

Trayectorias territoriales de la asistencia a víctimas de trata de personas. Análisis cualitativo desde la perspectiva de los actores institucionales en Santander, Colombia*

Territorial paths for providing assistance to victims of human trafficking. Qualitative analysis from the institutional actors' perspective in Santander, Colombia

Trajelórias territoriais do assistência às vítimas do tráfico humano. Análise qualitativo da perspectiva dos atores institucionais em Santander, Colômbia

Fecha de recepción: 2017/02/17 Fecha concepto de evaluación: 2017/03/24 Fecha de aprobación: 2017/04/20

Juan C. Aceros

Doctor en Psicología Social.
Docente, Universidad Manuela Beltrán,
Bucaramanga, Colombia.
juan.aceros@docentes.umb.edu.co

Jakeline Vargas Parra

Magíster en políticas públicas y gerenciamiento del desarrollo.
Investigadora, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Autónoma de Bucaramanga,
Bucaramanga, Colombia.
jvargas557@unab.edu.co

Johana Reyes Jaimes

Abogada.
Docente, Universidad Manuela Beltrán,
Bucaramanga, Colombia.
johana.reyes@docentes.umb.edu.co

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Aceros, J.C., Vargas, J. & Reyes, J. (2017). Trayectorias territoriales de la asistencia a víctimas de trata de personas. Análisis cualitativo desde la perspectiva de los actores institucionales en Santander, Colombia. *Revista Criminalidad*, 59 (2): 33-48

Resumen

La respuesta del Estado colombiano a la trata de personas se encuentra descentralizada. Los entes territoriales tienen competencias específicas en la materia. Este artículo estudia las acciones de asistencia a víctimas de trata de personas en Santander, Colombia. Su **objetivo** es ofrecer un diagnóstico de la atención a las víctimas, a partir de un examen

cualitativo de las experiencias relatadas por funcionarios. Se reconstruyen cinco casos ocurridos entre el 2012 y el 2015. La información proviene de entrevistas narrativas a nueve personas que asistieron a las víctimas. A partir de la reconstrucción de los casos se presenta un conjunto de prácticas y debilidades en la asistencia, que evidencian la necesidad

* Los autores quieren expresar su gratitud a los funcionarios que han participado en este estudio. Su confianza y sentido crítico han hecho posible este trabajo. También queremos agradecer a Rosmira Castro, coordinadora de la Oficina de Paz y Derechos Humanos de la Gobernación de Santander; y a Rocío Urón, asesora de coordinación regional de la UNODC. Su apoyo y acompañamiento han sido fundamentales para tener una mayor comprensión de los fenómenos aquí analizados.

de fortalecer las capacidades de funcionarios e instituciones a nivel local. Los **resultados** son coherentes con los de otros estudios realizados en Colombia. También apuntan a fenómenos poco conocidos, como los procesos de juicio social de los funcionarios y la escasa atención

que reciben las víctimas secundarias. Se sugiere la necesidad de promover una descentralización, que acompañe la delegación de responsabilidades a las entidades territoriales con un mayor apoyo técnico y financiero desde el nivel central.

Palabras clave

Trata de personas, víctimas, asistencia jurídica, asistencia médica, política (fuente: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Abstract

The response of the Colombian State to human trafficking can be described as decentralized, since territorial entities have their own specific competencies in this area. In this article, the actions aimed at assisting the victims of this despicable crime in the Department of Santander, Colombia, are examined. Its **objective** is to offer a diagnosis based on a qualitative analysis of experiences told by officers. Five cases occurring between 2012 and 2015 are reconstructed. The information comes from the narrative surveys of nine persons having assisted sufferers and, from the reconstruction of their narratives, the exposed set of attempted practices and

setbacks evidences the need to strengthen the abilities and capacities of both officers and institutions at the local level. The **results** obtained are coherent with those originating in other studies carried out in Colombia. They also point out to less known phenomena such as the social judgment of officers and the poor attention and care given to secondary victims. A suggestion has been made concerning the need to promote a decentralization serving to accompany the delegation of responsibilities to territorial entities with stronger technical and financial support from the central level.

Key words

Human Trafficking, victims, legal assistance, legal aid, medical assistance, medical care, policy (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Resumo

A resposta do Estado colombiano ao tráfico humano é descentralizada. Os organismos territoriais têm competências específicas na matéria. Este artigo estuda as ações da assistência às vítimas do tráfico humano em Santander, Colômbia. O **objetivo** é fornecer um diagnóstico da atenção às vítimas, de um exame qualitativo das experiências relatadas pelos funcionários. Cinco casos que aconteceram entre 2012 e 2015 são reconstruídos. A informação vem das entrevistas narrativas a nove pessoas que assistiram às vítimas. Da reconstrução dos casos, um conjunto de práticas

e fraquezas na assistência é apresentado, e demonstram a necessidade de fortalecer as capacidades de funcionários e de instituições no nível local. Os **resultados** são coherentes com aqueles de outros estudos feitos na Colômbia. Também visam aos fenômenos pouco conhecidos, como os processos do juízo social dos funcionários e a escassa atenção que recebem as vítimas secundárias. Sugeriu-se a necessidade de promover uma descentralização, que acompanhe a delegação de responsabilidades aos organismos territoriais com um maior apoio técnico e financeiro do nível central.

Palavras-chave

Tráfico humano, vítimas, assistência legal, assistência médica, política (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Introducción

La trata de personas es un delito que atenta contra los derechos humanos, y lesiona la dignidad y autonomía de las víctimas. Consiste en la captación y el traslado de personas a lugares distintos a los de su residencia habitual para su posterior explotación. Se estima que cada año, entre 600.000 y 800.000 personas son víctimas de trata externa, y alrededor de 2 y 4 millones la sufren dentro de su propio país (Okech, Morreau & Benson, 2012). Entre el 2010 y el 2012 se identificaron personas afectadas de 152 nacionalidades en 124 países (United Nations Office on Drugs and Crime, 2014). Colombia es origen y destino de víctimas de trata (Palacio, González, Pacheco, Quintero, Granados, Rodríguez *et al.*, 2006). Sin embargo, el subregistro de los casos y la falta de un sistema unificado de información hace imposible conocer la magnitud del problema (Bernal, 2010). Las autoridades han identificado 67 víctimas colombianas en el 2015 (Department of State, 2016).

Con el fin de enfrentar este problema, Colombia promueve políticas que se acogen a lo establecido por el *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños*. La Ley 985 de 2005 establece en su art. 2 que: “El Estado tiene la obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir la trata de personas, investigar y procesar a quienes la cometen, y ayudar y proteger a las víctimas de la misma”. De especial interés para este trabajo es la última acción. En Colombia, la Ley 985/2005 establece los derechos de las víctimas de trata de personas a recibir atención integral por parte del Estado. Las acciones en este sentido están desarrolladas en la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata. La primera estrategia es adoptada mediante el Decreto 4786 de 2008, y fue proyectada para tener vigencia durante los años 2007 a 2012. El Decreto 1036 de 2016 ha adoptado la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata, 2016-2018, vigente en la actualidad.

La Ley 985 establece que la estrategia nacional debe incluir programas encaminados a la recuperación de las víctimas, así como a la protección de sus derechos. En este sentido, distingue entre programas de asistencia inmediata y mediata. Los mismos han sido reglamentados por el Decreto 1069 de 2014, compilado posteriormente en el Decreto 1066 de 2015. De acuerdo con el art. 2.2.2.2 de este último decreto, la asistencia inmediata es aquella que “se presta de manera urgente a la víctima de la trata de personas, una vez que se tiene conocimiento de su situación por la autoridad competente”. De manera inmediata, debe garantizarse el retorno de la persona

a su lugar de origen, la seguridad, el alojamiento, la atención médica, psicológica y material, y la asesoría jurídica. Una vez que se ha agotado el plazo establecido para la asistencia inmediata (que es de entre cinco y diez días), se procede a brindar la “asistencia mediata”. Esta última incluye el acompañamiento jurídico, la formación para el trabajo y el desarrollo humano, la prestación de servicios de salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la visita periódica por parte de la Policía y la verificación de las necesidades de seguridad, así como otras actividades preventivas y reactivas que garanticen la integridad de las víctimas.

