

LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA EN EL GOBIERNO URIBE: La desunión del protocolo de Palermo y el Plan de Seguridad Democrática

Julie Andrea Lemos Bohórquez

Resumen

Este artículo estudia la trata de personas en Colombia, después de la ratificación del Protocolo de Palermo en el gobierno Uribe en 2003 y su articulación con la nueva política de seguridad llamada “democrática”. El protocolo de Palermo es uno de los documentos más importantes para contrarrestar este delito y conceptualizó sus características, diferenciándolo del tráfico de personas. Nuestro objetivo es determinar cómo ayudo el Plan de Seguridad Democrática al combate de la trata de personas en Colombia, a partir, del Protocolo en los gobiernos de Uribe (2003-2010).

Palabras clave: Crimen Organizado Transnacional; Protocolo de Palermo; Plan de seguridad democrática; Colombia.

Resumo

O presente artigo estuda o tráfico de pessoas na Colômbia, depois da ratificação do Protocolo de Palermo no governo de Uribe em 2003 e se-articulando com novas políticas de segurança “democrática”. O protocolo do Palermo é um dos documentos mais importantes para conter este delito e conceitua-lo no seus características, diferenciando com o tráfico ilegal de imigrantes. Nosso objetivo principal e determinar como ajudou o Plano de Segurança Democrática ao combate do tráfico de pessoas na Colombia, a partir, do Protocolo nos governos do Uribe (2003-2010). .

Palavras chave: Crime Organizado Transnacional; Protocolo do Palermo; Plano de segurança democrática; Colômbia.

INTRODUCCIÓN

Hacia los años noventa, la comunidad internacional no se había puesto de acuerdo sobre que era y que constituye la “trata de personas”¹, de hecho, a finales de esta década los Estados aún no habían separado la trata de las demás prácticas de migración existentes en la época (UNIDAS, 2014, p. 2). En el año 2000 surge la primera definición de este crimen, en el Protocolo de Palermo, para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, la cual se complementa con la convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNDOT). En Colombia, el presidente Álvaro Uribe ratifica el Protocolo de Palermo y aprueba un Nuevo Plan de Seguridad Democrática con miras para acabar con el crimen organizado transnacional, crímenes organizados y controlar el territorio nacional.

Por lo tanto, en el presente trabajo se analizará a partir de un estudio de caso la trata de personas en Colombia desde su adhesión al referido protocolo en el año 2003 y su articulación con el Plan de Seguridad Democrática. Nuestro principal objetivo es identificar y entender las medidas realizadas por este país para el control de este flagelo. El problema que se pretende responder es: ¿Cómo ayudo el Plan de Seguridad Democrática al combate de la trata de personas en el gobierno Uribe después de la ratificación del Protocolo de Palermo en 2003?

Para responder la pregunta anterior y llegar al objetivo propuesto, este trabajo se realiza con la conceptualización enmarcada en la “Metodología Cualitativa”, debido a las dificultades metodológicas y logísticas en el desarrollo del estudio. Para esto es indispensable, la recolección y análisis de las fuentes. Los documentos de las UNODC y la OIM, se convierten en un recurso invaluable en la tarea de dar significado, diferenciar e interpretar lo que es la “trata de personas” (TPD) y crimen organizado transnacional. Para este trabajo, es importante, diferenciar los tipos de crímenes transnacionales inmersos en otros del mismo tipo que pueden ser sinónimos como trata y tráfico humano, cuyos trabajos de la Fundación Esperanza requerimos ya que ella “promueve diversas campañas de comunicación como el ‘Alto al Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes’, [...]. Y adelanta investigaciones sobre la vulnerabilidad a la trata de personas en diferentes contextos y situaciones con énfasis en poblaciones en situación de desplazamiento y movilidad humana” (ESPERANZA).

¹ Cuya traducción al portugués es “Tráfico de pessoas” y al inglés “Trafficking in Persons”

Este trabajo está dividido en tres partes, la primera parte está enfocada a la contextualización histórica de la aprobación del Protocolo de Palermo y de los diferentes enfoques en que se trabaja la trata de personas. La segunda parte está orientada a explicar cómo y por qué se ratificó el protocolo en el gobierno de Uribe entre el 2003 y 2010, así como la política exterior del gobierno Uribe. Y finalmente, en la tercera parte envuelve el análisis.

1. Protocolo de Palermo, Trata y Tráfico

Los Crímenes Organizados entre 1980 y 1990 lograron rebasar las fronteras nacionales dejando de ser una manifestación estatal para convertirse en un problema transnacional que afectaba al continente americano (MORENO, 2015), en este sentido, se comienza a hablar de Crímenes Organizados Transnacionales (COT), y según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el COT son: “todas las actividades criminales serias con fines de lucro y que tienen implicaciones internacionales” (UNODC, 2017), en otras palabras, el narcotráfico, la trata de personas, tráfico humano, contrabando, tráfico de especies animales, entre otras, entran dentro del COT.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) es uno de los instrumentos internacionales más importantes que tienen relación con la trata de personas, este protocolo fue firmado en Palermo (Italia) en el año 2000, y es más conocida como la “convención de Palermo o protocolo de Palermo”, cuya finalidad es promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional. La comunidad internacional en ese mismo año admitió “la necesidad de contrarrestar la trata de personas, por lo cual a partir de la UNTOC dieron origen al Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños²” (ARÉVALO, 2016, p. 6), este protocolo entró en vigor el 25 de diciembre del año 2003.

