

ESTRATEGIA DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS 2013 - 2018

Documento estratégico de la Política Pública de Lucha contra la Trata de Personas de Santander 2013 – 2018. Ordenanza Departamental 076 de 2013

Gobernación de
Santander – Secretaría del
Interior.

Comité Departamental de
Lucha contra la Trata de
Personas.

Oficina de las Naciones
Unidas Contra la Droga y
el Delito

Contenido

Introducción.....	3
I. Antecedentes de la Trata de Personas en Santander.....	4
II. Estadísticas sobre la trata de personas en Santander.....	6
III. MARCO JURÍDICO.....	11
Instrumentos internacionales.....	11
Normatividad nacional.....	17
Normatividad departamental.....	20
IV. MARCO CONCEPTUAL.....	22
La política pública desde el enfoque del policy cycle.....	22
Uso de indicadores para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia departamental.....	25
V. CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LA ESTRATEGIA DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.....	27
Objetivo general.....	27
Objetivos específicos.....	27
Herramientas.....	28
Resultados.....	29
Análisis de matrices de datos Tipo 1.....	31
Matrices de datos Tipo 2.....	33
Análisis general.....	35
VI. ESTRATEGIA DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS.....	38
Enfoques de la Estrategia Departamental.....	38
Objetivos de la Estrategia Departamental.....	40
Líneas de la Estrategia Departamental.....	41

ANEXOS.....	0
OBJETIVOS, INDICADORES Y METAS POR EJES	5
1. Eje de Prevención	5
2. Eje de Asistencia y Protección	9
3. Eje de Investigación y Judicialización.....	12
4. Eje de Coordinación y sostenibilidad.....	14
5. Eje de generación y gestión del conocimiento	17
6. Eje Seguimiento y Evaluación	18

Introducción.

El departamento de Santander ha recorrido un largo camino en la lucha contra la trata de personas. Desde el año 2008 surgió un compromiso para trabajar de manera coordinada en todos los aspectos que tienen que ver con la prevención, la atención a víctimas y la judicialización del delito. Gracias a esto, se ha convertido en referente para los demás departamentos en el país.

Este año, y gracias a la experiencia que deja el trabajo desarrollado, el departamento de Santander inicia el proceso para declarar e implementar la Política Pública Departamental de lucha contra la trata de personas, proceso que deja como resultado la Ordenanza Departamental 076 de abril de 2013. Pero los esfuerzos no quedan allí. Conocedores de la suerte que puede tener la Política Pública, si no existe una herramienta que permita su ejecución, seguimiento y evaluación, el departamento se ha a la tarea de diseñar una *Estrategia Departamental de lucha contra la trata de personas*, la cual, la cual traduce en metas medible los esfuerzos que se plasmaron de la Política Pública.

Así mismo, y teniendo en cuenta la diversidad del territorio, y la importancia de contar con la participación de los funcionarios y funcionarias que están vinculados a las instituciones que tienen responsabilidad en el tema de trata de personas, la elaboración de la Estrategia se desarrolló bajo un enfoque participativo, el cual permitió recoger los diferentes insumos que dieron origen a la la Estrategia.

De esta forma, Santander presenta el documento de la *Estrategia departamental de Lucha contra la trata de personas*, componente integral de la Política Pública Departamental y herramienta para la realización de acciones que conlleven a proteger a las y los santandereanos de este delito que le pone precio al ser humano.

I. Antecedentes de la Trata de Personas en Santander.

Desde el año 2008, el Departamento de Santander inició un trabajo en la lucha contra la trata de personas a través del desarrollo de diversas acciones que han permitido, al día de hoy, consolidarse como una de las regiones con mayores avances en lo que respecta al análisis de este delito y a la prevención del mismo con un enfoque territorial descentralizado

El primer para institucionalizar los esfuerzos lo concreta el Departamento con la creación y adopción del Decreto Departamental 0250 de 2008, mediante el cual se conforma el Comité Departamental de lucha contra la trata de personas. En el año 2010 se inicia el desarrollo de actividades dirigidas hacia el conocimiento de la situación del departamento en materia de trata de personas, construyéndose, con el apoyo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, un diagnóstico departamental titulado *“Capacidad de identificación, comprensión y respuesta institucional frente al delito de trata de personas en las provincias del departamento de Santander”*. Dicho documento permitió tener un panorama claro sobre las fortalezcas y debilidades que tienen cada una de las provincias que conforman el departamento, de tal forma que la intervención a realizar diera respuesta a las necesidades identificadas.

