudecimiento de la violencia en el país. Este recrudecimiento, asociado al colapso del posconflicto y la lenta implementación del Acuerdo de Paz alcanzado con las FARC, tiene tres escenarios de seguridad que dinamizan el mercado de la trata de personas en Norte de Santander: a) Cúcuta y su

²² Boletín 18 Proyecto Migración Venezuela: Violencia Basada en Género en el contexto de la migración venezolana.

²³ Boletín 18 Proyecto Migración Venezuela: Violencia Basada en Género en el contexto de la migración venezolana.

82.3% de los casos de trata de personas en Norte de Santander tengan como finalidad la explotación sexual

área metropolitana; b) la frontera con Venezuela, incluyendo el corredor fronterizo del Catatumbo y los pasos informales (trochas) que han ganado tracción con el cierre indefinido de la frontera desde el año 2015; y c) la parte alta del Catatumbo, incluyendo el entorno urbano de la ciudad de Ocaña.

En general, si bien el departamento está asistiendo a una reorganización de las rentas ilegales producto de la ventana de oportunidad generada por la entrega de armas de las FARC, la realidad es que diferentes formas de autoridad más o menos estructuradas, incluido el Estado, siempre han convivido en los territorios tradicionalmente afectados por la violencia. Desde resguardos indígenas, organizaciones campesinas, asociaciones de cultivadores de hoja de coca, consejos comunitarios, hasta actores extralegales de diferente índole han definido, aún después de la desmovilización de las FARC, la manera de organizar el territorio en Norte de Santander.

Sí hay, sin embargo, una alteración de las reglas y los mecanismos mediante los cuales los grupos armados interactúan con esas formas de autoridad local, con otros grupos ilegales y con el propio Estado. Estas formas de interacción, que podrían estar marcadas por el conflicto, la cooperación, la competencia o la cooptación, hoy son altamente inestables e imposibles de leer con los lentes de la “estrategia nacional”, como lo muestra el caso de la confrontación entre el ELN y el EPL, cuyo costo humanitario se sigue sintiendo en Ocaña y en municipios como Convención, Teorama y El Carmen. Lo que tenemos ahora son milicias locales que pelean diferentes conflictos armados altamente focalizados; es el caso del EPL en el Catatumbo y Los Rastrojos en Puerto Santander y la zona rural y urbana de Cúcuta. Ni el ELN, ni las propias disidencias de las FARC, ni las recién llegadas Autodefensas Gaitanistas, ni mucho menos los diferentes grupos locales dedicados de lleno a la acumulación de rentas ilegales pueden leerse como actores monolíticos. Por más que su accionar tenga alcances en diferentes partes de la región, este es diferenciado, intermitente y muchas veces contradictorio.

Las limitaciones del Estado colombiano para proveer seguridad, justicia y servicios públicos son serias en algunas zonas de Norte de Santander, específicamente en el Catatumbo. No obstante, no están relacionadas con la presencia estatal que haya en determinado municipio, sino con su calidad y con las interacciones entre agentes del Estado y las economías ilegales. Así, por ejemplo, a pesar del incremento del pie de fuerza y de la creciente militarización de la región con la llegada de 600 unidades militares del Comando contra el Narcotráfico y las Amenazas Transnacionales que se suman a los 13000 hombres que ya hacen presencia en la región, la violencia continúa en aumento.

Desde el cierre de fronteras en el 2015 y la desmovilización de las FARC en el 2016, Norte de Santander ha transitado en los últimos años hacia la emergencia de milicias regionales, altamente localizadas y ancladas comunitariamente, que vienen atravesando por un proceso de degradación cuyos repertorios nos remontan a la peor época del paramilitarismo: masacres, desmembramientos, desapariciones forzadas y desplazamientos masivos.

Las dinámicas anteriormente descritas y las organizaciones involucradas en ellas suponen un contexto determinante en la manera en la que se estructuran los mercados ilegales alrededor del delito de la trata de personas en Norte de Santander. La Defensoría del Pueblo ha llamado la atención sobre estas dinámicas a través de Alertas Tempranas, como por ejemplo la N° 37 del 2019 de Inminencia. En ella, se advierte de la necesidad de desarrollar acciones urgentes de prevención en el municipio de Puerto Santander y las veredas El Dave, El Diamante y Brisas del Pamplonita dada la amenaza latente por parte de grupos como Los Rastrojos y el Tren de Aragua que tienen entre sus repertorios de violencia, diferentes formas de violencias sexuales y basadas en género como lo es la Trata de Personas.