La respuesta del Estado colombiano a la trata de personas está descentralizada. El Decreto 1066/2015 asigna competencias en asistencia tanto a entidades nacionales como a los departamentos, distritos y municipios. A nivel territorial, son instancias de coordinación y seguimiento los comités departamentales, distritales y municipales de lucha contra la trata de personas. De acuerdo con el art. 14 de la Ley 985, la creación de estos comités debe ser impulsada por el Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas, ente coordinador a nivel nacional de las acciones estatales de lucha contra la trata. Los comités regionales son presididos por los correspondientes gobernadores o alcaldes, reúnen a las entidades con competencias en la materia a nivel territorial, y cuentan con una entidad que actúa como Secretaría Técnica. En los últimos años, en Colombia se han creado 32 comités departamentales y 49 municipales.

El objetivo de este trabajo es ofrecer un diagnóstico inicial de las acciones de asistencia en el ámbito departamental, a partir de un examen cualitativo de cinco casos atendidos en Santander. El Comité Departamental de Lucha contra la Trata en Santander fue creado en noviembre del 2008, mediante el Decreto 0250. Los esfuerzos de lucha contra la trata en este comité han sido reconocidos como modélicos en los Encuentros de Comités Departamentales de Lucha contra la Trata organizados por el Ministerio del Interior. El *Trafficking in Persons Report* (Department of State, 2011) ha registrado buenas prácticas de prevención implementadas en Santander. En el año 2013, Santander se convirtió en el primer departamento en disponer la creación de la política pública contra el delito (Ordenanza 076/2013). El mismo año, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) entregó un reconocimiento a las autoridades departamentales por su compromiso en la lucha contra la trata. Así pues, este trabajo examina un caso especialmente relevante en el territorio colombiano.

La situación de los programas de atención a víctimas de trata en Santander ya ha sido objeto de algunos estudios. Benavides (2011) ha diagnosticado la respuesta institucional en tres provincias del departamento y ha evidenciado la escasa articulación de los actores competentes, debido a la falta de escenarios para la coordinación territorial, así como a la ausencia de planes de acción en la materia. La autora deja notar vacíos en el conocimiento de la normatividad por parte de los agentes institucionales (vid. Pérez & Urón, 2011). Reyes y Anaya (2014) han encontrado debilidades derivadas de la poca actuación de algunas instituciones que integran el Comité Departamental, así como de la escasa sistematización de sus informes de gestión.

Estos citados no abordan con profundidad la actuación de los actores institucionales cuando se enfrentan a casos de trata en su territorio. Tampoco analizan las experiencias de los funcionarios que han tenido la oportunidad de asistir y/o proteger a víctimas de este delito. El presente trabajo avanza en el examen de dicha cuestión. Desde el punto de vista de los funcionarios, se quiere responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las fortalezas y

debilidades de la asistencia y protección a víctimas en Santander? ¿Qué lecciones pueden aprenderse para que el dispositivo institucional implemente acciones que restituyan efectivamente los derechos de las víctimas?

Método

Diseño

Este trabajo es un estudio de caso múltiple, con una primera fase de análisis de casos individuales y una segunda de comparación entre ellos. Se reconstruyen casos de trata de personas abordados en el departamento de Santander. Para escogerlos se ha solicitado a las autoridades información sobre los casos reportados recientemente. De acuerdo con la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional, entre el 2011 y el 2015 se registraron 16 casos (vid. tabla 1). La UNODC informa de 18 casos investigados por la Fiscalía en el mismo período de tiempo (vid. tabla 2).

Tabla 1.
Casos registrados por trata de personas en Santander, 2011-2015

Ciudad	Año				
	2011	2012	2013	2014	2015
Barrancabermeja	0	0	0	0	1
Bucaramanga	1	4	4	0	2
Floridablanca	1	0	0	0	0
Girón	0	0	0	1	0
Sabana de Torres	0	0	0	0	1
San Gil	0	0	0	1	0
Total	2	4	4	2	4

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO).

Como puede apreciarse, existen discrepancias en la información suministrada por las dos entidades. La UNODC tiene en cuenta algunos casos no mencionados por la Policía: uno ocurrido en Barrancabermeja en el año 2012, que fue originalmente tipificado como secuestro, el de una mujer de San Gil que en el 2015 fue sometida a explotación sexual en Bogotá (donde se hizo la denuncia), así como un caso de trata externa, cuya denuncia consta también en la capital del país. Asimismo, la UNODC reporta siete casos de trata de personas en Bucaramanga en el año 2013, tres casos más que los registrados por la Policía Nacional para dicha ciudad y año. Finalmente,

la oficina menciona dos casos investigados en el 2014 en Bucaramanga, que no figuran en los datos de la Policía. Por su parte, en lo suministrado por la Policía Nacional figura un caso registrado en Floridablanca en el 2011, que la UNODC no menciona.

Estas discrepancias pueden tener diferentes explicaciones. Una de estas es que los datos de la Policía y la UNODC correspondan a diferentes momentos en el abordaje de los casos. Así, los datos suministrados por la Policía tienen que ver con el momento inicial de la denuncia y los proporcionados por la UNODC; con base en la Fiscalía, corresponden a casos en donde ya se han imputado cargos. Entre

la denuncia y la imputación, en algunas situaciones, puede cambiar la tipificación de los delitos. También pueden presentarse divergencias cuando el lugar inicial donde los casos son reportados (a la Policía) es diferente de aquellos sitios en los cuales las

víctimas son asistidas. Finalmente, es necesario tener en cuenta que las diferencias pueden deberse a la ausencia de un sistema unificado de información que permita hacer un adecuado reporte y un seguimiento conjunto a los casos.

Tabla 2.
Casos investigados por la Fiscalía Regional Santander, 2008-2015

Dirección seccional	Año de asignación				
	2011	2012	2013	2014	2015
Barrancabermeja	0	1	0	0	0
Bucaramanga	1	4	7	2	1
Girón	0	0	0	1	0
Sabana de Torres	0	0	0	0	1
San Gil	0	0	0	0	1
Bogotá	0	0	0	0	1
Total	1	5	7	3	4

Fuente: Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA).

Para la selección de los casos que se deben reconstruir se ha utilizado la lista suministrada por la UNODC. La misma pone su énfasis en aquellos que han sido abordados en Santander, con independencia de dónde fueron originalmente interpuestas las denuncias. Para la selección se empleó el muestreo no probabilístico de tipo intencional. Con la asesoría de una informante clave, que conocía todos los casos, se escogió un número reducido de estos (vid. tabla 3). Así, se ha querido garantizar un examen profundo de la atención recibida por las víctimas. La metodología que aquí se emplea requiere del manejo de una gran cantidad de datos cualitativos. Un adecuado examen de dicho material solo puede hacerse con un número pequeño de unidades de análisis. Debido a lo reducido de la muestra, se procuró que los casos permitieran

representar, en teoría, el perfil general de aquellos abordados en Santander en los últimos años. Por este motivo, todos son de explotación sexual (como los demás registrados entre el 2008 y el 2015). Las víctimas son todas mujeres originarias de Santander (a excepción de una víctima de Antioquia, procedente de Bogotá y tratada en Barrancabermeja). Cuatro de los cinco casos son de trata interna. Se incluye en la muestra el único caso de trata externa reportado hasta el 2015. En tres de los cinco casos las víctimas reciben asistencia inmediata. En dos de estos, además, la asistencia es mediata. Se seleccionaron casos de diferentes municipios, a pesar de que la mayoría se han atendido en Bucaramanga. Así se ha podido conocer la respuesta que se da en las provincias de Santander, y no solo en la capital.