En el mismo año, la Gobernación de Santander inicia el acompañamiento a los municipios, especialmente las cabeceras de provincia, para la creación de los comités municipales de lucha contra la trata de personas, como una forma de dar cumplimiento a la descentralización de la Política Pública Nacional. A la fecha, el departamento cuenta con once comités municipales.

Tabla 1. Comités municipales de lucha contra la trata de personas en Santander

MUNICIPIO	DECRETO O ACUERDO
Girón	Decreto 021 de 3 de febrero de 2010
Barbosa	Decreto 081 de 15 de abril de 2010
Barrancabermeja	Decreto 162 de 20 de mayo de 2010
Socorro	Decreto 095 de 18 de junio de 2010
Málaga	Decreto 038 de 28 de junio de 2010
Bucaramanga	Acuerdo 017 de 15 de julio de 2010
Suratá	Decreto 013 de 11 de marzo de 2011
California	Decreto 014 de 14 de marzo de 2011
San Vicente de Chucurí	Decreto 036 de 17 de marzo de 2011
Lebrija	Decreto 011 de 30 de marzo de 2011
San Gil	Decreto 100 de febrero de 2013

Fuente: información construida con base en los resultados del Diagnóstico Departamental 2011.

Así mismo, el departamento ha realizado actividades de formación dirigidas a funcionarios de instituciones con responsabilidad en el tema de trata, teniendo en la actualidad cerca de 400 personas, de instituciones públicas y privadas, sensibilizadas y con conocimientos en materia de trata de personas. Las actividades de formación se han implementado en forma de de cursos intensivos de uno o dos días hasta la realización del primer diplomado en Colombia sobre este delito

Finalmente y como un proceso que para consolidarse necesitaba mayores alcances en términos de planeación departamental, se expide el 25 de abril de 2013 la Ordenanza 076, *“por medio de la cual se implementa la Política Pública de Lucha contra la trata de personas en el departamento de Santander”*, siendo el primer departamento del país en contar con un instrumento de estas dimensiones.

II. Estadísticas sobre la trata de personas en Santander.

Como se mencionó anteriormente, el departamento de Santander en el año 2010 realiza un diagnóstico sobre la capacidad institucional y de respuesta frente al delito de trata de personas, con el fin de tener una mayor claridad sobre las acciones a realizar en el territorio¹. A continuación se presentan los datos más relevantes de este diagnóstico, los cuales fueron insumo para la construcción de la Estrategia departamental.

Frente a la percepción y creencias sobre el delito de trata de personas a nivel departamental, el 17.6% de los funcionarios tienen algún conocimiento o sensibilización relacionada con este delito. En la provincia Comunera es donde menos se conoce sobre la trata de personas, solo el 6.3% de los funcionarios entrevistados han escuchado hablar de manera frecuente acerca de la trata de personas. El mayor grado de conocimiento lo concentra la provincia de Soto, la cual incluye el Área Metropolitana de Bucaramanga, en donde el 23% manifiestan haber escuchado del tema.

Tabla 2. Conocimiento del delito de trata de personas por parte de los funcionarios en el Departamento de Santander.

PROVINCIA	CONOCIMIENTO DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS POR PARTE DE FUNCIONARIOS (AS)
Soto	23%
García Rovira	18.2%
Barbosa	21%
Guanenta	13%
Mares	10%
Comunera	6.3%

Fuente: información construida con base en los resultados del Diagnostico Departamental 2011.

Con respecto al conocimiento por parte de la comunidad en general, **solo el 1.5% de los habitantes del departamento reconocen la existencia de la trata de personas. Lo anterior demuestra que la comunidad poco o nada conoce acerca de este delito.** De este elevado porcentaje de desconocimiento colectivo del tema podría impactar en una baja capacidad para la identificación y denuncia de posibles casos.

¹ Capacidad de identificación, comprensión y respuesta institucional frente al delito de trata de personas en las provincias del departamento de Santander. Diagnostico Departamental. 2011. Gobernación de Santander - UNODC.