Finalmente, en este contexto de seguridad vale la pena mencionar los hallazgos encontrados por Women's Link en 2020, sobre la trata de personas en la frontera colombo - venezolana. Al respecto, indicó que en Norte de Santander se ha identificado al cartel de Sinaloa, Jalisco nueva generación y el Tren de Aragua como bandas transnacionales relacionadas con la trata de personas. Afirmó también que El Tren de Aragua, con supuestas ofertas de trabajo, engañan a mujeres venezolanas para que se trasladen a Colombia, y una vez se encuentran en este país les retienen sus documentos y son obligadas a trabajar en actividades sexuales²⁴

6. Factores de Riesgo y finalidades de la trata de personas identificadas en Norte de Santander

El éxodo venezolano ha provocado la salida del país vecino de más de cuatro millones de ciudadanos. Gran parte de ellos lo han hecho a través de los pasos fronterizos de Norte de Santander, provocando un impacto social y económico cuyos efectos en el largo plazo son aún desconocidos. Sumado a la difícil situación de orden público que vive el departamento y a la consolidación de las economías ilegales en la región, la crisis migratoria constituye uno de los principales factores de riesgo de las diferentes modalidades de trata de personas en la región.

Así lo ha registrado el Ministerio del Interior, quien a través del Grupo de Lucha Contra la Trata de Personas ha determinado que las personas de nacionalidad venezolana son más propensas a ser víctimas de este delito²⁵. El estado de irregularidad, en el que se encuentran el 58% los casi dos millones de personas de nacionalidad venezolana que viven en Colombia, y la situación de vulnerabilidad podrían considerarse como factores relevante en la manera en que las víctimas de esa nacionalidad terminan involucradas en redes de trata de personas.

El cierre de la frontera en 2015 generó una ventana de oportunidad para que grupos del crimen organizado de ambos países se hicieran al control de los pasos informales (trochas) y se convirtieran en autoridades migratorias y aduaneras de la frontera colombo venezolana. Estos mismos grupos son traficantes de personas y usan a sus víctimas para la explotación sexual, los trabajos forzados y la comisión de hechos ilícitos.

A continuación, se describen las finalidades de trata de personas identificadas en el departamento, a partir de las entrevistas y las sesiones de trabajo realizadas:

²⁴ Women's Link Worldwide (2020). La de personas en Colombia - principales fallas en el sistema de protección. Bogotá.

²⁵ Observatorio Nacional de Trata de Personas (2018) Migración Venezolana y Trata de Personas. Ministerio del Interior.

6.1. La explotación sexual

Esta finalidad es la más visible en el mundo, de acuerdo con el último informe de UNODC sobre trata de personas, el 50% de los casos reportados obedecen a la explotación sexual. En Norte de Santander esta proporción es aún mayor: esta finalidad representa el 82,3% de los casos. Aunque el ejercicio de la prostitución no es ilegal en Colombia, en este departamento se da en contextos de alta vulnerabilidad, donde las personas son víctimas de abuso sexual y otras formas de violencia basadas en género.

Una caracterización adelantada por La Opinión a principios de 2020 con 105 mujeres migrantes que ejercen la prostitución en la zona céntrica de Cúcuta, específicamente en el parque Mercedes Ábrego, da cuenta de esta situación. Según los resultados, el 20% de las mujeres encuestadas ha sido víctima de algún tipo de abuso sexual. De este grupo, el 48% afirmó que ha sido víctima de sus clientes, el 16% de su pareja, y el 8% de algún familiar o funcionario público.

Así mismo, se encontró que las mujeres venezolanas que se ejercen la prostitución presentan una doble condición de vulnerabilidad, pues el 81% de las encuestadas se encuentran de manera irregular en el país y están expuestas constantemente a abusos de autoridad, a situaciones que vulneran ostensiblemente sus derechos humanos y como se ha mencionado anteriormente en este documento, a redes de trata de personas. De las entrevistas realizadas, una mujer venezolana indicó haber sido víctima de “abuso sexual por parte de funcionarios de Migración Colombia”.

Un dato que llama la atención es que apenas el 5,7% de las encuestadas ejercía el mismo oficio en Venezuela; en su país se dedicaba a otras actividades productivas, bien sea a nivel formal, informal o de manera independiente. La mayoría manifestó que era la primera vez que trabajaba en condición de prostitución y aseguró hacerlo porque no encontraba otra forma de sustento en Cúcuta.

Los altos niveles de desempleo y la informalidad constituye un factor de riesgo frente a algunas de las modalidades de captación que caracterizan a la trata de personas como lo es el fraude, el engaño o el abuso de poder. El hecho de que el 82.3% de los casos de trata de personas en Norte de Santander tengan como finalidad la explotación sexual es determinante para entender la magnitud de estos factores de riesgo.

Entre las modalidades más frecuentes mapeadas en esta investigación, está la captación a través de redes sociales y por grupos de Whatsapp, en los que se aproximan a las víctimas con falsas ofertas de empleo, para establecer relaciones sentimentales; en el caso de las víctimas venezolanas, el propósito es convencerlas de trasladarse hasta Colombia.