Tabla 3. Caracterización de los casos

Año	Lugar	Tipo de trata	Modalidad de explotación	Tipo de asistencia proveída	Nivel de intervención
2012	Barrancabermeja	Interna	Sexual	Inmediata y mediata	Nacional Departamental Municipal
2014	Girón	Interna	Sexual	Inmediata y mediata	Municipal
2015	San Gil	Interna	Sexual	Inmediata	Distrital
2015	Haití	Externa	Sexual	Inmediata	Nacional Departamental Municipal
2015	Bucaramanga	Interna	Sexual	Inmediata	Municipal

Procedimientos

El examen de los casos se ha hecho de manera retrospectiva, a partir de los recuerdos sobre lo sucedido por parte de funcionarios involucrados en responder a la situación. Para recolectar la información se ha hecho uso de la entrevista narrativa, una técnica que recupera experiencias personales a partir de preguntas abiertas que invitan a hablar sobre momentos concretos de la vida. Se ha procurado entrevistar a por lo menos dos personas con responsabilidad en el

caso. Se contactaron 14 personas, de las cuales nueve han accedido a colaborar. De las que no fueron entrevistadas, tres no contaban con autorización de sus superiores para brindar la información requerida, una estaba desvinculada laboralmente de la institución y otra tuvo problemas de agenda durante la etapa de recolección. Los datos analizados fueron entregados por cinco funcionarios públicos, dos miembros de organizaciones no gubernamentales y un integrante de una organización de cooperación internacional (vid. tabla 4).

Tabla 4.
Relación de entrevistados por cada caso

Caso	Código	Institución
Barrancabermeja	M1	UNODC
	M2	Alcaldía Barrancabermeja
	M3	Fundación Riqueza Activa
	M4	Comité Departamental de Lucha contra la Trata
	M5	Organización Femenina Popular
Bucaramanga	M1	UNODC
	M4	Comité Departamental
	H1	Policía Nacional
Girón	M1	UNODC
	M4	Comité Departamental
	M3	Fundación Riqueza Activa
	H1	Policía Nacional
	H6	Policía Nacional
Haití	M1	UNODC
	M4	Comité Departamental
San Gil	M1	UNODC
	M4	Comité Departamental
	H3	Policía Nacional
	H4	Policía Nacional

Las entrevistas se realizaron en entornos que aseguraran la intimidad del funcionario y la confidencialidad de la información suministrada. Antes de iniciar la entrevista se firmaba un consentimiento informado. El encuentro se centraba en la narración del caso por parte del funcionario y en la obtención de detalles sobre el mismo. Las entrevistas duraron entre 30 y 100 minutos, dependiendo de la cantidad de casos que se iban a examinar con la persona, y de su nivel de implicación en ellos. Los encuentros fueron grabados en audio y transcritos en su totalidad. El análisis se realizó a través de un procedimiento inspirado en la reconstrucción biográfica del caso (Rosenthal & Fischer-Rosenthal, 2004).

Se consideró como unidad de codificación la descripción de una acción completa realizada por un actor específico. Durante las entrevistas, dichas acciones podían aparecer en frases simples, así como en construcciones más complejas. E.g., una acción podía ser: “El COAT reportó el caso al comité”. La misma acción podía aparecer en otras entrevistas de manera más detallada; e. g.: “El COAT le escribe [al comité]. Le dice: ‘Señores Comité Santander: en el vuelo once no sé qué... del día de mañana, arribará una víctima de trata de personas procedente de Haití. Favor hacer todo el proceso de asistencia mediata’ ”. Independientemente del grado de detalle, los dos fragmentos fueron identificados con el código “reporte del caso”.

Después de la codificación, para cada caso se confeccionó una secuencia de acciones y se agregaron los datos suministrados por todos los participantes. La secuencia se construyó en un archivo independiente, siguiendo el desarrollo histórico de los acontecimientos (es decir, no como la historia fue narrada, sino como ocurrió realmente). Así, e. g., en el archivo del caso de Haití se incluyeron primero todos los fragmentos codificados como “reporte del caso”, luego los de la “reunión extraordinaria del comité”, después los del “operativo de recepción de la víctima”, etc. Los casos así reconstruidos fueron comparados para identificar puntos en común y diferencias significativas en la trayectoria de asistencia a las víctimas. Avances de los resultados obtenidos fueron socializados con el Comité Departamental de Lucha contra la Trata, así como con miembros de los comités municipales de Girón, Barrancabermeja y San Gil, en el contexto de dos talleres, en los que participaron 16 personas (funcionarios de la Gobernación, alcaldías municipales, Policía Nacional, Fiscalía, Procuraduría, Migración Colombia e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

La reconstrucción de los casos supuso un gran reto para los investigadores, puesto que ningún entrevistado contaba con una imagen completa de lo ocurrido. Con frecuencia solo habían participado en tareas específicas o durante un período limitado. Los funcionarios que conocían la mayor parte de la historia también presentaban vacíos en su versión, al ignorar detalles de la acción de otros. Reunir la perspectiva de todos los entrevistados fue fundamental para tener una mirada de conjunto. Sin embargo, las percepciones de los funcionarios diferían en determinados aspectos de su testimonio. Por este motivo, no fue posible articular un relato único en el que todos coincidieran.

Resultados

En lo que sigue se exponen los principales hallazgos derivados del análisis. Se ha querido resaltar tanto fortalezas como debilidades mencionadas por los funcionarios. Sin embargo, con respecto a las primeras no existe el mismo grado de acuerdo que con relación a las segundas. Se ha encontrado un buen número de buenas prácticas de asistencia, pero las mismas parecen ocurrir de manera esporádica solo en algunos de los casos estudiados. Las debilidades son mencionadas con más frecuencia y, al respecto de estas, se aprecia un mayor grado de acuerdo entre los entrevistados. Tanto las buenas prácticas como las debilidades se presentan a continuación en una secuencia cronológica aproximada, para tratar de distinguir las que se

presentan en las primeras fases de la asistencia de las que ocurren después. Algunos de los fenómenos identificados suceden transversalmente, y no es posible definir su ocurrencia en un momento específico.

Buenas prácticas

El estudio permite identificar un conjunto de buenas prácticas en el abordaje de los casos reconstruidos, las cuales están relacionadas con la identificación, la reacción oportuna de las autoridades, la entrevista inicial y las alianzas entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales. Una primera cuestión que llama la atención es la celeridad con la que es identificada, en el 2012, una víctima en Barrancabermeja. En este caso, la persona escapa de sus tratantes y se presenta en la Alcaldía en busca de ayuda. Después de hablar con algunos funcionarios, es rápidamente direccionada a uno de los miembros del Comité Municipal. De acuerdo con una de las entrevistadas, esta eficiente identificación se debe a un esfuerzo continuo, realizado por el comité en los meses anteriores, por hacer visible el problema a través de los medios de comunicación. Dichos esfuerzos habían convertido a la funcionaria encargada en un “referente” institucional en la materia. La entrevistada lo narra en estos términos:

La muchacha acaba de llegar y yo llego a la Alcaldía. (...) Ella llegó primero que yo, 10 minutos, y cuando llego de casualidad me encuentro esa situación [ya le habían remitido el caso]. Pero yo creería que si no hubiera llegado yo, me hubieran llamado; porque de alguna manera ya tenían el referente de que era yo la que estaba hablando del tema en la ciudad (E3-BBJA-14032016).

Esta experiencia sugiere un posible efecto positivo de las campañas de sensibilización en la correcta y oportuna identificación de víctimas. Dichas campañas no solo hacen patente la existencia del problema, sino que lo vuelven reconocible. Su capacidad para impactar de forma positiva la identificación puede estar relacionada con dos cuestiones: 1. Que las campañas sean sostenidas en el tiempo, y 2. Que dejen claro una persona o institución “referente” a la que los casos puedan ser direccionados. Evidentemente, el “referente” ha de tener capacidad para reaccionar de manera oportuna.