Tabla 3. Conocimiento del delito de trata de personas por parte de la población en el Departamento de Santander

PROVINCIA	CONOCIMIENTO DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS POR PARTE DE LA POBLACIÓN
Soto	1.4%
García Rovira	0
Vélez	2.7%
Guanenta	4.3%
Mares	0
Comunera	0

Fuente: información construida con base en los resultados del Diagnostico Departamental 2011.

En cuanto al conocimiento de los instrumentos internacionales aplicables a la trata de personas, el 36% de los funcionarios los identifican. Por otro lado, se observa un mejor conocimiento en lo concerniente a la legislación nacional. El 42.3% de los funcionarios tienen noción de la Ley 985 de 2005 y el tipo penal existente en el país.

De otra parte, 25.5% de los funcionarios en el departamento asocian la trata de personas con el ejercicio de la prostitución, de tal forma que consideran la explotación sexual como la única que configura el delito. Esta situación hace que sea más difícil reconocer las demás finalidades por las cuales se puede presentar un caso de trata; o lleva a pensar que las víctimas de explotación sexual no lo son porque ejercían la prostitución o sabían que iban a ejercerla en la ciudad de destino.

Con respecto al conocimiento de la Política Pública Nacional en materia de trata de personas, el 61.4% de los funcionarios dijo desconocer la existencia de esta. El restante 37.1% manifiesta conocer la Política Pública Nacional en el tema de trata, pero no logra definirla con precisión, ya que desconoce los ejes centrales de la estrategia, su razón de ser y la realidad de su implementación.

En cuanto al conocimiento de la ruta a seguir ante un caso de trata de personas, el 22,6% de los funcionarios no tienen claro que procedimiento se realiza. Lo anterior dificulta la denuncia e investigación de situaciones que pueden ser trata de personas, así mismo, impide el acceso de las víctimas y sus familias a la atención inmediata y mediata que el Estado brinda. Al verificar el conocimiento de la ruta de denuncia por parte de la población, el 81.3% de la comunidad no sabía a dónde acudir o como poner en conocimiento de las autoridades un posible caso.

Frente a la articulación de las instituciones con el nivel departamental, el 34.8% de funcionarios la perciben como regular. Lo anterior, debido a la poca interacción que presentan los miembros del comité departamental con los integrantes de los comités municipales, quienes desconocen a sus pares. Si se tiene en cuenta que el proceso de

descentralización de la política pública de lucha contra la trata de personas establece una relación vertical, es decir, del comité interinstitucional se desprenden los comités regionales y departamentales y de estos los comités municipales, debería reforzarse un proceso de articulación en todos los niveles, lo cual generaría más dinamismo y mayor apoyo a las acciones propuestas desde niveles superiores. Sin embargo, la realidad demuestra que esto no ocurre, ya que en ninguno de los niveles se conocen los representantes de las entidades pares de manera que no se genera una comunicación fluida y directa, la cual es fundamental en la puesta en marcha de la descentralización de la política pública.

Así mismo, la existencia de los comités municipales también es desconocida. El 73% de funcionarios manifestaron no conocer sobre la creación de estos espacios de interacción en sus territorios locales. Lo anterior deja observar la escasa funcionalidad de los comités municipales que han sido creados, en donde no existe una claridad de las instituciones lo conforman, agudizada por la ausencia de reuniones después de su conformación formal.

En cuanto a la existencia de planes, proyectos o acciones de las propias entidades en el tema de trata de personas, el 21% de los municipios del departamento incluyeron dentro de sus planes de desarrollo la línea de trata de personas, dejando metas establecidas y presupuestos asignados.

Así mismo, se encontró que alrededor del 23% de los habitantes de las provincias han migrado de sus lugares de origen en busca de oportunidades laborales, especialmente las personas ubicadas en la provincia de García Rovira y Vélez (54.5% y 51.3% respectivamente). La población más propensa a migrar en busca de empleo son los jóvenes, quienes al terminar los estudios secundarios no pueden continuar con la educación superior ni encuentran ocupaciones estables y satisfactorias, con lo que se agudiza la situación de vulnerabilidad hacia aceptación de propuestas laborales o educativas que les garantizan la salida de sus lugares hacia otros destinos, ofertas que pudieran estar aprovechando las personas o grupos dedicados a la trata.