Algunos de los casos conocidos muestran la manipulación sentimental y económica con el propósito de someter a las víctimas para fines de pornografía y sexuales en las casas webcam. De acuerdo con información de organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres y de las mismas autoridades, esta es una de las formas de explotación sexual en auge en Cúcuta y su área metropolitana. Este millonario negocio que se ha desarrollado en el país por décadas, está creciendo de manera exponencial en Cúcuta, especialmente en el último año en el que la pandemia obligó a miles de niñas, niños y adolescentes a la educación virtual. Aunque no hay reportes oficiales, algunas aproximaciones indican que el ecosistema webcam mueve más de 480 millones de dólares al año²⁶. Colombia es el segundo país con más personas dedicadas a webcam después de Rumania.

²⁶ Ley de financiamiento gravó con IVA a modelos webcam. El Espectador, diciembre de 2018. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/ley-de-financiamiento-gravo-con-iva-a-modelos-webcam/>

En febrero las autoridades desmantelaron una red de pornografía infantil que captaba menores de edad en Cúcuta para obligarlas a ser webcam. Tres menores entre los 16 y 18 años fueron rescatadas de una vivienda ubicada en el barrio Aniversario I.

Por último, de la información recopilada se identificaron traslados de mujeres desde Cúcuta hacia distintos municipios del área metropolitana, principalmente Los Patios, Villa del Rosario y Chinácota para ser explotadas sexualmente. En algunos casos, se logran bajo engaños y los tratantes acuden a mujeres que ya están inmersas en la prostitución para ofrecerles pasar un fin de semana en estos lugares a cambio de ganar más dinero.

Una víctima de trata que hoy trabaja haciendo pedagogía con mujeres en condición de explotación sexual para que conozcan sus derechos, explicó que la captación y el traslado de mujeres, incluyendo menores, a la zona del Catatumbo, específicamente a Tibú, también se ha vuelto frecuente. “Les ofrecen hospedaje, comida y la promesa de ganar en pocos días el dinero que harían en Cúcuta en varias semanas, sin embargo, cuando llegan a las fincas las agreden de forma física y psicológica y son explotadas sexualmente”. Los testimonios de algunas mujeres y organizaciones dan cuenta de la presencia de hombres con acento extranjero, que cometen todo tipo de abusos en contra de ellas.

6.2. Los trabajos o servicios forzados

Esta finalidad de trata de personas se encuentra tradicionalmente asociada con segmentos económicos de la economía formal que emplean a personas migrantes sin la remuneración justa y sin atender las normas que regulan la actividad laboral. En otros países y en contextos de crisis migratorias como el que actualmente afronta el país es común que esta finalidad de la trata se presente en maquilas, fábricas, grandes complejos agrícolas, el sector de la construcción o el servicio doméstico.

Respecto a los contextos de las mujeres migrantes, el proyecto Feminización de la migración venezolana en Colombia: análisis regional con enfoque de derechos humanos 2014-2018, desarrollado por la Universidad del Rosario, evidenció algunas situaciones de riesgo para los derechos humanos de las mujeres migrantes, entre ellos se relacionaron casos asociados a la explotación laboral y sexual. Sobre el particular, se mencionó que “Las migrantes narraban que eran sometidas a extensas jornadas, no les suministraban alimentos, no les daban descansos y los salarios eran inferiores en comparación con lo establecido en la ley nacional. Es una constante también el reconocimiento de la existencia de estigmas alrededor de la concepción de la mujer como objeto sexual (cosificación), lo cual puede derivar en escenarios de trata de personas. El hecho de no contar con un permiso especial de permanencia las expone a riesgos y precarización laboral por su condición de vulnerabilidad, lo que igualmente incrementa la exposición a entornos proclives a la trata de personas”²⁷.

En el marco de esta investigación, frente a esta modalidad de explotación, se conoció el caso de una mujer cucuteña captada en 2019, mientras trabajaba como niñera en una casa de familia. Sus empleadores le ofrecieron viajar con ellos a España para que continuara con cuidado de los menores. Allí fue víctima de explotación laboral, la obligaban a trabajar largas jornadas sin descanso y no le permitían salir. Cuando manifestó su deseo de regresar a Colombia, la obligaron a prostituirse y le quitaron el pasaporte. Finalmente, logró acceder a las autoridades españolas para denunciar el caso y dejó constancia de su condición de víctima de trata de personas. En 2020 regresó a Cúcuta. Sin

²⁷ Ley de financiamiento gravó con IVA a modelos webcam. El Espectador, diciembre de 2018. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/ley-de-financiamiento-gravo-con-iva-a-modelos-webcam/>

embargo, según se indicó, las medidas mediatas e inmediatas no han sido garantizadas por las autoridades locales.