La reacción inmediata de las autoridades es condición indispensable para que las necesidades de las víctimas sean cubiertas. Como se apreciará, existen dificultades en este sentido, lo que produce retrasos en la atención a las víctimas. Sin embargo, el estudio también muestra que la ruta puede ser activada de forma rápida. Este es el caso de una mujer residente en Girón, explotada sexualmente en Bucaramanga en

el 2014. La víctima escapa de los tratantes y se dirige a una Comisaría de Familia. De acuerdo con uno de los entrevistados:

...ella llegó a instaurar la denuncia y como eso [la Comisaría] queda (...) cerca de las instalaciones de la SIJIN¹, obviamente nos llaman. Inmediatamente acudimos (...) nos entrevistamos con ella (...) y se pone en conocimiento al comité del departamento y también al comité aquí en la Alcaldía sobre lo que estaba ocurriendo. Se hace una reunión extraordinaria (...) se expone a las otras entidades que hacen parte de este comité y cada una, pues, empieza a moverse en su actuación (E9-BGA-30072016).

Una reacción semejante se aprecia ante el reporte que en el 2015 hace el Ministerio del Interior, de una mujer de Piedecuesta explotada en Haití, y de una de San Gil, en Bogotá. En respuesta a la remisión del caso, el Comité Departamental cita de manera extraordinaria a las entidades competentes y coordina con estas las acciones. En el caso de la víctima residente en San Gil, el Comité Departamental informa a la alcaldía correspondiente para activar el comité municipal, debido a que la persona regresa a su lugar de origen:

...quien tiene la obligación de darle la asistencia mediata es [la alcaldía de] San Gil. Entonces, [nombre de la funcionaria] le ofició al alcalde de San Gil, mandándole toda la información (...) solicitándole que hiciera la revisión para hacerle la asistencia mediata según el decreto (E1-BGA-02032016).

En la forma como los funcionarios describen las entrevistas iniciales a las víctimas también se encuentran buenas prácticas. Concretamente, hay referencias a la sensibilidad de los funcionarios ante diferentes condiciones que acompañan a las personas atendidas. Así, los encuentros pueden acompañarse de una apreciable preocupación por el bienestar de las víctimas, y de un esfuerzo por movilizar los recursos a su disposición para ofrecer una buena atención. Aquí aparecen referencias a la confianza que es recomendable que los funcionarios tengan con relación al relato de las víctimas:

...obviamente creemos en ella (...) Nosotros partimos del beneficio de la buena fe de lo que la persona está diciendo. (...) Obviamente, al escuchar el relato de ella y darle credibilidad (...) ponemos en conocimiento a las otras entidades y entre todos ayudamos para que esta mujer se recupere (E9-BGA-30072016).

Además de esta confianza de los funcionarios, los entrevistados refieren otras buenas prácticas durante sus primeras entrevistas con las víctimas. E. g., en el

abordaje del caso de Barrancabermeja la funcionaria que recibe a la persona protege, tan pronto como puede, su intimidad. Lo hace realizando la entrevista en un espacio privado. En el abordaje del caso de Haití, se traslada a la víctima a las oficinas de la Gobernación de Santander y se procura generar un clima de confianza, para que la persona se sienta en libertad de pedir la ayuda que necesita:

Inclusive yo le dije: 'Cuando tenga alguna inquietud, alguna preocupación, viene aquí a la oficina'. Porque almorzamos con ella, yo le conté: 'esta es la oficina de nosotros, esta es la oficina del jefe, y hablamos de todo' (E5-BGA-22042016).

Se han identificado también esfuerzos para realizar una atención individualizada, que responda a las necesidades de las víctimas, de acuerdo con las recomendaciones de la literatura en esta materia (Organización Internacional para las Migraciones, 2012). Así, e. g., uno de los entrevistados refiere sus gestiones para que las víctimas sean entrevistadas por personas de su mismo sexo:

Hay que tener en cuenta que esos casos son delicados. Más para una joven. Por lo menos, ahorita estamos trabajando para que cada unidad investigativa tenga una femenina. (...) Porque no es lo mismo que un hombre entreviste a una mujer: ¿Qué le hizo? ¿Cómo le hizo? ¿Si me entiendes? [es mejor que] a que una mujer le pregunte [otra mujer] (E6-BGA-26042016).

Después de las entrevistas iniciales, los funcionarios proceden a activar la ruta de atención. En este momento, los datos indican que las relaciones entre las entidades estatales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden ser fundamentales para brindar una atención oportuna. Sin embargo, la relación entre estos dos actores suele ser tensa. Debido a que las ONG desarrollan una actividad crítica, que llama la atención sobre las debilidades del aparato estatal, las instituciones gubernamentales a menudo se distancian de ellas. Sin embargo, en ocasiones necesitan el apoyo de las ONG para movilizar recursos con los que el Estado no cuenta (e. g., el acceso a refugios o casas de paso). En los datos recogidos, se encuentra al menos un caso en el que las buenas relaciones entre Estado y ONG resultan favorables para emprender acciones efectivas en la lucha contra la trata:

En ese momento [nombre de la funcionaria] estaba en [nombre de la entidad pública] que queda en el nororiente y al frente (...) pues queda la otra sede de la organización [no gubernamental]. Y pues en esas alianzas y coordinaciones institucionales que se encuentran mucho más fáciles, dependiendo de las personas, más con unas que con otras. (...) Pues

¹ La sigla SIJIN se refiere a las Seccionales de Investigación Criminal de la Policía Nacional de Colombia.

había una relación en la comunicación permanente (...) de casos que tanto la doctora pues nos hablaba (...) como nosotras también recurriamos a ella para apoyarnos para la atención y el acompañamiento a algún caso (E8-BBJA-24052016).

En esta descripción sugiere que la cercanía entre las ONG y las instituciones públicas puede favorecer la asistencia y protección de las víctimas. La cercanía a la que se refiere la entrevistada es física (las organizaciones se ubican una frente a la otra), pero también social: existe “una relación en la comunicación permanente” que depende, en cierta medida, “de las personas” concretas que hacen parte del comité.

Debilidades

Los actores institucionales también resaltan distintas debilidades de las trayectorias de atención a las víctimas en Santander. Las mismas se refieren a la identificación de las víctimas, la activación de la asistencia, la coordinación interinstitucional, la movilización de recursos durante la atención y el seguimiento de los casos.

Identificación

Los casos reconstruidos empiezan con diferentes acciones de identificación por parte de las autoridades competentes (un contacto inicial, entrevistas preliminares, etc.). En esta fase, los entrevistados apuntan a la ocurrencia de tres problemas: 1. El escaso conocimiento que sobre la trata de personas tienen los funcionarios; 2. Los juicios sociales realizados por las personas encargadas de la atención, y 3. La falta de identificación de las “víctimas indirectas”.

La identificación requiere de un conocimiento mínimo del delito por parte de los funcionarios. Se trata de un requisito difícil de cumplir. La complejidad del concepto de trata de personas hace imposible ofrecer un perfil general y universal de sus víctimas (UNODC, 2016). De acuerdo con los entrevistados, el concepto de “trata de blancas” continúa siendo utilizado (incorrectamente) por muchos funcionarios, y persiste un desconocimiento del tipo penal de la trata de personas. El siguiente fragmento de entrevista es un ejemplo:

...cuando yo hablé con el coordinador de derechos humanos me dijo: ‘Pero, aquí no hay eso’. ¡Y eso que era el coordinador de derechos humanos! Me dijo: ‘Pero aquí este problema no lo hay’. Le dije: ‘doctor, siéntese y le explico qué es trata’, y comencé ta, ta, ta, y me dijo: ‘¡Ah, sí! esos casos sí se ven’ (E3-BBJA-14032016).

El desconocimiento sobre el fenómeno puede llevar a que la trata de personas no sea reconocida como un problema en el ámbito local. Esto dificulta la obtención de recursos públicos para la lucha contra el delito e impide la intervención adecuada, tanto en asistencia como en otras áreas. E. g., es probable que afecte los procesos de denuncia, investigación y judicialización. De acuerdo con uno de los entrevistados, “las entidades (...) no la encarrilan [la denuncia] por el delito que tiene que ser” (E10-BGA-30072016) y, a menudo, tipifican los casos como violencia intrafamiliar, inducción a la prostitución o secuestro. Entre los casos examinados, al menos uno de estos fue incorrectamente considerado como este último delito.