En el ámbito de la violencia intrafamiliar y violencia armada, se encontró que el 33.7% de los funcionarios perciben estas situaciones como causas de desintegración familiar, especialmente en las provincias de Mares y Vélez. La asociación entre violencia intrafamiliar, violencia armada, desintegración familiar y trata de personas surge porque al desarticularse la familia, los niños, niñas y adolescentes, en la mayoría de los casos, quedan expuestos o son más vulnerables a situaciones o propuestas que terminen en casos de trata de personas. Si la familia no establece vínculos de protección, ni genera apoyo y confianza, ni ofrece un ambiente sano de comunicación con sus miembros, es muy probable que alguno de ellos busque la forma de poder alejarse de situaciones de violencia.

La presencia de grupos al margen de la ley también es un factor que se tiene en cuenta en el análisis situacional de la trata de personas en el Departamento de Santander. El

53.9% de los funcionarios manifiesta la presencia de grupos organizados como guerrilla, paramilitares y ahora Bandas Criminales –BACRIM-. Estas últimas especialmente el Mares y Soto. En Vélez reconocen la presencia de grupos armados ilegales asociados al micro tráfico de estupefacientes. Si bien es cierto, en el departamento no se han presentado casos en los cuales estos grupos de crimen organizado tengan como negocio paralelo la trata de personas, estudios nacionales e internacionales han demostrado que la delincuencia organizada tiende a manejar también redes de trata de personas, como una forma de financiamiento.

Por otra parte, en Santander el 45.5% de los funcionarios consideran que la explotación sexual es la principal finalidad de la trata de personas. Cifra que se afirma teniendo en cuenta que ocho de los nueve casos en investigación en el departamento están por explotación sexual. La gran cantidad de bares y prostíbulos, especialmente en las provincias de Mares y Soto, y el poco control a que están sometidos, son factores que contribuyen a la idea de tener la explotación sexual como principal modalidad de la trata de personas. Las pocas fuentes de trabajo y la informalidad en los procesos de contratación, especialmente en lo que corresponde a labores de campo llevan a que el 26.3% de los funcionarios consideren como segunda modalidad de explotación el trabajo o servicios forzados, especialmente en la provincia de García Rovira. Por otra parte, el 15% de funcionarios, especialmente de la Provincia de Vélez, manifestó que la principal modalidad que se podría presentar en su territorio es la servidumbre, especialmente en lo que respecta a trabajos domésticos realizados por niñas de la zona rural que son llevadas a las ciudades a través de ofertas laborales cuyas condiciones no siempre son las adecuadas. Por otra parte, el 6.7% de funcionarios piensan que en sus municipios podrían presentarse casos de matrimonio servil, sin embargo, este tipo de situaciones son aceptadas culturalmente, haciéndose más difícil la identificación y denuncia de estos posibles casos. Finalmente, el 6.5% de funcionarios consideran que se podrían estar presentando casos de mendicidad ajena, sobre todo en ciudades como Bucaramanga y el área metropolitana, Socorro y Barrancabermeja.

En cuanto a la población con mayor riesgo de ser víctima de trata de personas, el 70% de funcionarios consideran a los niños, niñas y adolescentes como la población con mayor riesgo de caer en la trata de personas. El 21% considera a las mujeres, 5.41% piensan que son los hombres, especialmente desempleados y trabajadores del campo, quienes pudieran ser fácilmente víctimas de este delito. El 3.6% asumen que cualquier persona, independiente del género y la edad podría ser víctima de trata de personas.

Frente al reconocimiento de posibles lugares de captación, los funcionarios manifiestan que, de presentarse casos, los lugares de captación podrían ser los parques principales, fincas de recreo, bares, discotecas, prostíbulos, plazas de mercado, colegios, universidades, barrios precarios y fincas en zonas rurales. Otras zonas podrían ser los centros mineros y la represa de Hidrosogamoso. Igualmente se identificó como posibles formas de captación las ofertas de empleo, clasificados en la prensa, y las redes sociales, especialmente con los más jóvenes.