² En la misma fecha la Asamblea General adopta el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (GUEVARA, 2015, p. 9) y el 31 de mayo de 2001 aprueba el protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Según Karla Lorena Orozco (2014), el mayor logro que brindó este protocolo fue establecer una definición clara de lo que es “trata de personas” y dar recomendaciones y medidas específicas adecuadas a los países implicados, así como incorporar la tipificación, sanciones y prevención en las legislaciones internas de cada uno de los países signatarios de dicho protocolo. Y por ello, “los Estados, asumen la obligación de combatir la trata a través de la cooperación interestatal” (ARÉVALO, 2016, p. 14), así mismo, este protocolo al enumerar las medidas necesarias para contrarrestar este crimen sugiere que los Estados esbocen tácticas con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y todas las herramientas del sector civil. En cuanto a la parte de prevención y protección, dicho protocolo en el noveno artículo dice:

1. Los Estados parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: a) Prevenir y combatir la trata de personas; y b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.

2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas.

3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.

4. Los Estados Parte adoptarán medidas o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral o multilateral, a fin de mitigar factores como la pobreza, el subdesarrollo y la falta de oportunidades equitativas que hacen a las personas, especialmente las mujeres y los niños, vulnerables a la trata.

5. Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños. (Artículo 9 del Protocolo contra la trata de personas 2003, pág. 5).

Cómo se puede observar en la cita antes mencionada, el protocolo da a los Estados libertad de establecer las medidas adecuadas para la prevención de dicho delito, entre ellas añadir o adecuar a la legislación interna y la fomentación de cooperación bilateral o multilateral. Asimismo, dicho protocolo tiene en cuenta las posibles causas de la trata de personas, como son la pobreza, la desigualdad, el subdesarrollo, entre otras, todas presentes en América Latina.

Sin embargo, para entender que es la trata de personas se hace indispensable explicar el Crimen Organizado Transnacional (COT) y para ellos es necesario estudiar algunos conceptos y definiciones sobre qué es el crimen organizado, el autor Joao Vasconcelos (2015, p. 31), argumenta que este es un acto criminoso interrumpido y

racional, utilizando la coerción como herramienta necesaria. Entre esos crímenes están: tráfico de drogas, el tráfico de armas, contrabando de todo tipo, los fraudes en el ciberespacio etc. En su texto Vasconcelos, también nos habla que:

La pesquisa de crímenes organizados sirve como base de estudio para el Crimen Organizado Transnacional (COT), porque el ascenso de las amenazas no estatales a la seguridad es identificado de la misma manera que las generadas por los conflictos intra-estatales [...]. Se desarrolla en el creciente nivel de interacciones internacionales (VASCONCELOS TEIXEIRA DE MELO, 2015, p. 31).

Conforme lo citado encima, podemos evidenciar que la falta de control dentro de un Estado puede generar problemas en otro, y, por lo tanto, cuando estos crímenes organizados se vuelven transnacionales es porque el mismo acto ocurre en más de un país.

Nuestro trabajo está relacionado a la trata de personas. Este crimen organizado transnacional, según la UNODC tiene tres tipos de tipología. La primera, hace referencia a operaciones nacionales a pequeña escala, en donde el número de víctimas es reducido y no se necesita documentos de viaje para el cruce de frontera; la otra tipología se encuentran las operaciones subregionales a mediana escala, siendo esta base para nuestro análisis metodológico, estos trabajan en subregiones y necesariamente tienen cruces de frontera con o sin documentos de viaje y por último, están las operaciones trans-regionales a gran escala, en estas siempre se requiere de documentos de viaje debido a que el crimen se disloca a diferentes continentes (UNODC, 2014).

Seguidamente, existe el concepto de tráfico humano³ el cual “es caracterizado por personas que ultrapasan fronteras y luego mediante coerción, fraude o fuerza estarán sujetas a un tipo de explotación o de abuso” (CACCIAMALI e GOMES, 2006, p. 131), este también es denominado como un crimen organizado y puede ser llamado como contrabando de inmigrantes (ídem, 2006), según, Luz Nagle (2008, p. 132-133) explicando esta diferencia argumenta que “la primera distinción se refiera a la determinación de quién es herido en el acto. El contrabando se define como un ‘delito de importación o exportación de artículos ilegales [...] se puede interpretar que el contrabando de seres humanos es un crimen contra el Estado. Por otro lado, la trata de personas es un crimen contra la víctima que carece de libertad de elección una vez

³ Este término traducido al portugués es “Tráfico ilegal de imigrantes” y traducido al inglés es “Smuggling of illegal Migrants”.

en manos del tratante”, otra diferencia es que el tráfico de personas solo puede ser externo mientras que la trata puede ser tanto externo como interno. En el siguiente cuadro se muestra las principales diferencias:

Cuadro 1.- Principales diferencias Entre La Trata Y El Tráfico

Trata de personas (<i>human trafficking</i>)	Tráfico de personas (<i>Smuggling of illegal Migrants</i>)
La relación de la víctima con el tratante se da de manera coercitiva o por medio del engaño.	La relación con el traficante se da con el consentimiento de la víctima.
Para que se lleve a cabo la trata de personas no es necesario que se crucen fronteras.	Para que exista el tráfico de personas tiene que haber un cruce de fronteras.
Las principales víctimas de la trata son niños, niñas y mujeres.	Las principales personas traficadas son migrantes de sexo masculino
Los riesgos y daños se presentan durante todo el tiempo que la persona es objeto de trata, además de sufrir secuelas importantes en su salud, aun después de haberse cometido el delito.	Los mayores riesgos y daños se presentan durante el traslado.
Por lo general la relación entre la víctima y el tratante es más prolongada y compleja, y da comienzo al mismo tiempo que la explotación de la víctima.	La relación entre la persona traficada y el traficante llega a su fin cuando el migrante llega al lugar de destino.