6.3. El reclutamiento forzado

Las economías ilegales constituyen una parte fundamental de la actividad económica y laboral en la región del Catatumbo. Con ello, y por ser una actividad bajo el control de los grupos armados, los escenarios de cultivo de uso ilícito y procesamiento de la hoja de coca son altamente proclives a emplear personas de manera forzada.

De igual manera, el reclutamiento forzado es un riesgo relevante en la región del Catatumbo. De acuerdo con el más reciente informe de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, entre 2018 y el 2020, la Defensoría del Pueblo expidió ocho alertas tempranas para Norte de Santander con advertencia de riesgo de reclutamiento forzado de Niños, Niñas y Adolescentes. Hacarí, Teorama y Convención fueron los municipios con mayor prevalencia de este fenómeno.

Por otra parte, de acuerdo con información recopilada por La Opinión en agosto de 2020, el primer semestre de ese año estuvo marcado por masacres, homicidios selectivos, por el desplazamiento de decenas de familias y por el temor del reclutamiento forzado. Sin embargo, las cifras oficiales en Norte de Santander no evidencian la realidad de esta problemática, pues el miedo a denunciar es la generalidad en la población. La Opinión en el reportaje “El reclutamiento forzado, un monstruo duro de espantar en la región” difundió los hallazgos de la Red Nacional de Información en el departamento. En ese análisis, Tibú fue el municipio con mayor número de menores vinculados a grupos armados ilegales durante 2019; en ese momento los casos sumaban 28. Dentro del grupo de municipios analizados se encontró: El Tarra con 26 casos, Cúcuta 22, Cáchira 16, Hacarí 15, Sardinata 11, Teorama 10, Ocaña 9 y San Calixto con 7.

Igualmente, el Observatorio para la Protección de los Derechos y Bienestar de los niños, niñas y adolescentes (OPROB), a comienzos de 2020 presentó un informe donde afirmó que Tibú, La Gabarra y El Tarra son algunas de las poblaciones con mayor riesgo de reclutamiento forzado de menores.²⁸

6.4. Explotación de la mendicidad ajena

La victimización de esta modalidad se ha concentrado principalmente en la primera infancia, niños, niñas y adolescentes. Aunque el fenómeno no es nuevo, la crisis migratoria exacerbó esta forma de victimización. Lo más de 6.500 niños de nacionalidad venezolana que de acuerdo con la Presidencia de la República han entrado a procesos administrativos de restitución de derechos y los casi 1.200 jóvenes que han entrado en contacto con el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en todo el país, dan un contexto del alto grado de vulnerabilidad en el que las niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentran con respecto a la trata de personas. En particular la figura de niños no acompañados, es decir que han migrado solos o que han sido abandonados en el transcurso del proceso migratorio los hace susceptibles a esta finalidad de la trata.

En Norte de Santander en 2019, el entonces Fiscal Delegado para Infancia y Adolescencia de la Fiscalía General de la Nación manifestó: “(...) se ha logrado determinar que las víctimas identificadas son en su

²⁸ Ley de financiamiento gravó con IVA a modelos webcam. El Espectador, diciembre de 2018. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/ley-de-financiamiento-gravo-con-iva-a-modelos-webcam/>

mayoría de nacionalidad venezolana, que por su especial situación de vulnerabilidad se encuentran expuestos a todo tipo de violencias, entre ellas al fenómeno de la trata de personas. Igualmente se han incrementado los reportes de personas en posible situación de explotación laboral, o los casos repudiables en que se ‘emplean’ o ‘alquilan bebés para fines de mendicidad.’²⁹

Esta finalidad de explotación fue también referenciada por una organización que atiende en el departamento a víctimas de trata de personas. Sobre el particular, manifestó que ha tenido conocimiento del alquiler de menores de edad por fines de semana o por días para pedir dinero en algunas zonas de Cúcuta. Así mismo, indicó que en ocasiones los menores son obligados a ingerir medicamentos para lograr que estén tranquilos y no levanten sospechas.

Para terminar este aparte de factores de riesgos y finalidades de la trata de personas, es relevante mencionar que varios testimonios coincidieron en denunciar abusos, tratos contrarios a la dignidad humana e incluso el sometimiento de mujeres por parte de funcionarios de la Policía para la venta de estupefacientes. Al respecto, mencionaron traslados de mujeres vendedoras informales o que ejercen la prostitución a CAIs, donde son obligadas a ponerse en cuclillas para ser penetradas en sus partes íntimas, “supuestamente en busca de estupefacientes”. Por otra parte, se encontró un reiterativo temor hacia el grupo de funcionarios de Migración Colombia y de la Policía. Mencionan detenciones y traslados cerca de la zona de Tienditas donde son vendidas o abandonadas para ser víctimas de violaciones, homicidios y desapariciones forzadas.