Ahora, entre los factores culturales que podrían estar facilitando la ocurrencia del delito en la provincia de Soto, se encuentra la mentalidad de adquirir dinero fácil, la ausencia de un rechazo generalizado a situaciones de trabajo infantil que podrían terminar en explotación, la percepción de la mujer como objeto sexual, el desconocimiento por parte de algunas poblaciones vulnerables de los derechos sexuales y reproductivos y las situaciones de violencia intrafamiliar que no se denuncian y que desencadenan en desestructuración.

III. MARCO JURÍDICO.

Desde principios de siglo, una de las respuestas que han adoptado los estados para combatir la trata de personas ha sido la redacción de instrumentos jurídicos en el ámbito interno e internacional que por un lado definen el alcance de lo que debe entenderse por trata de personas y por el otro brindan herramientas a las autoridades para prevenirla y combatirla.

De esta manera se presentará a continuación el proceso de creación de normas para contrarrestar la trata de personas pasando por el ámbito internacional, el nacional y el departamental.

Instrumentos internacionales

En el escenario multilateral y luego de una creciente preocupación por el fenómeno de mujeres de piel blanca que eran vendidas a través de las fronteras internacionales para la explotación sexual, los estados iniciaron un proceso de creación de normas multilaterales que en un primer momento buscaron colocar de presente la situación a manera de denuncia sin implicar mayores obligaciones para los estados en su responsabilidad de prevenir y combatir el fenómeno. De esta manera podemos ubicar en el año de 1904 el primer Acuerdo Internacional para Suprimir la Trata de Blancas, firmado el 18 Mayo de ese año en París y cuyo objeto no era precisamente la protección de los derechos humanos de aquellas mujeres sometidas a la explotación sexual en diferentes países, sino que el instrumento buscaba organizar una estructura de autoridades nacionales en cada país para la repatriación de mujeres extranjeras que fueran encontradas en el ejercicio de la prostitución, utilizando así un enfoque de protección de la moralidad pública que no podía permitir que mujeres extranjeras estuviesen en otro país en esta ocupación y desplazando a la mujer víctima de la trata a un escenario de culpabilidad y en otras palabras responsable de la prostitución.

Posteriormente surge en 1910, el Convenio Internacional Relativo a la Represión de la Trata de Blancas, mediante el cual se establece un concepto de castigo para aquella persona dedicada a captar en uno u otro estado a mujer o niña entregada al libertinaje tal y como era establecido en el texto del instrumento. A pesar de las diferencias conceptuales de los instrumentos de la época, se consideran los primeros intentos por definir y enmarcar un fenómeno que luego fue tomando dinámicas propias y ampliando su espectro de victimización.

Pero solo sería hasta después de 1910 que la comunidad iniciaría un movimiento más firme y continuó en su esfuerzo por reprochar el tráfico de mujeres y niños para la explotación sexual, castigar a los responsables y facilitar mecanismos de cooperación y repatriación entre los estados involucrados. En este proceso mencionaremos la expedición de los siguientes instrumentos en la primera mitad del siglo XX:

- Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores, Ginebra, 30 de septiembre de 1921.
- Convención relativa a la esclavitud, Ginebra, 25 de septiembre de 1926.
- Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, Ginebra, 11 de octubre de 1933.
- Protocolo que Enmienda la Convención para Represión de la Trata de Mujeres y Menores, concluida en Ginebra el 30 de septiembre de 1921 y la Convención para la Supresión del Tráfico de Mujeres Mayores de Edad, concluida en Ginebra el 11 de octubre de 1933, Lake Success, 12 de noviembre de 1947.
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, Nueva York, 2 de diciembre de 1949.
- Protocolo que Enmienda la Convención sobre la Esclavitud del 25 de septiembre de 1926, Nueva York, 7 de diciembre de 1953.
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, Ginebra, 7 de septiembre de 1956.

A pesar de este esfuerzo normativo, con la aparición en 1948 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se logró universalizar la prohibición de la trata entendida como nueva forma de esclavitud bajo la siguiente disposición en su artículo 4: *“Nadie será sometido a la esclavitud o servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”*.