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2012, p. 9-10.

Ahora bien, a pesar de que el contrabando de inmigrantes en mayor medida las víctimas sean hombres, las mujeres no están exentas a este tipo de delito y en la trata de personas las mayores víctimas sean mujeres, no quiere decir que los hombres no sean perjudicados por estos delitos, ni tampoco que los traficantes sean todos

hombres. Y “el objeto de la trata es la explotación de la persona; en cambio, el fin del tráfico es el traslado ilegal de migrantes. En el caso de la trata, no es indispensable que las víctimas crucen las fronteras para que se configure el hecho delictivo, mientras que sí lo es para la comisión del delito de tráfico” (MÉXICO, 2012, p. 8).

Según Joanna Cortés et al 2011, existen 6 perspectivas de las cuales se puede analizar el delito de trata de personas; en primer lugar, está en el enfoque “**Criminal**”, en esta visión los autores defienden que la trata constituye principalmente una vulneración del orden público y de la dignidad de las personas y dicen que la causa del problema radica en los beneficios económicos que el delito reporta a los traficantes, así mismo, debe ser sancionada por el derecho penal, de manera que “esta perspectiva propone tipificar el delito, sus agravantes y formas de colaboración y endurecer las sanciones [...] genera un efecto disuasivo que previene el surgimiento de nuevas redes” (CORTÉS, BECERRA, *et al.*, 2011, p. 107) ella pone en primer lugar la criminalización de los tratantes y después la indemnización de las víctimas.

En segundo lugar, el enfoque de “**Derechos Humanos**”⁴, en este la trata de personas es esencialmente un problema de infracción de los Derechos Humanos, por lo tanto, esta apoya la protección y asistencia a las víctimas. Al entender a la trata de personas desde esta perspectiva ubica a la víctima en el centro de la discusión, el Estado es el que proporcionará la protección de los Derechos Humanos y de la dignidad humana de las víctimas, por lo tanto, la comunidad internacional y particularmente cada Estado debería crear normas que permitan prevenir y sancionar a los tratantes y proteger a los perjudicados; por otra lado, las causas de la trata de personas pueden ser diversas, entre ellas están: la inestabilidad política y económica, la desigualdad social entre otras. En el enfoque de Derechos Humanos la víctima puede ser cualquier persona y los tratantes por lo general son relacionados al crimen organizado.

En tercer lugar, está el enfoque de “**Seguridad Humana**”, desde esta visión la trata tiene origen en la inseguridad económica, social y política que representa a su vez una amenaza en dimensiones transnacionales, por ello, la trata debe combatirse por medios que ataquen las causas de la inseguridad, las cuales según ellos serían: la pobreza, las desventajas sociales y culturales, dado que, estas causas incrementan las posibilidades de ser víctimas de trata de personas debido a la vulnerabilidad que esto trae. Así mismo, tienen presente que los riesgos traspasan fronteras, por consiguiente, requieren de una cooperación conjunta entre los países involucrados,

⁴ Desde este enfoque se va a trabajar en el PSD.

análogamente, “este enfoque hace énfasis en la seguridad de la población en vez de en la seguridad territorial” (CORTÉS, BECERRA, *et al.*, 2011, p. 110) y defiende que la trata de personas sea considerada como un crimen contra los individuos y no contra el Estado.

En cuarto lugar, la “**teoría feminista**” señala el problema de la trata como una cuestión de desigualdad de las mujeres porque la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas, sin embargo, esta perspectiva se divide en varias escuelas. Las del feminismo estructural o radical entiende que la consecuencia de la trata históricamente es la subordinación⁵ y opresión hacia las mujeres especialmente en el campo de lo sexual y la prostitución, “pues en el mundo de la prostitución las mujeres son compradas y vendidas como bienes mercantiles, por ello para las feministas radicales la prostitución siempre es una forma de trata” (BARNHART, 2009, 89 apud CORTÉS, BECERRA, *et al.*, 2011, p. 111), debido a este pensamiento, para esta escuela las víctimas son las mujeres y niñas y los tratantes los hombres.

Feministas postmodernas, intentan criticar la anterior postura debido a que privilegia la explotación sexual y las mujeres blancas, para esta escuela, la raza, la orientación sexual, la clase social y otros factores, hacen que la trata sea diferente para las víctimas. Ahora bien, el feminismo liberal, “esta escuela feminista propone un modelo de lucha contra la trata de que promueva la autonomía de las mujeres víctimas. Para estas feministas el problema de la trata de personas es en desconocimiento de la autonomía de las víctimas” (CORTÉS, BECERRA, *et al.*, 2011, p. 113) esta se centra en la actividad de coerción de los tratantes y para disminuir este delito este feminismo propone la legalización de la prostitución, también dicen que las instituciones no deben distinguir entre la explotación laboral y la sexual ya que ambas modalidades son trabajo⁶.