7. Retos institucionales y recomendaciones

7.1. Reconocer las víctimas y adecuar la denuncia al delito de trata personas

Uno de los obstáculos principales para la garantía y el restablecimiento de los derechos de las víctimas de trata de personas está en la clasificación errada de la denuncia a delitos diferentes como la inducción a la prostitución. Este hecho impide el acceso a las víctimas a los servicios de asistencia propios de la ruta de atención de la trata de personas y las expone a vulneraciones adicionales a sus derechos humanos. Esta barrera ha sido identificada por las organizaciones civiles que operan en el departamento y que trabajan directamente con las víctimas, como Women's Link, la Corporación Mujer, Denuncia y Muévete y Frida Kahlo, y por la Defensoría del Pueblo.

Al respecto, la Alerta Temprana N° 37 del 12 de septiembre de 2019, adicional a reconocer un vínculo entre los actores armados de El Tren de Aragua y Los Rastrojos al delito de trata de personas en el departamento, afirmó: “una dificultad adicional es que la tipificación de estos hechos se hace como violencia sexual o inducción a la prostitución y no como trata de personas, sin atender los elementos del contexto y los elementos particulares que se presentan en este caso”.

Igualmente, vale la pena mencionar el Auto del 11 de agosto de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, que analizó un caso “en una ciudad ubicada en una frontera de Colombia”, donde presuntamente se vulneran los derechos al mínimo vital, la integridad personal, la seguridad, la salud y la dignidad humana por parte de la Fiscalía, al adecuar la denuncia de la víctima al delito de inducción a la prostitución y no al de trata de personas. Una vez estudiada esta situación por la Sala correspondiente, ordenó como medida provisional a la secretaría de gobierno del municipio activar la ruta de trata de personas a favor de la accionante y su familia, mientras esa corporación dicta la

²⁹ Unicef Acompaña a la Fiscalía General de la Nación en su campaña #esoescueto en Cúcuta. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/unicef-acompana-la-fiscalia-general-de-la-nacion-en-su-campana-esoescueto-en>

respectiva sentencia.

En ese sentido, se hace necesario brindar una capacitación que involucre no solo las diferencias de los delitos, sino que también se explique y defina, por ejemplo, acciones para identificar víctimas, de acuerdo con el contexto regional; cómo debe brindarse una atención, protección y asistencia con enfoque basado en derechos humanos; y sensibilizar sobre las consecuencias del no reconocimiento de las víctimas por parte de los funcionarios competentes, entre otras temáticas.

7.2. Reducir los factores de riesgo

De acuerdo con el enfoque basado en derechos humanos y con perspectiva de género, se requiere el diseño y el desarrollo de estrategias diferenciales que prioricen entornos y poblaciones que se encuentran en mayor riesgo de ser captadas por redes de trata de personas, para sensibilizar y poner en marcha acciones que empoderen a la población y eviten su victimización. Adicional a los entornos escolares y la especial atención de mujeres y niñas que son explotadas sexualmente, en Cúcuta es relevante implementar acciones en asentamientos informales que han crecido en la periferia de la ciudad en los últimos años, donde se acostumbra el intercambio de sexo por comida y por bienes de primera necesidad (sexo por supervivencia).

Así mismo, se considera necesario incorporar a esta estrategia acciones específicas que permitan, entre otros aspectos: a) reducir los factores de riesgos relacionados con la violencia intrafamiliar, la desigualdad, la prostitución y la discriminación; b) fortalecer las relaciones y la funcionalidad familiar; y c) deconstruir con adolescentes y jóvenes los estereotipos de género arraigados en la comunidad.

En atención a las circunstancias particulares de las mujeres migrantes, se recomienda impulsar espacios de participación que permitan establecer contextos, expectativas y necesidades, de manera que se conviertan en un insumo clave para el diseño de la política pública regional.

7.3. Promover la denuncia y restablecer la confianza en las autoridades

Como se ha mencionado en este documento, en Norte de Santander, especialmente en Cúcuta, se ha detectado una constante denuncia en el relato de las mujeres víctimas de trata de personas, migrantes y aquellas que ejercen la prostitución, frente a las autoridades de Migración Colombia y de la Policía Metropolitana de Cúcuta. De acuerdo con la información recopilada, han sido víctimas de a) abuso de autoridad; b) acceso carnal violento; c) ventas de mujeres a organizaciones que controlan los pasos ilegales; d) tratos inhumanos y degradantes; y e) trata para la venta de estupefacientes donde se lucran directamente funcionarios.

Estas conductas deben ser investigadas de manera oficiosa y sancionadas no solo para romper las complicidades que puedan existir entre funcionarios públicos y las redes de trata de personas, sino porque son delitos y prácticas ilegales basadas en género, donde las mujeres son victimizadas constantemente y objeto de prácticas inhumanas y degradantes.