Los datos sugieren la existencia de un segundo problema relacionado con la identificación de las víctimas. El mismo ocurre mientras la asistencia está teniendo lugar. Una de las entrevistadas lo denomina el “proceso de desvirtuar el caso”. Se trata de un juicio social en el que los funcionarios expresan su desconfianza por la víctima:

...después empieza el proceso a desvirtuar el caso: Entonces [los funcionarios dicen]: ‘no, es que la muchacha creo tiene como problemas psicológicos, es que está loca, que dice mentiras, es que es muy mentirosa’. Entonces: ‘que eso ni siquiera es trata’. Entonces: ‘que eso ni siquiera ocurrió’ (E1-BGA-02032016).

El “proceso de desvirtuar el caso” es una des-identificación y un proceso de identificación alternativa. Pone en duda que la persona atendida sea una “víctima de trata”, para asignarle otras categorías que podrían justificar la suspensión de la asistencia. Cuando ocurre este fenómeno, los funcionarios empiezan a percibir a la persona como alguien que intenta engañar a las autoridades. Este proceso de “desvirtuar el caso” se realiza generalmente para justificar que no se pueda realizar una atención adecuada. Sin embargo, no debe descartarse que pueda inducir a la suspensión prematura de los servicios en algunos casos.

Una última cuestión sobre la identificación puede ser mencionada aquí. En ninguno de los casos analizados se brinda atención a las “víctimas indirectas”, con excepción de los hijos de las víctimas (con quienes se intentó contactar en el proceso y a quienes se ha ofrecido también alojamiento y asistencia médica). Con frecuencia se encuentra que las familias de las víctimas directas, más que objeto de atención, son obstáculos para la misma. Lo anterior ocurre, en general, porque desconocen la situación de la víctima directa y porque esta no desea que dicha información sea compartida con su círculo más cercano. También se encuentra que los problemas familiares son

parte de los factores que dificultan la estabilización y reintegración social de las víctimas.

Activación de la asistencia

El Estado está en la obligación de prestar ayuda a las víctimas de trata de personas, tan pronto como se tiene conocimiento de su situación. La expresión “asistencia inmediata” hace clara referencia a esta cuestión. Sin embargo, esto no siempre es posible. Una de las entrevistadas apunta a esta cuestión:

...lamentablemente esas atenciones inmediatas en el Estado colombiano pasan a ser mediatas: ‘Espérese. Venga el lunes. Hoy es viernes, el lunes es festivo. Lo espero el martes para que haga la denuncia. Mientras tanto se aguanta’ (E4-BGA-18042016).

La atención a las víctimas de trata debe ser asegurada, con independencia del momento en el que la víctima sea identificada. Sin embargo, en la práctica existen condicionantes que afectan el abordaje de casos que se presentan en lo que una entrevistada denomina “momentos poco favorables” (E8-BBJA-24052016). Dichos momentos son de dos tipos. Primero, están aquellas franjas horarias ubicadas por fuera de la jornada laboral de los funcionarios o que se encuentran muy cerca de la finalización de dicha jornada. Segundo, están los momentos de sobrecarga de trabajo que ocurren durante los días de atención ordinarios. El fragmento antes citado se refiere al primero de dichos momentos. En al menos uno de los casos estudiados, el que la víctima fuera identificada un viernes se traduce en “poca respuesta institucional hacia la situación” (E8-BBJA-24052016).

La ruta de asistencia es más difícil de activar por fuera de los horarios de trabajo. En dichos períodos es muy probable que algunas instituciones no puedan operar y que la Secretaría Técnica de los comités sea difícil de movilizar. Para una víctima que escapa o es identificada en horas o días no laborales, esto puede suponer un significativo retraso en la valoración de su estado de salud, en la provisión de asistencia material y de alojamiento digno, así como en su protección. Ahora bien, los datos indican que los retrasos en la atención también se presentan en horarios laborales. En dicho período de tiempo, desde el punto de vista de los funcionarios, las víctimas pueden aparecer en momentos “poco favorables”, cuando su volumen de trabajo es muy alto. La falta de personal suficiente y/o la gran cantidad de obligaciones que recaen sobre los profesionales pueden dificultar o hacer imposible la atención prioritaria de víctimas. Con frecuencia, los funcionarios recaen sobre la misma idea: la trata de personas no es la única problemática por la que deben responder en su rutina habitual. En un momento

de sobrecarga laboral, sin recursos suficientes para responder a los casos, una víctima puede ser vista como una carga:

...es, por decirlo así, un chicharrón². Nadie se la va a recibir [a la víctima] porque usted, si se la lleva: le toca comprarle el almuerzo, le toca pagarle el transporte, le toca hacer ciertas cosas. Usted no lo va a hacer. [Entonces usted piensa:] ‘Pues avisemos allá que alguien venga y yo me voy; porque es un chicharrón’, vulgarmente [hablando] (E9-BGA-30072016).

En una situación así, la calidad de la atención que recibe la víctima puede erosionarse sensiblemente. Por otro lado, se producen retrasos que afectan la disposición de la víctima a recibir ayuda del Estado, lo que dificulta acciones posteriores de asistencia. El tiempo transcurrido sin atención puede ser experimentado como un acto más de victimización, lo que genera desconfianza hacia los funcionarios. Además, dilata el período transcurrido entre la identificación de la víctima y la satisfacción de sus necesidades básicas o los tratamientos de salud que requiera. En uno de los casos examinados, la víctima pasa varios días sin recibir medicación contra una enfermedad venérea contraída durante su explotación en prostitución. En otro, la valoración por médico legista —necesaria para determinar si se había producido abuso sexual— se solicita varios días después del acto, lo que impide su realización. Este tipo de problemas puede llevar a que la víctima abandone la ruta sin haber recibido ayuda:

...una persona en esa condición llega a una institución y recibe ese tipo de trato: ‘espérese ahí a que se le atienda’, pues la persona termina huyendo, corriendo, lo que sea porque no está en las condiciones para quedarse sentada en un sitio (E8-BBJA-24052016).

La coordinación interinstitucional

Una vez que se activa la ruta de atención, los funcionarios relatan dificultades de coordinación interinstitucional. La atención a las víctimas de trata requiere del concurso de distintas entidades, articuladas con ayuda del comité municipal o departamental que corresponda. Sin embargo, de acuerdo con los testimonios de los entrevistados, los funcionarios que identifican a las víctimas no suelen tener claridad sobre cómo activar la ruta de atención o con quién comunicarse para hacerlo. Con frecuencia, activan redes de apoyo informales en busca de ayuda. El caso de Barrancabermeja es un ejemplo:

2 El “chicharrón” es un alimento que resulta de fritar la carne del cerdo con su piel. En Colombia, se utiliza la expresión coloquialmente para referirse a una situación muy difícil o problemática.

...Yo, digamos que a la única institución que llamé fue a [nombre de la institución]. Yo no llamé a nadie. Simplemente pues a la [institución] para que le brindaran el acompañamiento. (...) Pero a la Secretaría de Salud, la Policía... yo no llamé a nadie (E3-BBJA-14032016.)

De acuerdo con la normatividad, la primera institución en conocer el caso debe dar parte al Ministerio del Interior para que active el comité territorial que corresponda. La Ley 985/2005 establece que dicho ministerio es el encargado de liderar el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata. Además, en su Centro Operativo Anti-Trata (COAT) descansa la responsabilidad de coordinar la investigación y judicialización de los tratantes, así como la asistencia a víctimas. En el único caso de trata externa examinado, el Consulado de Colombia en Haití y la Cancillería se articulan con el Ministerio del Interior para trasladar a la víctima hasta Bucaramanga. En el caso de trata interna ocurrido con una habitante de San Gil, las instituciones que reciben a la víctima en Bogotá (donde ocurren los hechos) se contactan con el Ministerio del Interior y este remite el caso al Comité Departamental. En los demás casos, el Ministerio del Interior no aparece como un actor relevante para la asistencia. De hecho, los entrevistados no ven a esta entidad como un apoyo, sino como un ente que se limita a ejercer control sobre la acción territorial. El siguiente fragmento es un ejemplo:

Bogotá solo se limita a mandar y obligar a los comités municipales y departamentales (...) Si uno ve, les mandan circulares, les dicen: 'tiene que hacer, tienen que hacer', pero a la hora de que tú revisas los casos, o sea, ellos nunca dicen: 'vamos a intervenir, vamos a solicitar', nada (E1-BGA-02032016).