En quinto lugar, la visión de las “**teorías de la globalización**”, la trata de personas es un fenómeno transnacional, un negocio global realizado por el crimen organizado, esta perspectiva considera la TDP como algo nuevo y está a favor de hacer la distinción entre trata de personas y tráfico ilegal de inmigrantes o tráfico de

⁵ La causa de la trata es la subordinación de la que históricamente han sido objeto las mujeres que se traduce principalmente en su constante explotación sexual. (CORTÉS, BECERRA, *et al.*, 2011, p. 111)

⁶ Las autoras mencionan dos escuelas feministas más la primera es el feminismo cultural la cuál dice que el problema de la trata está relacionada a la vulnerabilidad de la mujer, ya que para ella la mujer tiene una conciencia y cultura diferente a los de los hombres. Por otro lado, está el feminismo socialista en la cual la trata es una consecuencia de la división sexual del trabajo en la sociedad capitalista en esta “las mujeres están usualmente ligadas al trabajo doméstico como una forma de asegurar la formación de nueva mano de obra y por ello ocupan posiciones laborales de menor remuneración económica” (2011, p. 114)

personas, asimismo, dicen que la trata es un fenómeno que afecta a todos los lugares del mundo y se enfoca en la trata transfronteriza e ignora que el problema también puede ser interno.

Y, por último, está la visión de los “**Estudios culturales**” para ellos la trata “tiene origen en la construcción devaluada y deshumanizada del otro, y la construcción de *nosotros* como virtuosos y como la representación de la norma con la que todos deben ser juzgados, particularmente en los países de destino” (CORTÉS, BECERRA, *et al.*, 2011, p. 116), la construcción de la degradación del hombre opera desde diferentes ámbitos desde la raza hasta la posición geográfica del degradado, eso hace que las víctimas sean mayormente mujeres y niños en situación de abuso.

2. Colombia y la ratificación del protocolo en el gobierno Uribe.

En cuanto a la política exterior colombiana en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez según Eduardo Pastrana y Diego Vera (2011, p.601) era una diplomacia populista o una estrategia populista ya que Uribe intentaba ganarse al Sistema Internacional para legitimar algunas acciones que podría ir a favor o no del Derecho Internacional Público, ellos lo describen de la siguiente manera: “el esfuerzo de los gobiernos de corte populista por ganarse el favor y la opinión pública exterior para legitimar ante la comunidad internacional las prácticas gubernamentales des-institucionalizantes y anticonstitucionales, lesivas de los derechos humanos [...] para reforzar, al mismo tiempo, su buena imagen doméstica y legitimidad interna”.

Estos autores, así como Carvajal (2009), utilizan el constructivismo⁷ como base para analizar la política exterior del gobierno Uribe y tomando como principal autor el constructivista Alexander Wendt, la idea básica: “*vivemos em um mundo que construímos, no qual somos os principais protagonistas, e que é produto das nossas escolhas [...] em outras palavras, o mundo é socialmente construído*” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 162). Pastrana y Vera que siguen esa premisa dicen lo siguiente:

Los Estados y sus líderes edifican la política exterior de acuerdo con sus intereses gubernamentales y los intereses corporativos del Estado (aunque no necesariamente coincidan) y actúan con base en estructuras de oportunidad, marcos de identidad (gubernamental/nacional/regional y

⁷ O construtivismo surgiu pela primeira vez nos estudos das Relações Internacionais em 1989, na ocasião da publicação do livro de Nicholas Onuf intitulado *world o four making; Rules and rule in social theory and international relations*, assim como no artigo publicado em 1991 por Alexander Wendt “*anarchy is what states make of it*” na revista *international organization*.

multilateral), capacidades materiales, prácticas arraigadas y estructuras de conocimiento compartido (PASTRANA y VERA, 2011, p.606)

Ellos basados en Wendt (1995) y Klotz y Lynch, 2007, empiezan a explicar que las capacidades materiales de los Estados por si solas no significan nada, solamente empiezan a tener relevancia cuando una Estado le otorga una concepción negativa o positiva a otro, así mismo, argumentan que los intereses ayudan a la formación de identidad de los Estados, en este sentido Wendt plantea “que las instituciones internacionales sí pueden transformar las identidades y los intereses estatales (CARVAJAL, 2009, p. 204), creando una identidad corporativa⁸. Carvajal asocia la identidad como una persona, es decir: el Estado puede tener múltiples identidades⁹ así como las personas, por eso, él dice que el Estado Colombiano “durante la mayor parte de la historia de las relaciones con los Estados Unidos, de ‘aliado incondicional’ de la lucha antinarcóticos” (CARVAJAL, 2009, p. 206), la identidad de Colombia es sumisa hacia los Estados Unidos.

Continuando con el concepto de identidad corporativa propuesta por Wendt, Pastrana y Vera argumentan que, la política exterior de Colombia en el gobierno Uribe (2002-2010) estaba dada por una estrategia populista construyendo una autoimagen con las siguientes características: “asumiendo rol de contención de la Revolución Bolivariana Continental y sosteniendo un deseo de asumir un rol de liderazgo global en seguridad a partir de su experiencia en el Plan Colombia¹⁰, se veía a sí misma como ‘socio estratégico’ comercial y en seguridad de Estados Unidos en la región” (PASTRANA e VERA, 2011, p. 620), al adherirse a la doctrina antiterrorista estadounidense cuyo discurso está impregnado en el Plan de Seguridad Democrática propuesto por Uribe.