En ese marco y de acuerdo con las complejidades de la frontera, se requiere un impulso especial para la investigación de los delitos contra las mujeres y en particular el de trata de personas. Así mismo, diseñar e implementar una ruta de denuncia que genere confianza y credibilidad, aunado al acompañamiento psicosocial y de protección que cada caso requiera.

Finalmente, es pertinente que las autoridades locales y nacionales revisen las acciones desarrolladas por el Grupo Especial Migratorio (GEM), así como los protocolos de actuación y su apego al respeto por los derechos humanos.

7.4. Impulsar las capacidades del departamento para la prevención, identificación, atención, protección e inclusión de las víctimas de trata de personas

Teniendo en cuenta los retos mencionados más los desafíos para las autoridades locales en la implementación de la nueva Estrategia Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas, se considera pertinente realizar un levantamiento de la capacidad del departamento para (i) prevenir, identificar, atender, proteger y apoyar la inclusión de las víctimas del delito de trata de personas; (ii) consolidar un sistema de información y de coordinación institucional; y (iii) generar y gestionar el conocimiento sobre la dinámica del delito en el departamento, para adecuar, implementar y evaluar la política pública de trata de personas en Norte de Santander.

Respecto a la gestión del conocimiento y el fortalecimiento del sistema de información, es relevante recordar que 2019 ha sido el único año donde el Grupo de Lucha contra la Trata de Personas registró a Venezuela como país de origen de la trata interna. De acuerdo con lo manifestado por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Cúcuta, esto pudo deberse al estatus migratorio y que fueron captadas y trasladadas para ser explotadas dentro del territorio colombiano. Frente a este registro inusual se recomienda al Ministerio del Interior establecer unos protocolos claros para el registro de la información de las víctimas y socializarlos oportunamente con las entidades territoriales para su manejo adecuado y uniforme. Además, se sugiere evaluar los reportes y registrar a las víctimas venezolanas independientemente de su estatus migratorio.

Lo anterior es fundamental para organizar la oferta institucional, crear redes de comunicación entre los municipios y la capital del departamento, articular la respuesta institucional y trabajar conjuntamente con la cooperación internacional en proyectos con mayor impacto en la prevención, atención e inclusión de las víctimas de este delito, especialmente para la garantía de los derechos de las mujeres migrantes. Con una infraestructura fortalecida se podrá trabajar contundentemente en la identificación de víctimas para la activación inmediata de la ruta de atención, reduciendo considerablemente las posibilidades de revictimización. Para este trabajo también se sugiere fortalecer las instancias existentes como los Comités Departamental y municipales para la Lucha contra la Trata de Personas.

7.5. Apoyar el fortalecimiento de las estrategias de investigación y judicialización

Es dicente que el 94% de los casos de trata de personas (noticias criminales) que llegan a conocimiento de las autoridades no superan la etapa de indagación. El escaso avance y el número de noticias criminales refleja varios retos: (i) mejorar sustancialmente los tiempos y los procesos de la investigación, que podrían estar dificultando llegar a la etapa del juicio; (ii) articular esfuerzos con las autoridades locales, como la alcaldía, gobernación y la policía, en la identificación y búsqueda de víctimas; (iii) analizar los métodos de recolección de evidencia y de información; (iv) brindar una atención integral y un apoyo adecuado para cada caso, de manera que las víctimas sientan confianza en denunciar y continuar con los procesos. Lo anterior, teniendo en cuenta que en algunas entrevistas del equipo de Border Lab a víctimas y organizaciones de la sociedad civil, es reiterada su queja respecto

al inadecuado e inoportuno acompañamiento a las víctimas, lo cual incide en la decisión de no denunciar o de abandonar el proceso como consecuencia de la ausencia de garantías de seguridad.

En este acompañamiento a las víctimas, si al Estado le interesa promover la denuncia “parte integral para lograr este resultado es el fortalecimiento del sistema de protección de víctimas y testigos, según las necesidades propias del sujeto y teniendo en cuenta las características del caso en particular (valoración del riesgo del caso concreto)”³⁰:

Impulsar las estrategias de investigación y judicialización de los responsables del delito de trata de personas, es una tarea que pueden emprender las autoridades departamental y municipales. Como se mencionó, en el numeral 3.3. de este informe, la actividad operativa puede fortalecerse, por ejemplo, a través de la articulación con la política local de seguridad, convivencia y justicia; mejorando y difundiendo los canales de denuncia; y generando espacios de formación y actualización para los funcionarios.

Otra estrategia que puede analizar la autoridad regional es retomar las llamadas comisiones de vecindad con el gobierno venezolano. Si bien las relaciones diplomáticas están interrumpidas, la gobernación del departamento podría estudiar la posibilidad de impulsar una comisión de vecindad para el tema de seguridad y la cooperación para la investigación de delitos transnacionales, como la trata de personas.