A partir de 1948 el proceso normativo internacional frente a la trata de personas toma dos vertientes, por un lado surgen instrumentos propios del derecho internacional de los derechos humanos que pueden ser utilizados en el abordaje en casos de trata de personas por su claro enfoque de protección de los derechos del ser humano y por otro lado aquellos instrumentos internacionales que buscan dotar de herramientas a las autoridades para perseguir la trata de personas como uno de los delitos del crimen organizado transnacional.

Así las cosas pretendemos con las siguientes referencias, facilitar a aquellos funcionarios y personas interesadas que acudan al derecho internacional para ampliar su comprensión frente al tema de trata de personas a la hora de dimensionar cuales son los derechos que se encuentran amenazados o vulnerados frente a una situación de trata de personas y que tipo de acciones implementar para su protección.

Las normas a las cuales se puede acudir son las siguientes:

- ***Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.***

Es un instrumento que fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de Diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de Marzo de 1976. Hasta la fecha ha sido ratificada por 72 países y 164 son parte. Colombia lo firmó el 21 de Diciembre de 1966 y lo ratificó el 29 de Octubre de 1969. Es un instrumento importante para el tema de trata de personas ya que en sus artículos 2, 3, 7, 8, 9, 12, 14, 23 y 26 se prohíben expresamente las diferentes formas de explotación como la esclavitud, la servidumbre, la trata y el trabajo forzoso. Además, este instrumento recalca la responsabilidad de los estados de tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos contenidos en el mismo. Colombia es parte a su vez del Protocolo Adicional de este instrumento que consagra un mecanismo de denuncias individuales.

- ***Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.***

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/180 el 18 de Diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. Hasta la fecha, 98 países lo han firmado y 186 son parte. Colombia lo firmó el 17 de Julio de 1980 y lo ratificó el 19 de Enero de 1982. En los artículos 2, 6, 9, 11, 12, 14, 15 y 16 contiene disposiciones que obligan a los estados parte a tomar medidas para eliminar todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

- ***Convención sobre los Derechos del Niño.***

Ésta Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25 el 20 de Noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Hasta la fecha, 140 países la han firmado y 193 son parte. Colombia lo firmó el 26 de enero de 1990, lo ratificó el 28 de enero de 1991 y fue aprobado mediante la Ley 12 de 1991. En sus artículos 7, 16, 19, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 37 y 39 recalca la especial protección que deben tener los niños y la responsabilidad de los estados en la prevención y protección de niños y niñas víctimas del tráfico y la trata de personas.

- ***Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.***

Éste instrumento fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 54/263 el 25 de Mayo de 2000 y entró en vigor el 18 de Enero de 2002. Hasta la fecha 116 países la han firmado y 131 son parte. Colombia lo firmó el 6 de septiembre de 2000 y lo ratificó el 11 de noviembre de 2003. Es un instrumento muy pertinente porque aborda de una manera más específica la problemática en sus artículos 1, 2, 3 y 8 reiterando la obligación de los estados de tomar medidas y prohibir estas prácticas que eventualmente podrían configurar situaciones de explotación en casos de trata de personas.

- ***Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.***

Este Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 54/263 el 25 de mayo de 2000 y entró en vigor el 12 de febrero de 2002. Hasta la fecha, 124 países lo han firmado y 128 son parte. Colombia lo firmó el 6 de septiembre de 2000 y lo ratificó el 25 de mayo de 2005. Es un instrumento que en sus artículos del 1 al 4 plantea una serie de obligaciones para los estados que en un contexto de reclutamiento ilícito de menores de edad como el caso colombiano sirve para colocar de presente el debate de las formas de trata que se cometen en el marco del conflicto armado y cómo podemos diferenciarla de otros delitos propios de este contexto particular.

- ***Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.***

Este instrumento fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 39/46 el 10 de diciembre de 1984 y entró en vigor el 26 de junio de 1987. Hasta la fecha 76 países lo han firmado y 146 son parte Colombia lo firmó el 10 de abril de 1985 y lo ratificó el 8 de diciembre de 1987. El análisis de este instrumento podría ser importante porque en términos generales el delito de trata supone tratos crueles, inhumanos y degradantes pero sería pertinente mirar si las definiciones o conceptos que contiene este instrumento (Artículos 1, 3, 13, 14), como el de tortura, podrían encasillarse en todos los casos de trata o no.

- ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.***

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX) el 21 de diciembre de 1965 y entró en vigor el 4 de Enero de 1969. Hasta la fecha, 85 países la han firmado y 173 son parte Colombia la firmó el 23 de Marzo de 1967 y la ratificó el 2 de septiembre de 1981. Este instrumento en sus artículos 2, 5 y 6 enmarca la responsabilidad de los estados para evitar y eliminar cualquier forma de discriminación racial y muchas formas de esclavitud y trata pueden tener entre sus causas o fuentes este factor de discriminación por lo que se podría analizar si es posible o cómo es posible encasillar los elementos de las disposiciones de este instrumento con el tema de trata.

- ***Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (conocida como la Convención de Belém do Pará).***

Este instrumento fue adoptado el 9 de junio de 1994 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Fue ratificada por Colombia en 1995, con vigencia a partir del 16 de diciembre de 1996 y aprobada por la Ley 248 de 1995. Es un instrumento importante porque en sus disposiciones del artículo 2 no sólo se define el concepto de violencia, sino que cataloga a la trata como una de las formas de violencia contra la mujer.

- **Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).**

Suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, entró en vigor el 18 de Julio de 1978. Colombia lo ratificó el 31 de Julio de 1973. Este instrumento es importante porque al igual que el PIDCP prohíbe expresamente en su artículo 6 la esclavitud, la servidumbre, la trata y el trabajo forzoso.

- **Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.**

Instrumento adoptado el 18 de Marzo de 1994, entró en vigor el 15 de Agosto de 1997.

- **Convenio OIT No. 29 relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio.**

Este Convenio fue adoptado en la Conferencia General de la OIT el 28 de junio de 1930 y entró en vigor en mayo 1 de 1932. Hasta la fecha 174 países lo han ratificado. Colombia lo ratificó el 4 de marzo de 1969. Es un instrumento muy importante porque a pesar de su adopción previa a la declaración universal de derechos humanos, consagra en sus artículos 1, 2 y 6 un concepto de trabajo forzoso u obligatorio entendiendo este una de las formas de explotación consagradas en el delito de trata de personas en nuestra legislación nacional con lo cual se constituye en una fuente de interpretación para este tipo de casos.

- **Convenio OIT No. 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.**

Es un instrumento que fue adoptado en la Conferencia General de la OIT el 26 de junio de 1973 y entró en vigor el 19 de junio de 1976. Hasta la fecha 154 países lo han ratificado. Colombia lo ratificó el 2 de febrero de 2001. Este Convenio contiene disposiciones importantes (Artículos 1, 2 y 3) que buscan la protección de los menores frente al ámbito laboral. Aunque a grandes rasgos no haga una referencia específica a la trata, éste delito se da en varios casos a través del trabajo forzoso de menores por lo que sería importante analizar cómo este instrumento podría encasillarse en el delito.

- **Convenio OIT No. 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.**

Este Convenio fue adoptado en la Conferencia General de la OIT el 17 de junio de 1999 y entró en vigor el 19 de noviembre de 2000. Hasta la fecha 170 países lo han ratificado. Colombia lo ratificó el 28 de enero de 2005. Este instrumento es de importancia para el abordaje de casos de trata de personas ya que ubica la trata de niños, como una de las peores formas de trabajo infantil en su artículo 3 (1).

- **Convenio OIT No. 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso.**

Este Convenio fue adoptado en la Conferencia General de la OIT el 25 de junio de 1957 y entró en vigor el 17 de enero de 1959. Hasta la fecha ha sido ratificado por 169 países. Colombia lo ratificó el 7 de junio de 1963. Sin duda es un instrumento que permite determinar algunas obligaciones claras sobre la responsabilidad de los estados en la

abolición del trabajo forzoso que constituye una de las formas de explotación en el delito de trata.

- ***Convenio OIT No. 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.***

Este Convenio fue adoptado en la Conferencia General de la OIT el 24 de junio de 1975 y entró en vigor el 9 de diciembre de 1978. Hasta la fecha sólo 23 países lo han ratificado. Colombia no lo ha ratificado. La situación de vulnerabilidad de los migrantes muchas veces constituye una situación que “facilita” la comisión del delito de trata.