⁸ La identidad corporativa está compuesta por cuatro intereses básicos que guían sus acciones y cuyo contenido es socializado internamente antes de la interacción con otros Estados y el sistema, pero es afectado, o condicionado por sus interacciones, a saber: seguridad física (preservación o continuidad del cuerpo social), seguridad ontológica (visión de sí mismos y del mundo), reconocimiento (como actor relevante o influyente) y desarrollo (bienestar, mejoramiento) (WENDT, 1994, p. 4 apud PASTRANA e VERA, 2011,p.207)

⁹ Estado puede tener múltiples identidades como “soberano”, “líder del mundo occidental”, “poder imperial”, (CARVAJAL, 2009, p. 206)

¹⁰ La construcción de una identidad para Colombia como país “problema” y “amenaza” a la seguridad regional que se ha venido construyendo desde la presidencia pastranista, ha derivado en una drástica reducción de los espacios para la actuación autonomista del país en sus relaciones con los Estados Unidos. En efecto, en desarrollo de este argumento, esta internacionalista sostiene que “el plan Colombia” fomentó no solo la imagen de Colombia como un país azotado por el flagelo de las drogas sino también perpetuó su construcción social como país problema en el ámbito global (CARVAJAL, 2009, p. 214).

En la era Uribe, fue ejecutado en el 2003 el Plan de Seguridad Democrática (PSD), este “se implementó en un escenario en el cual los actores armados ilegales se habían fortalecido durante los años anteriores y constituían una real amenaza para la estabilidad y legitimidad del Estado colombiano” (COLOMBIA, 2008), a su vez, el nivel de homicidios, secuestros, desplazamiento forzados entre otros en el 2002 eran alarmantes.

En el 2002 el tema de la seguridad internacional puso más énfasis en la lucha contra el terrorismo, específicamente, después del atentado a las torres gemelas (*World Trade Center*) en los Estados Unidos y que repercutieron a nivel mundial. Con la llegada de Uribe a la presidencia colombiana, se elaboró en su gobierno un nuevo plan nacional de seguridad “El plan de defensa y Seguridad Democrática¹¹” (PSD), esta fue implementada en Colombia el 2003, es un plan que, “se lanzó en un escenario el cual los actores armados ilegales (Guerrillas) se habían fortalecido durante los años anteriores y constituían una real amenaza para la estabilidad y legitimidad del Estado colombiano” (COLOMBIA, 2008)¹².

El interés de los Estados Unidos en Colombia¹³ de eliminar el narcotráfico y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas de Colombia viene desde el Plan Colombia¹⁴ en 1998, fue mejor aprovechado por el presidente Uribe, quien catalogó a los guerrilleros como un bando terrorista, para determinar que no solo representaban una amenaza para Colombia, sino para el mundo entero y así obtener apoyo económico y militar del país del norte para poner en marcha el nuevo plan de seguridad, según Osorio (2010), “El gobierno de Uribe se plegó incondicionalmente a la “guerra antiterrorista” declarada por el Gobierno de George Bush, en el marco de un concepto ambiguo que le permitía incluir como enemigo todo tipo de adversario, más allá de los grupos fanáticos islamistas”. A partir de ese momento la guerra interna se

¹¹ el término “Seguridad Democrática” nació como un nuevo enfoque de la seguridad en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en 1995, por los gobiernos de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Panamá (GACHARNÁ, 2014).

¹² Ese fortalecimiento fue debido a que en la década de 1980 había un protagonismo del M19 y las FARC y ELN, estos estaban cambiando sus estrategias de expansión las cuales se pueden evidenciar en dos nuevos objetivos principales: “hacer presencia en zonas con mayor potencial estratégico y llevar su accionar hacia las zonas urbanas” (*Idem*, 2008). El primero hace referencia a las zonas donde hay ganadería, agricultura comercial, explotación petrolera, las costas y las áreas fronterizas

¹³ El anuncio de la llegada de instructores militares elite de Estados Unidos, para capacitar una unidad perteneciente a la Brigada XVIII y financiada por ese país para la protección del oleoducto Caño Limón-Coveñas mostró el inicio de la intervención militar para proteger los intereses norteamericanos en el país, como parte del Plan Colombia (BUIRAGO, 2006, p. 5).

¹⁴ El denominado Plan Colombia fortaleció indirectamente la lucha contra los grupos subversivos, no sólo desde el punto de vista táctico militar sino desde la capacidad judicial para sancionar a los infractores de la ley colombiana.

“internacionalizó”, gracias a que Uribe aseguró de que se trataba de un problema para la seguridad regional, por lo que comenzó a involucrar a los demás países para la defensa de la estabilidad y la democracia.

A finales de los años 1980, hubo un aumento significativo de las tropas tanto del ELN como de FARC en el territorio nacional, pero debido a la “reacción ofensiva de las Fuerzas Militares contra el secretariado de las Farc, en 1990, en el municipio de Uribe (Meta)”, estos grupos subversivos decidieron agilizar sus estrategias de expansión, debido en gran parte de esta dilatación, los niveles de homicidios, secuestros, desplazamiento forzados entre otros en el 2002 estaban en aumento, se trataba de una muestra de poder de ambos, un juego en el que nadie cedía para no mostrar debilidad. El reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas donde éstos son oriundos y la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia, las recompensas por información, el estímulo a la desertión de combatientes ilegales y la creación de zonas de rehabilitación, consolidación en dos áreas de influencia guerrillera, fue así como se completó el esquema inicial de la “política de seguridad democrática (BUIRAGO, 2006, p. 4).