7.6. Diseñar una política regional de lucha contra la trata de personas

Al analizar los planes de desarrollo departamental y del municipio de Cúcuta, se observó que estos incluyen la problemática de la trata de personas. Sin embargo, podría fortalecerse su abordaje integral, diferencial y del presupuesto para atender las líneas estratégicas que, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, corresponden a las entidades territoriales.

En este ejercicio, se encontró que el Plan de Desarrollo (2020 - 2023) de Norte de Santander contempla intervenciones para contrarrestar el fenómeno de la trata en el departamento en dos componentes; el primero, “Más oportunidades para la mujer y la diversidad de género” y el segundo, “Más oportunidades para la convivencia”. A partir de estos elementos, en el plan plurianual de inversión del departamento se destinó \$24'000.000 de pesos para: a) capacitar a niños, jóvenes, rectores y coordinadores de colegios, así como a asociaciones de mujeres; b) fortalecer el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas; c) poner en marcha una red de comunicaciones para visibilizar el delito y promover su denuncia; d) diseñar e implementar una ruta y los protocolos para la asistencia, prevención y protección de víctimas; y e) realizar talleres de prevención para ser víctimas de trata.

A su turno, el Plan de Desarrollo del Municipio de San José de Cúcuta (2020 - 2023) mencionó la problemática de la trata de personas dentro de los programas liderados por la Secretaría de Gobierno (Cúcuta respeta los DDHH y otras formas de vida - la trata de personas en San José de Cúcuta), la Secretaría de Equidad de Género (política pública de equidad de género) y la Secretaría de Seguridad Ciudadana (todos prevenimos la violencia y el delito). En ese marco, se incluyó dentro del componente de “Respeto por los DDHH y otras formas de vida” el Índice de atención efectiva a víctimas de trata de personas, que al parecer corresponde a la atención de 16 víctimas durante el cuatrienio. No obstante las menciones realizadas al fenómeno de trata de personas y al indicador presentado, en la versión que

³⁰ María Isabel Henao Trip (2008). Lucha contra la trata de Personas: desafío para Colombia en el siglo XIX. Criminalidad[online].

se encontró en la página web de la alcaldía, no se indentificó un rubro destinado a la atención correspondiente en el plan plurianual de inversión de ese municipio³¹.

Si bien los planes de desarrollo incluyen temáticas particulares a la trata de personas, es importante analizar la necesidad de contar con presupuestos propios para la sostenibilidad de los proyectos y la definición estratégica de temáticas que puedan trabajarse articuladamente con la cooperación internacional.

De acuerdo con el contexto expuesto y el papel relevante de las entidades territoriales en la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas, la frontera requiere consolidar una hoja de ruta particular que unifique las acciones del Estado, del sector privado y de la cooperación internacional. De acuerdo con las particularidades territoriales y las características de la frontera, se recomienda fijar unas líneas estratégicas que permitan identificar, atender, proteger y brindar una inclusión integral de las víctimas, así como definir la estrategia de prevención y promoción de la investigación y la judicialización de los integrantes de las redes de trata de personas.

A continuación, se mencionan algunos asuntos relevantes para tener en cuenta en la construcción de una política pública regional: a) desarrollar una infraestructura sólida para la identificación, atención y protección de las víctimas; b) diseñar acciones que integren el trabajo del sector público, privado y de la cooperación internacional, asegurando un compromiso estatal para la sostenibilidad de los proyectos; c) realizar seguimiento a los casos de las víctimas de trata de personas hasta el proceso de inclusión; d) promover el análisis y la gestión del conocimiento; e) articular las políticas sociales que mitigan los factores de riesgo; f) diseñar rutas y protocolos para la identificación, asistencia y protección; y g) impulsar la creación de una comisión de investigación y judicialización para el delito de trata de personas que integre el trabajo de la Policía, la Fiscalía y la Rama Judicial.

8. Reflexiones finales

La trata de personas en Norte de Santander amerita una atención especial por parte de las autoridades nacionales y locales. Los factores de vulnerabilidad expuestos en este documento requieren con urgencia la puesta en marcha de estrategias particulares que aborden, especialmente, los factores que aumentan la discriminación, la prostitución y la violencia contra la mujer.

Aunado a lo anterior, está la necesidad de intervenir en el departamento la complicidad de funcionarios con las redes de trata de personas y la práctica sistemática de violencias contra la mujer, que fueron mencionadas en este trabajo.

Por otra parte, se encontró un desconocimiento generalizado frente fenómeno de la trata de personas en la frontera, tanto en las instituciones como en la comunidad. Esto impide la eficacia y la operatividad de la política pública de lucha contra la trata de personas en el territorio, quedando solo en el enunciado de una estrategia nacional.