Algunos entrevistados sostienen que el Ministerio del Interior desatiende con frecuencia los requerimientos de información y asesoría por parte de los comités locales. E. g., en uno de los casos examinados, el Comité Departamental solicita repetidamente asesoría al COAT sobre el curso de acción que se debe seguir cuando la víctima rechaza la asistencia. Sin embargo, no se recibe respuesta:

...del COAT no nos dijeron nada, ni nada. Por eso yo digo y vuelvo y repito: (...) el COAT, como todas las instituciones públicas, cambian de administración y llegan nuevos que no saben nada y ahí quedamos: otra vez a empezar (E5-BGA-22042016).

A las dificultades de articulación con la autoridad central hay que añadir los problemas de coordinación interinstitucional a nivel territorial. Un primer problema en este sentido tiene que ver con la articulación entre las instituciones dedicadas a la asistencia y aquellas

que se dedican a la investigación y judicialización. De acuerdo con una de las entrevistadas:

"Cuando tú hablas de trata en Santander, siempre: Pero, ¿cuántos son los casos? Tú empiezas a mirar: la Policía tiene los casos, la Fiscalía tiene los casos (...) Sin embargo, ha sido muy difícil porque esos dos actores, que son los que reciben (...) las denuncias como tal, no tienen la costumbre de compartir esa información. (...) No se hace porque no quieren, sino porque digamos que ellos siempre trabajan como un mundo aislado en sus procesos de investigación y judicialización (E1-BGA-02032016).

Cuando la Fiscalía o la Policía conocen un posible delito de trata de personas, deben realizar una labor de verificación de la información (UNODC, 2010). En efecto, algunos testimonios recogidos entre funcionarios de la Policía Nacional indican que la institución revisa el contenido de las denuncias antes de reportar los casos al Comité Departamental. Solo después de hacer comprobaciones les es posible estar seguros de que el delito denunciado es trata de personas. Es entonces cuando reportan los casos:

Porque usted sabe que inicialmente, pues, la mayoría de esos casos llegan es por abuso sexual, por inducción a la prostitución, pero no van enfocados hasta que... por lo menos uno los lee y mira a ver si se cumplen los requisitos para la trata. (...) Tiene que haber una investigación (...) para establecer una trata o no (E6-BGA-26042016).

La prioridad que tienen las acciones de investigación permite a las fuerzas de seguridad entregar información contrastada al Comité Departamental; sin embargo, puede retrasar el reporte del caso y la subsecuente asistencia a las víctimas. De acuerdo con los datos recogidos, el tiempo dedicado a las comprobaciones previas puede durar cerca de un mes. Sin embargo, la espera puede ser mayor si las autoridades conocen el caso durante sus actividades de investigación. Esto es lo que ocurre con uno de los casos reconstruidos, que requirió una investigación de aproximadamente tres años. Durante ese tiempo las víctimas continúan en la situación de explotación, sin recibir asistencia.

La reconstrucción de los casos también indica que la relación entre los funcionarios dedicados a la asistencia y los encargados de la protección no es tan fluida como sería deseable. Como resultado, se presentan problemas en la activación de los protocolos de seguridad. Tal cosa exacerba la situación de indefensión de las víctimas y pone en riesgo también a los funcionarios. Así, en uno de los casos estudiados se envía a la víctima a presentar su denuncia sin acompañamiento de ningún tipo. Durante su desplazamiento a la Fiscalía, estuvo cerca de ser identificada por sus captores (de quienes había

escapado recientemente). Después de presentada la denuncia, la Fiscalía no brindó protección a la persona y las entidades que continuaron con la atención no solicitaron acompañamiento policial. Llama la atención que la ausencia de medidas de protección haya ocurrido a pesar de que los funcionarios manifestaron haberse sentido en una situación de riesgo.

Movilización de recursos

Las dificultades en la coordinación se ven amplificadas a nivel territorial por la debilidad de los comités municipales. En Santander se ha hecho un importante esfuerzo para que dichas entidades sean constituidas en diferentes lugares del departamento. Sin embargo, algunos entrevistados hablan de “comités a la carrera” (E4-BGA-18042016), creados en forma apresurada, sin atención a las realidades locales, o a la capacidad técnica y administrativa de las instituciones. Como resultado, los funcionarios mencionan ampliamente que tales comités son “muy poco operativos” (E8-BBJA-24052016). Los testimonios de algunos entrevistados apuntan a que los comités municipales no se reúnen, o lo hacen solo para responder a requerimientos de orden nacional. Una entrevistada se refirió a dicho fenómeno al hablar de “comités de papel” (E1-BGA-02032016) cuya existencia es una mera formalidad. En los dos talleres realizados a lo largo del proyecto, diferentes funcionarios atribuyeron la causa de este problema a la falta de “voluntad política”. En este sentido, resaltan la poca importancia que los gobiernos locales prestan a la trata de personas y a la posición marginal que se le da al tema en los planes de desarrollo:

De todos los planes de acción que se les planteó [al municipio], [en] los presupuestos no dejaron ni un peso para hospedaje, para alimentación, para atención real y atención primaria a la víctima (E4-BGA-18042016).

Se trata de una queja recurrente, que suele acompañarse de otras referidas al insuficiente presupuesto, o la falta de recurso humano y de infraestructura dedicada a la atención a víctimas. De acuerdo con algunos funcionarios, en la actualidad existe indefinición sobre la fuente de los recursos económicos que deben costear la asistencia. Sobre todo a nivel municipal, resulta difícil reservar presupuesto para esta cuestión. Sin embargo, no se trata de la única falta de recursos que aqueja a los municipios. Los funcionarios mencionan repetidamente que una de las grandes debilidades de los comités municipales es que los funcionarios asignados para integrar el mismo no tienen vocación de continuidad. Los cambios de gobierno, las modalidades contractuales y las dinámicas

propias de algunas instituciones, llevan a que se pierda con frecuencia personal capacitado en el tema de trata de personas, y que los funcionarios que asisten a los comités no tengan conocimiento suficiente o poder de decisión.

La falta de una infraestructura adecuada para la atención a víctimas parece ser también de orden general. Los comités municipales no cuentan con una infraestructura adecuada para alojar a las víctimas de trata. En al menos dos de los casos estudiados, esta situación genera problemas en la atención:

...el comité se reúne... (...) Empiezan a buscarle alojamiento porque no tenían alojamiento. Complicadísimo. Nadie quiere alojarla. Inclusive se habló con [nombre de la institución]. Yo personalmente llamé a [nombre de la funcionaria] para que la recibiera por lo menos 10 días (...) Dijo que no. Que ellas no podían recibirla (E1-BGA-02032016).

La falta de opciones de hospedaje aqueja no solo a los municipios, sino también al departamento. Este hecho lleva a que las personas identificadas sean alojadas en instituciones sin personal especializado en atención de víctimas de trata (e. g., organizaciones que atienden a mujeres víctimas de violencia de género, víctimas del conflicto armado, o adolescentes embarazadas). Este hecho se relaciona con un fenómeno presente en la mayoría de casos: en un intento por ofrecer a las víctimas las ayudas y servicios que requieren, los funcionarios optan por movilizar recursos que están por fuera de las rutas institucionales de atención a víctimas. Las narraciones de los casos incluyen referencias a víctimas que han sido hospedadas en el domicilio de funcionarios. También se encuentran referencias a funcionarios que han costeado el traslado de víctimas con su dinero, o que han brindado atención material por su propia cuenta.

Aunque esta asistencia informal suple parte de las debilidades de la ruta de atención (y cubren, en algunos casos, las inmediatas necesidades de las víctimas), también pueden tener consecuencias negativas. En lo referente a la atención en salud, se encuentra al menos una situación en la que se producen demoras en la atención oportuna, debido al uso preferente de rutas no formales. También se identifica que en uno de los casos la víctima recibe atención psicosocial por personas sin formación profesional en la materia. Finalmente, se encuentran testimonios que refieren retrasos en la atención a las víctimas por parte de profesionales cualificados.