Al estar fortalecidos los actores armados ilegales y al fracaso de los diálogos de Paz del gobierno Andrés Pastrana, además del aumento de la violencia, especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño, Meta, Arauca y Antioquia. En la época el Estado tenía poco control sobre su territorio, para ello el gobierno empezó a fortalecer las fuerzas militares y a la policía nacional, por lo que, uno de los objetivos del PSD era restablecer el control del territorio por parte del Estado, así como “proteger a la población, eliminar el negocio de las drogas ilícitas, mantener una capacidad disuasiva, actuar con eficiencia, transparencia y rendir cuentas sobre la gestión del Impacto de la Política de Seguridad Democrática” (COLOMBIA, 2008), dirigida especialmente a combatir lo que Uribe entendía como terrorismo. Sin embargo, lo que el expresidente colombiano entendía por seguridad democrática es:

La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este Gobierno no hace suyas concepciones de otras épocas como la "Seguridad Nacional" en América Latina, que partía de considerar a un grupo ideológico o partido político como "enemigo interno" (COLOMBIA, 2003, p. 5).

Es decir, que lo que Uribe planteaba en el PSD era defender el bien público y el territorio nacional como tal, defender las libertades y derechos fundamentales de

todos los ciudadanos, sin importar usar sin medida el monopolio de la fuerza, según Osorio (2010) La política está fundamentada en tres pilares: la protección de los derechos de todos los ciudadanos; la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas y, por último, la solidaridad y cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos.

Para realizar los objetivos del PSD, este establece seis líneas de acción:

I) Coordinar la acción del estado, por medio de la recuperación progresiva de territorio poniendo a la fuerza pública (policía, fuerzas militares) en armonía como las demás entidades del estado, en cuanto a los militares aumentaron en los batallones y en las montañas, la policía establecieron escuadrones móviles (EMcar) en todos los municipios colombianos, así, como la formulación de estrategias conjuntas entre los diferentes organismos de seguridad nacional para tal fin, el consejo de seguridad y defensa nacional¹⁵ coordina todas las acciones tanto a nivel local como a nivel nacional para la efectucción de políticas públicas en seguridad adecuadas.

II) Fortalecer las instituciones del Estado, se trata de la modificación de las legislaciones internas para combatir el terrorismo y el narcotráfico, estas transformaciones en la política criminal “incluirán la abolición de la excarcelación para crímenes como el narcotráfico, así como la aplicación de los principios de la justicia restitutiva para los delitos sin pena privativa de la libertad” (COLOMBIA, 2003, p. 37), así como, el apoyo para los estudios profesionales para los funcionarios; la construcción de esquemas de prisiones y el fortalecimiento de las fuerzas militares¹⁶ pero tendrán respeto, promoción y defensa de los Derechos Humanos.

III) Consolidar el control del territorio nacional, El proceso de consolidación del control estatal del territorio se llevará a cabo de manera gradual, continua y con cobertura nacional para contener, desarticular y disuadir a las organizaciones armadas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad de las instituciones democráticas. Una vez restablecido el control de la Fuerza Pública sobre el territorio, unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de

¹⁵ El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional será la instancia en la que el presidente de la República coordinará con los ministros y la Fuerza Pública la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (COLOMBIA, 2003, p. 34).

¹⁶ Las Fuerzas Militares concentraron sus esfuerzos en defender la soberanía, la integridad del territorio y el orden constitucional, protegiendo a la población civil de quienes la amenazan, desarticulando las organizaciones terroristas, protegiendo la infraestructura de la Nación y defendiendo las fronteras, dentro del objetivo fundamental de fortalecer el Estado de Derecho (COLOMBIA, 2003, p. 37).

la Policía Nacional mantendrán las condiciones de seguridad y protegerán a la población civil.

IV) Proteger a la población y a la infraestructura de la nación, el mecanismo fundamental para proteger las vidas y derechos de los ciudadanos es el fortalecimiento del Estado de Derecho en el territorio nacional. El programa de protección de personas en situación de riesgo del Ministerio del Interior se ha fortalecido para que dirigentes o activistas de grupos políticos, sindicalistas, líderes comunitarios, defensores de derechos humanos o periodistas tengan una protección efectiva. En coordinación con las autoridades y organizaciones regionales, la Red de Solidaridad Social llevará a cabo, con el acuerdo de las familias desplazadas, planes de retorno para facilitar su regreso colectivo a sus lugares de origen. El uso creciente del terrorismo, en especial en las grandes ciudades, será combatido con absoluta firmeza por el Gobierno Nacional para proteger la vida y dignidad de los colombianos.

V) Cooperar para la seguridad de todos, para el éxito de la lucha contra el terrorismo no basta la coordinación y la cooperación internacional: la solidaridad de la ciudadanía y su cooperación con las autoridades es el elemento fundamental. Se constituirán mesas de trabajo interinstitucionales que, actuando como estructuras de apoyo para la centralización de la investigación y de la información de inteligencia estratégica y operacional, conduzcan a la desarticulación de bandas y organizaciones específicas.

Por último, VI) comunicar las políticas y acciones del Estado. El Estado promoverá y respaldará la reflexión por parte de los periodistas y de los medios acerca de cuál debe ser su papel en una democracia en peligro. Las políticas con respecto a la guerrilla, entre 2002 y 2010, se destacaron en dicho período con un 89% de respaldo. Esto demuestra que el país pasó de un pesimismo del 89% (2002) a un ascendente optimismo durante el Gobierno Uribe Vélez: en 2006 el 50% de los encuestados afirmó que el país iba por buen camino; en 2007 esta cifra aumentó a 53%; y en 2008, después de la “Operación Jaque”, alcanzó un 73% (GACHARNÁ, 2014). Es claro que en nuestro caso de investigación, el presidente Uribe Vélez supo aprovechar el discurso y la propuesta de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (así como su acogida por parte de los colombianos) para incrementar la estrategia ofensiva contra las FARC, a las que siempre denominó grupo terrorista y que el término “democrático” del PSD es para lograr su aceptación, ya que, en la

práctica no es más que la misma Seguridad Nacional¹⁷ que se aplicó en América Latina después de la Guerra Fría.