Po último, la trata de personas y los asuntos de género deben ocupar un lugar relevante en la agenda del departamento y articularse las políticas sociales y de la de seguridad. Se necesita de la voluntad

³¹ La destinación de los recursos para la atención de las víctimas de trata de personas es una temática abordada por la Directiva N° 22 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación. A través de esta comunicación, la entidad exhortó a los mandatarios locales a incluir en los planes de desarrollo la garantía de derechos para las víctimas de trata de personas y la destinación presupuestal necesaria para la ejecución de las respectivas acciones. En este punto, es importante mencionar que de acuerdo con información del Ministerio del Interior los recursos destinados para la asistencia y protección a las víctimas por esa entidad, entre 2020 y 2021 son \$390'381.405 de pesos. Dentro de este rubro se encuentran los recursos para el funcionamiento del COAT y el Fonda Nacional para la Lucha contra la Trata de Personas.

política de las autoridades locales para aterrizar la nueva Estrategia Nacional y el impulso de una alianza en Norte de Santander, que involucre a la cooperación internacional, la academia y las organizaciones de la sociedad civil, para la puesta en marcha una política pública regional.



Bibliografía

Alta Consejería para la Mujer de la Presidencia de la República. Datos de desempleo femenino en Cúcuta.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000)

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979

Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989

Corporación Espacios de Mujer (2020). V Balance de Implementación de Políticas Antitrata en Colombia. Medellín

Corporación Espacios de Mujer (2020). V Balance de Implementación de Políticas Antitrata en Colombia. Medellín

Corte Constitucional, sentencia C - 464 de 2014.

Corte Constitucional, sentencia C - 470 de 2016.

Corte Constitucional, sentencia C-636 de 2009

Cortés Castellanos, P. (2019). Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Crenshaw, K. (1989) "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989: Iss. 1, Article 8 Available at: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

Decreto 1818 de 2020, Estrategia Nacional para la Lucha Contra la Trata de Personas, 2020-2024.

Defensoría del Pueblo (2019). Alerta Temprana N. 037-2019 de Inminencia. Sistema de Alertas Tempranas SAT

Defensoría del Pueblo (2020) Alerta Temprana N. 018-2020 Inminencia. Sistema de Alertas Tempranas SAT.

Defensoría del Pueblo (2020) Dinámica del Reclutamiento Forzado de Niños, Niñas y Adolescentes en Colombia. Retos de la Política Pública de Prevención.

Fries Monleón, L. (2019). Las mujeres migrantes en las legislaciones de América Latina: análisis del repositorio de normativas sobre migración del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (CEPAL). Serie, Asuntos de Género 157. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Ibañez, M. et. al. (2020). Empowering Migrants: impacts of a migrant's amnesty on crime reports. IZA – Institute of Labor Economics. Alemania.

la Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989

Ley 599 de 2000, Código Penal colombiano.

Ley 985 de 2005.

Ley de financiamiento grabó con IVA a modelos webcam. El Espectador, diciembre de 2018. Disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/actualidad/ley-de-financiamiento-gravo-con-iva-a-modelos-webcam/>

Henoa Trip, M Isabel (2008). Lucha contra la trata de Personas: desafío para Colombia en el siglo XIX. Criminalidad[online]. vol. 50, n. 1, pp. 385-402. ISSN 1794-3108.

Naciones Unidas (2014). Los Derechos Humanos y la Trata de Personas. folleto informativo N° 36. Nueva York y Ginebra.

Observatorio de Asuntos de Género de Norte de Santander (2021). Violencia de género y paralelismo estatal: ¿por una política migratoria feminista ya!. Boletín No.3 del

Observatorio Nacional de Trata de Personas (2018) Migración Venezolana y Trata de Personas. Ministerio del Interior.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). Manual de primeros auxilios para los funcionarios de los servicios de aplicación de la ley encargados de la respuesta inicial en los casos de trata de personas. V.09-81432 (S).

Principios y Directrices sobre los derechos humanos y la Trata de Personas de Naciones Unidas (2002)

Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas.

Proyecto Migra Venezuela (2020). Violencia basada en género en el contexto de la migración venezolana. Boletín 18 en <https://migravenezuela.com/web/articulo/violencia-de-genero-contra-migrantes-venezolanos-en-colombia/2493>

Red de Ciudades Cómo Vamos (2021) Encuesta 'Mi voz, mi ciudad'; datos de Cúcuta Cómo Vamos.

Revista Zero de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (2020). Migración femenina en Colombia: experiencias locales para el abordaje de la trata de personas. Bogotá

Unicef Acompaña a la Fiscalía General de la Nación en su campaña #esoescuento en Cúcuta. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/unicef-acompana-la-fiscalia-general-de-la-nacion-en-su-campana-esoescuento-en>

Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas. Portal Cifras. Acceso Marzo 2021 en <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Departamento?vvg=1>

UNODC (2020). Global Report on Trafficking in Persons. Vienna Women's Link Worldwide (2020). La trata de personas en Colombia - principales fallas en el sistema de protección. Bogotá.