Seguimiento

En los datos, es llamativa la existencia de problemas en el seguimiento de los casos. Este problema puede

considerarse como un correlato de la forma como las organizaciones se coordinan en la atención a víctimas. Debido a que la asistencia requiere la implicación de variados actores, una sola entidad no puede encargarse de todo el proceso. Siempre necesita colaboradores a los cuales remitir el caso para que se lleve a cabo parte de la atención. Esta articulación puede resultar difícil, especialmente cuando se necesita implicar a organizaciones de orden nacional, o “comités de papel”.

En el contexto estudiado, una vez que una institución ha brindado algún tipo de asistencia o asesoría a las víctimas, es habitual que delegue la siguiente fase de la atención a otras entidades. Como resultado, las víctimas transitan por distintas oficinas en busca de ayuda. Las entidades de coordinación a menudo no son informadas de la situación, o no tienen capacidad para responder. Por otro lado, no se adelantan acciones de seguimiento una vez que una institución ha cumplido su parte en el proceso, lo que da paso a la intervención de otro actor. La responsabilidad queda delegada en el siguiente eslabón de la cadena. Este fragmento es un ejemplo:

Entrevistadora: ¿No volvieron a tener contacto [con la víctima]?

Funcionaria: Nosotras no. Vimos que estaba teniendo el apoyo, el acompañamiento por la fundación que la recibió en Bucaramanga. Pero directamente con ella no tuvimos más, más que una llamada para decirnos que estaba bien y que había llegado bien (E8-BBJA-24052016).

En este último sentido, llama la atención la debilidad que los comités territoriales (incluido el departamental) tienen a la hora de realizar un adecuado seguimiento a los casos. Los datos sugieren que los comités pueden llegar a ser activados solo cuando el abordaje ya ha tenido lugar. Se requiere, así, una presencia más determinante de los comités locales a lo largo de todo el proceso de asistencia.

Discusión

Este estudio se interesa por la respuesta institucional a la trata de personas en el ámbito territorial. Se han reconstruido cinco casos de trata de personas, abordados en una región con significativa experiencia en el tema en Colombia: el departamento de Santander. La reconstrucción de dichos casos hace parte de una investigación que quiere recuperar la experiencia vivida por los funcionarios que han atendido a las víctimas. Los resultados vuelven sobre los ya conocidos problemas en la identificación de las víctimas (Department of State, 2016), la falta de conocimiento sobre el delito por parte de funcionarios (Benavides, 2011; Monte-

negro, 2015), los retrasos en la atención y la falta de refugios de emergencia (Department of State, 2016), la ausencia de actividades de un seguimiento (Bernal, 2010; Reyes & Anaya, 2014), la difícil coordinación entre las entidades encargadas de la atención (Organización Internacional para las Migraciones, 2009, 2013), o la falta de recursos para este eje de la lucha contra la trata (Ministerio del Interior *et al.*, 2014), así como la precariedad institucional (Alianza Global contra la Trata de Mujeres, 2015).

El estudio también resalta fenómenos que no han sido reportados por la literatura sobre el tema, o que no han sido abordados a fondo. E.g., los datos indican que, en los procesos de identificación, las “víctimas indirectas” no reciben suficiente atención. En los casos reconstruidos, los funcionarios centran su trabajo en las víctimas directas del delito, y desatienden a las personas con las que estas tienen vínculos en primer grado de consanguinidad o primero civil, los cónyuges o compañeros permanentes, y las personas con las que la víctima tiene una relación de dependencia (“víctimas indirectas”, según el art. 2.2.2.2. del Decreto 1066/2015). Este hecho puede estar relacionado con los hallazgos de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres (2015), cuyo informe para Colombia indica que las familias no suelen recibir apoyo estatal, ni acompañar los procesos de judicialización o de reparación de las víctimas directas.

En relación con la identificación, el estudio también se refiere a la forma como los funcionarios perciben a las personas que han atendido. La literatura internacional documenta estereotipos sobre las “víctimas” de trata de personas, que incluyen temas de naturaleza binaria, interpretables en términos de moralidad o inmoralidad (Snajdr, 2013). En dichas descripciones, las “víctimas” son presentadas como sujetos pasivos, débiles y carentes de responsabilidad (Lindholm, Börjesson & Cederborg, 2014). Cuando las víctimas no se ajustan a estas creencias, puede ocurrir que no reciban ayuda por parte de los funcionarios que deben asistirlos. El presente trabajo llama la atención sobre lo que se ha llamado “el proceso de desvirtuar el caso”, un fenómeno de juicio social que puede tener el mismo efecto mientras la asistencia está teniendo lugar. Se trata de un proceso psicosocial que hasta ahora no ha sido documentado en la literatura sobre trata de personas y que requiere un mayor estudio en el futuro próximo.

La identificación de las víctimas es una acción primordial para la asistencia; sin embargo, no es sino el inicio de una cadena de acciones que compromete a funcionarios de diversas instituciones. La trayectoria que siga la asistencia a las personas catalogadas como

“víctimas” dependerá de una rápida activación de la ruta de atención, de una adecuada coordinación interinstitucional, de una oportuna movilización de los recursos y de una adecuada labor de seguimiento. En dichas trayectorias se han identificado buenas prácticas, que podrían sugerir avances en la lucha contra la trata en Santander y sus municipios.

La reconstrucción de los casos sugiere la posibilidad de activar con celeridad la ruta de asistencia cuando el tema de la trata de personas se ha puesto en la agenda pública y existe un referente claro en el municipio, al que pueda contactarse cuando se identifica un caso. La movilización de los recursos y servicios para reparar a las víctimas puede mostrar un adecuado desempeño cuando entre las instituciones existe cercanía física y el Comité Departamental es operativo y resulta fácil de activar. A pesar de que algunas evaluaciones sugieren lo contrario (Alianza Global contra la Trata de Mujeres, 2015), el estudio también documenta esfuerzos por parte de los funcionarios para generar una relación de confianza con las víctimas, en especial en los primeros encuentros con ellas. Finalmente, se encuentra que las relaciones fluidas entre las entidades gubernamentales y las no gubernamentales pueden ser clave para brindar una adecuada atención a las víctimas de trata. Estas relaciones aún requieren un mayor nivel de formalidad (Department of State, 2016). En tal sentido, es de resaltar que en Santander la Ordenanza 076/2013 establece la participación de organizaciones de la sociedad civil en el Comité Departamental. Similares iniciativas podrían llevarse a cabo a nivel municipal para fortalecer estos vínculos.

La reconstrucción de los casos apunta hacia un conjunto de situaciones que pueden afectar negativamente la asistencia a las víctimas de trata de personas en Santander. Los datos muestran que la reparación de las víctimas y la investigación del crimen se encuentran y se solapan en la práctica, aunque en los textos normativos sean ejes estratégicos distintos. Así, e. g., una mala identificación de las víctimas tiene consecuencias en la atención, pero también en la tipificación del delito y, por tanto, en la judicialización de los tratantes. Con relación a este fenómeno, se observa que las acciones de investigación y judicialización tienden a tener prioridad sobre las de atención a las víctimas. Este hecho puede deberse a la preponderancia que, de acuerdo con algunos autores, tiene la mirada criminal en la lucha contra la trata (Bravo, 2015). Desde dicha perspectiva, la trata se entiende como un problema de orden público que debe ser castigado por el derecho penal. Los funcionarios policiales y judiciales—quienes suelen conocer los casos en primer lugar— tienden a posicionarse desde este enfoque, y enfatizan la criminalización de los tratantes,

más que la intervención sobre el daño causado a las víctimas (Cortés, Becerra, López & Quintero, 2011).