3.Trata de personas en el PSD

Ahora bien, el Estado colombiano ha ratificado diversos instrumentos internacionales, los cuales ha incorporado a la legislación nacional para la lucha contra el crimen organizado transnacional. “Al respecto, en el año 2003 el Estado colombiano firmó y ratificó el Protocolo de Palermo obligándose a cumplir con los compromisos allí dispuestos” (ARÉVALO, 2016, p. 6) y fue aprobado por medio de la Ley 800 de 2003 bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Dicha ley tiene como objetivo principal, combatir directamente la Trata de Personas y para ello el Estado remitió a la aprobación de la ley 985 del 2005, en donde ramificó las principales modalidades de este delito que son: explotación sexual, en donde se incluye la prostitución ajena, el turismo sexual, la pornografía y otras actividades; explotación laboral o servicios forzados; explotación de la mendicidad ajena; matrimonio servil y extracción de órganos. Del mismo modo, la ley explica lo que ellos entienden por explotación de la siguiente manera:

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal (CODIGO PENAL COLOMBIA,2005, p.180)

En cuanto al área de Derechos Humanos, por un lado, Laura Delgado (2014) muestra los resultados positivos del PSD es controlar los grupos al margen de la ley y alcanzar los objetivos propuesta por dicha política, pero a su vez, dice que hubo una antípoda entre la disminución de la violencia dentro del país y el deterioro en la protección de los Derechos Humanos. “En estos casos, se apela a que el PSD, construida desde un marco legal y normativo antiterrorista, fue altamente contradictoria respecto a la defensa de los derechos humanos” (DELGADO, 2014.p.162), la autora también explica que durante la era Uribe, ponía como fachada

el término “democracia” para poder contener la presión internacional por los diferentes incumplimientos de los diferentes tratados asignados por el país, en términos de Derechos Humanos, debido al uso excesivo de la fuerza.

En otro orden de ideas, la trata de personas en el 2009 el ministerio del interior de justicia como la secretaría técnica del comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas y la oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito en Colombia, hicieron con ayuda de la Universidad Nacional un informe descriptivo sobre la trata de personas en la cual, se muestra que en el 2005 el gobierno nacional mediante la ley 985 amplía el concepto de trata de personas, promueve el trabajo conjunto y armónico con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, así como, la inserción de un comité interinstitucional para la lucha contra la trata de personas, cuya finalidad es: desarrollar marcos de información, prevenir la trata de personas a través de medidas sociales, económicas, entre otras; fortalecer las acciones de persecución a organizaciones criminales; proteger y asistir a las víctimas de este delito; promover el trabajo interinstitucional y la cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas entre otras funciones. Y en el 2007, se destaca la existencia del Centro Operativo Anti-trata de Personas (COAT), este tiene como objetivo reducir el impacto del delito en las víctimas y brindar atención a las tratantes.

El país asumió la responsabilidad ante la comunidad internacional para combatir este crimen en dos ámbitos principales: atención a las víctimas y persecución a las redes criminales. Así mismo, Colombia viene adelantando capacitaciones con ONG´s que según la perspectiva de los Derechos Humanos antes mencionados en la primera parte dice que: “estas organizaciones suelen mantener contacto cercano con las víctimas de trata y su cooperación con el Estado aumentaría enormemente las herramientas con las que ha de contar una víctima durante su tratamiento” (CORTÉS, BECERRA, *et al.*, 2011, p. 109), estas ONG´s :

enfocadas en tres (3) ejes generales: prevención de la trata de personas; estrategias y lecciones aprendidas; principios para la asistencia de víctimas de la trata de personas; veeduría ciudadana, enfocada a suministrar instrumentos que permitan llevar a cabo un control social efectivo frente a las responsabilidades del Estado relacionadas con la asistencia a las víctimas de este delito (COLOMBIA, 2009, p. 8).

En el siguiente cuadro 2 se adecua los conceptos de trata de personas en el protocolo de Palermo y los sanciona en el código penal colombiano.

Cuadro 2. Adecuación del protocolo de Palermo al código penal colombiano.

Protocolo de Palermo Art. 3	Código Penal Colombiano
<p>A) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.</p> <p>B) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga la intención de realizar descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;</p> <p>C) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;</p> <p>Artículo 4 Ámbito de aplicación A menos que contenga una disposición en contrario, el presente Protocolo se aplicará a la prevención, investigación y penalización de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo, cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado, así como a la protección de las víctimas de esos delitos.</p> <p>Artículo 5 Penalización. ...Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito: a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.</p>	<p>Art. 188A.- El que capte, traslade, acoga o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación. El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p>188 B cita las circunstancias agravantes así: "...1. Cuando se realice en persona que padezca inmadurez psicológica, trastorno mental, enajenación mental y trastorno psíquico, temporal o permanentemente o sea menor de 18 años. 2. Como consecuencia, la víctima resulte afectada en daño físico permanente y/o lesión psíquica, inmadurez mental, trastorno mental en forma temporal o permanente o daño en la salud de forma permanente. 3. El responsable sea cónyuge o compañero permanente o pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. 4. El autor o participe sea servidor público.</p> <p>Parágrafo. Cuando las conductas descritas en los artículos 188 y 188-A se realicen sobre menor de doce (12) años se aumentará en la mitad de la misma pena</p>

Fuente: OROZCO, Karla, 2014, p.96

Consideraciones Finales

La Trata de Personas es un delito con un gran número de víctimas a nivel mundial, sin embargo, las Relaciones Internacionales observa de manera diferente dependiendo el país, por lo cual cada una de las investigaciones que se realizan solo

se lleva acabo de manera abstracta, impidiendo la posibilidad de poder generar algún tipo de modelo de análisis que lleve a la formulación y construcción de políticas con mayor alcance.

A pesar de la diversificación en la participación de los actores en la lucha contra la Trata de Personas, Organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, las políticas que se han desarrollado no han podido tener avances significativos para la reducción en el número de víctimas, ni en el desarrollo de nuevos focos de investigación que permitan la construcción de mayor conocimiento al fenómeno.

Desde la adhesión al mencionado Protocolo contra la trata, Colombia se comprometió a adaptar la legislación nacional con los parámetros delineados dentro del mismo para lograr trabajar conjuntamente y poder erradicar este delito como se observa en el cuadro 2; buscando brindar la protección necesaria a las víctimas de este crimen y lograr que los actores de esta conducta sean procesados debidamente.

Aunque con la creación del nuevo plan de seguridad democrática la violencia ha aumentado y con ello el desplazamiento forzado. Conforme a lo anterior se puede concluir que, si bien el Estado colombiano ha manifestado interés y compromiso en hacer parte de la lucha contra la trata de personas, lo cual se refleja en la adaptación de los convenios internacionales, en la tipificación y delimitación del delito, en la conformación del Comité Interinstitucional y en la creación de la respectiva Estrategia Nacional contra la lucha de trata de personas, existen retos que requieren de mayor atención. El Estado colombiano a través del Ministerio del interior y de justicia hace convenios para ampliar su cooperación en temas de trata de personas algunas de ellas son la OIM y la ONUDC.

Bibliografía

ARÉVALO, L. **Retos en el cumplimiento del protocolo de Palermo. Estudio de caso: Trata de personas con fines de explotación sexual en Colombia.** Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá. 2016.

BUITRAGO, F. La política de seguridad democrática 2002-2005. **Análisis político**, Bogotá, febrero 2006.

CARVAJAL, L. Posmodernismo y constructivismo: su utilidad en para analizar la política exterior colombiana. **OASIS**, Bogotá, n. 14, p. 201-2018, Diciembre 2009.

CORTÉS, J. et al. ¿Cuál es el problema de la trata de personas? revisión de las posturas teóricas desde las que se aborda la trata. *nova et vetera*, Bogotá, v. 20, n. 64, Enero- Diciembre 2011.

CODIGO PENAL COLOMBIANO, Capítulo V; De los delitos contra la autoestima personal, Artículo 188 A, 2005.

COLOMBIA. **Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los Derechos Humanos**. Vicepresidencia de la República, Bogotá, 2008.

COLOMBIA. **Política de defensa y seguridad democrática**. Ministerio de Defensa, Bogotá 2003.

COLOMBIA. **Planes de acción departamentales de lucha contra la trata de personas**. Ministerio de interior y justicia de Colombia. Bogotá.2009.

DELGADO, L. Análisis de los Derechos Humanos en la política exterior de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez: Discrepancia entre las normas y la realidad. *Revista Análisis Internacional*, Bogotá, v. 5, n. 1, Enero-Junio 2014.

ESPERANZA, F. Disponible en: <<http://fundacionesperanza.org/historia/>>. Acceso en: 11 junio 2017.

GACHARNÁ, Diana. **La Política de Defensa y Seguridad Democrática en Colombia (2002 - 2004): ¿promoción del miedo o profundización democrática?**; Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora Del Rosario, Bogotá, 2014.

GUEVARA, C. **La trata de personas en Colombia**. OTPAL. [S.l.]. 2015. La trata de personas. Comisión nacional de los derechos humanos. México. 2012.

http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20130808_01.pdf

ACCESO EN: 08 de febrero de 2018.

MÉXICO, C. N. D. L. D. H. **La trata de personas**. México DF. 2012.

NAGLE,. Selling souls: the effect of globalization on human trafficking and forced servitude. **Wisconsin international law journal**, v. 26, n. 1, 2008.

NOGUEIRA, J.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2005.

OROZCO, K. L. **Análisis del protocolo de Palermo y su utilización en la legislación procesal penal ecuatoriana, en los casos de trata de personas, especialmente en mujeres y niños.** Universidad del pacífico. Quito. 2014.

OSORIO, Luis. **Seguridad Democrática Vs Seguridad Ciudadana:** Un estudio de caso Sumapaz; Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

UNIDAS, N. **Los derechos humanos y la trata de personas.** Nueva York y Ginebra: [s.n.], 2014.

UNAL; UNODC; MINISTERIO DE INTERIOR Y JUSTICIA. **Estudio Nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia.** Bogotá. 2009.

PASTRANA, E; VERA, D. La estrategia populista en la política exterior de Álvaro Uribe. **Papel político**, Bogotá, v.16, n.2, p.599-635, julio-diciembre 2011.

VASCONCELOS TEIXEIRA DE MELO, J. **La cooperación bilateral entre Brasil y Colombia para el combate al crimen organizado transnacional: un análisis a partir del realismo neoclásico.** Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, p. 124. 2015.

MÉXICO, C. N. D. L. D. H. **La trata de personas.** México DF. 2012.