Para una mejor coordinación entre las instituciones dedicadas a la judicialización y a la asistencia, es necesario trabajar en una clarificación de las competencias en materia de lucha contra la trata. En este sentido, conviene indicar que los casos analizados aquí se presentaron poco después de la aprobación del Decreto 1069/2014, que reglamenta la asistencia y protección a víctimas de trata en Colombia (el caso de Barrancabermeja se presentó dos años antes del mismo). Así pues, algunos de los problemas de coordinación aquí mencionados pueden atribuirse a la relativa novedad de la norma. Si esta hipótesis resulta ser cierta, podría anticiparse una mejora en las trayectorias de atención locales en los próximos años. Sin embargo, también es cierto que el mencionado decreto solo reglamenta la asistencia a las víctimas. Es probable que la articulación de este eje con el de judicialización requiera un ejercicio normativo adicional, así como la potenciación de los comités locales de lucha contra la trata (donde las instituciones de asistencia y las de judicialización pueden coordinarse).

Los resultados obtenidos parecen indicar que aún hay mucho por hacer en la formación de los funcionarios, en especial en la generación de capacidades técnicas (Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, 2016). Aunque en Colombia se ha hecho un gran esfuerzo de capacitación en los últimos años, el mismo no ha dado los frutos esperados. Probablemente esto es así porque la formación ha estado centrada en la difusión de contenidos teóricos, y no en el aprendizaje de competencias prácticas. Mejorar la capacidad de respuesta de los funcionarios podría requerir una metodología más activa y vivencial. También es posible que suponga paliar tres problemas de orden más estructural: 1. La falta de recursos económicos y de infraestructura; 2. La débil coordinación territorial, y 3. La ausencia de un apoyo de las autoridades nacionales.

La reconstrucción de los casos llama la atención sobre la necesidad de robustecer a los comités municipales. Es a este nivel que se encuentran las mayores debilidades de tipo presupuestal y organizativo. El Decreto 1066/2015 hace responsables a los gobiernos locales de la provisión de asistencia, pero no asegura los recursos económicos necesarios para ofrecer dichos servicios (Department of State, 2016). Así, los comités locales no pueden estar suficientemente preparados para asumir las responsabilidades propias de la asistencia (Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas, 2016). Los entrevistados atribuyen dicho problema a la falta de “voluntad política” de las autoridades locales. Sin un

verdadero interés por parte de los gobiernos locales, resulta muy difícil dinamizar los comités municipales, así como dotarlos de presupuesto suficiente. Para trabajar sobre esta cuestión, se hace necesario sensibilizar a los equipos de gobierno sobre la necesidad de reservar recursos económicos para la asistencia a víctimas de trata. La Gobernación de Santander, de la mano de la UNODC, ha realizado esfuerzos en este sentido. Conviene seguir avanzando en esta dirección para vigorizar la lucha contra la trata de personas a nivel local.

El análisis también indica que los comités municipales necesitan fortalecer su dinámica de funcionamiento interno. En este sentido, la Organización Internacional para las Migraciones (2009) ha mencionado la escasa periodicidad con la que se reúnen los comités departamentales en Colombia. El presente estudio sugiere que dicha problemática, en Santander, persiste en la forma de los así llamados “comités (municipales) de papel”. Así pues, es prioritario lo que Pérez y Urón (2011) recomiendan: “requerir a las administraciones municipales a través del Comité Departamental para que dinamicen los comités existentes y se generen planes de acción con mecanismos de seguimiento efectivos” (p. 119).

Finalmente, parece claro que los comités locales necesitan de un apoyo más decidido por parte de las entidades nacionales. En este sentido, Montenegro (2015) asegura que existe una “ruptura entre las dinámicas políticas y sociales del ámbito nacional con las dinámicas de los entes territoriales” (p. 107). Aquí se ha documentado, además, la percepción que tienen los funcionarios del escaso acompañamiento del Ministerio del Interior. Muchas de las debilidades mencionadas podrían estar asociadas con esta cuestión. La misma podría indicar un carácter incipiente e incompleto de la descentralización de la política pública sobre trata de personas en Colombia. Aunque esto es algo que futuras investigaciones deben explorar más cuidadosamente, los datos sugieren que dicha descentralización ha supuesto el traslado de competencias al ámbito territorial; pero no ha incluido suficiente apoyo económico y acompañamiento a las entidades locales. De esta manera, pareciera que el Estado ha delegado a los territorios un importante cúmulo de responsabilidades, pero no ha asegurado las condiciones para que municipios, distritos y departamentos las asuman de manera adecuada. De ser esto cierto, la mejora de las trayectorias de asistencia a víctimas en Santander y Colombia pasaría por una descentralización que incluya mayor apoyo económico y técnico desde el nivel central hacia las instituciones competentes en los territorios.

Referencias

- Alianza Global contra la Trata de Mujeres (2015). *Hacia una mayor rendición de cuentas/responsabilidad. Monitoreo Participativo de Iniciativas contra la Trata de Personas*. Informe Regional.
- Benavides, Y.T. (2011). *Situación y respuesta institucional frente a la trata de personas en tres provincias del departamento de Santander: Guanentina, Comunera y de Vélez*. Universidad Industrial de Santander.
- Bernal, M. M. (2010). *Modelos de atención dirigidos a mujeres en situación de trata de personas: una lectura crítica desde la perspectiva de género*. Universidad Nacional de Colombia.
- Bravo, C. (2015). El problema de la trata de personas: limitaciones de la regulación por el Estado colombiano. *Journal of International Law*, 6 (2): 34-65.
- Centro de Pensamiento sobre Trata de Personas (2016). *Implementación de la política pública contra la trata de personas en Colombia, 2010-2014*. Bogotá.
- Cortés, J., Becerra, G., López, L. & Quintero, R. (2011). ¿Cuál es el problema de la trata de personas? Revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *Revista Nova et Vetara*, 20 (64): 1-12.
- Department of State (2011). *Trafficking in persons report*.
- Department of State (2016). *Trafficking in persons report*. United States of America.
- Lindholm, J., Börjesson, M. & Cederborg, A.-C. (2014). “What happened when you came to Sweden?”: Attributing responsibility in police interviews with alleged adolescent human trafficking victims. *Narrative Inquiry*, 24 (2): 181-199. <http://doi.org/10.1075/ni.24.2.01lin>
- Montenegro, V. (2015). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia a partir de los instrumentos de política*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.
- Okech, D., Morreau, W. & Benson, K. (2012). Human trafficking: Improving victim identification and service provision. *International Social Work*, 55 (4): 488-503. <http://doi.org/10.1177/0020872811425805>
- Organización Internacional para las Migraciones (2012). *Manual de abordaje, orientación y asistencia a víctimas de trata de personas con enfoque de género y derechos*. Bogotá.
- Palacio, C., González, D. L., Pacheco, E. L., Quintero, L., Granados, E. L., Rodríguez, G. et al. (2006).

- Colombia: Realidad y propuestas para la protección a víctimas de la trata de personas. *Conferencia internacional sobre sistemas de protección a víctimas de la trata de personas. Marzo 30 y 31 de 2005* (pp. 16-30). Bogotá: Organización Internacional para las Migraciones; Universidad Externado de Colombia.
- Pérez, C. & Urón, R. (2011). *Capacidad de identificación, comprensión y respuesta institucional frente al delito de trata de personas en las provincias del departamento de Santander*. Bucaramanga.
- Reyes, J. & Anaya, P. (2014). *Análisis de la política pública sobre trata de personas en el departamento de Santander en el período 2008-2013*. Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Rosenthal, G. & Fischer-Rosenthal, W. (2004). *The Analysis of Narrative-biographical Interviews*. In U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (Eds.). *A companion to qualitative research* (pp. 258-263). London: Sage.
- Snajdr, E. (2013). Beneath the master narrative: Human trafficking, myths of sexual slavery and ethnographic realities. *Dialectical Anthropology*, 37 (2): 229-256. <http://doi.org/10.1007/s10624-013-9292-3>
- United Nations Office on Drugs and Crime (2014). *Global Report on Trafficking in Persons. 2014*. Vienna.
- UNODC (2010). *Manual sobre la investigación del delito de trata de personas. Guía de autoaprendizaje*. Costa Rica.
- UNODC (2016). *Guía para funcionarios y funcionarias del departamento de Santander para la lucha contra la trata de personas*. Bogotá: UNODC.