- ***Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.***

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158 el 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor en julio 1 de 2003. Hasta la fecha ha sido firmada por 30 países y 41 son partes. Colombia se adhirió a la Convención el 24 de Mayo de 1995. Desde la perspectiva del crimen organizado y entendiendo la trata de personas como uno de los tres delitos más rentables a nivel internacional, los estados también se han dado a la tarea de crear e incorporar el tema de la trata dentro de los instrumentos que brindan a los estados herramientas para combatir el delito. En esta perspectiva el marco jurídico internacional de la trata de personas para aquellos funcionarios cuyas labores se encuentran en el ámbito de la persecución penal y el desmantelamiento de estructuras del crimen organizado los instrumentos de referencia en el derecho internacional son los siguientes:

- ***Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) y sus Protocolos Complementarios.***

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 55/25 el 15 de Noviembre de 2000 y entró en vigor el 29 de Septiembre de 2003. Hasta la fecha 147 países la han firmado y 149 son partes. Colombia la firmó el 12 de diciembre de 2000 y la ratificó el 4 de agosto de 2004, la aprobó mediante la Ley 800 de 2003.

- ***Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños.***

Este Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 55/25 el 15 de Noviembre de 2000 y entró en vigor el 25 de diciembre de 2003. Hasta la fecha 117 países lo han firmado y 131 son partes. Colombia lo firmó el 12 de diciembre de 2000 y lo ratificó el 4 de agosto de 2004.

- ***Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.***

Este Protocolo fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 55/25 el 15 de Noviembre de 2000 y entró en vigor el 28 de enero de 2004.

Hasta la fecha 112 países lo han firmado y 119 son partes. Colombia aún no lo ha ratificado ni es parte.

- ***Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.***

Este Estatuto fue aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Entró en vigor en julio 1 de 2002. Hasta la fecha 139 países lo han firmado y 109 son parte Colombia lo firmó el 10 de diciembre de 1998 y lo ratificó el 5 de agosto de 2002. El análisis de este instrumento es muy importante porque en sus disposiciones en particular el artículo 7 (1) (c) y (2) (c) hace referencia como crimen de lesa humanidad a formas de explotación de la trata a pesar de que no contiene la expresión de “trata de personas” como tal. Este tratamiento de la trata como crimen de lesa humanidad es complejo su aplicación en la práctica requerirán de un análisis más detallado.

Normatividad nacional

En Colombia se han ratificado convenios internacionales, que han permitido que el país cuente con herramientas en materia legal para combatir de manera más eficaz cualquier delito que vulnere los derechos los ciudadanos y ciudadanas.

En relación con la trata de personas, la consagración constitucional de su prohibición en el artículo 17 y en consonancia con el artículo 4 de la declaración universal han establecido un marco jurídico que favorece la protección integral de cualquier persona que se encuentre en riesgo o se haya visto sometida a la condición de víctima de este delito. Adicionalmente señalamos a continuación otros artículos que abren el marco de protección nacional en relación con la trata de personas:

- Art. 17: Se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.
- Art. 12: Nadie será sometido desaparición forzada, torturas o tratos crueles inhumanos o degradantes.
- Art. 13: Consagra el principio según el cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y establece como obligación del Estado la protección de las personas con debilidad manifiesta y la de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- Art. 25: El trabajo es un derecho y una obligación social y goza de todas las modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.
- Art. 43: La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación (...).
- Art. 44: Los niños (...) Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la

Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- Art. 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Los anteriores artículos facilitan un soporte constitucional para el avance legislativo en Colombia en el tema de trata, entendiéndose este como una conducta/delito que vulnera derechos fundamentales de todo ser humano y como una violación a la dignidad humana y la autonomía personal.

Haciendo un recorrido por la armonización legislativa, mediante el proyecto de ley N° 134 del 2001, se propone la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este proyecto de ley convertido luego en la ley aprobatoria de tratado mediante la ley 800 del 2003 incorpora al ámbito doméstico o nacional estándares para la protección de la soberanía del Estado, la penalización de un grupo delictivo organizado, la asistencia jurídica y protección a las víctimas.

Aparte del proyecto de ley N° 134 del 2001, que da como origen la ley 800 del 2003, el país ha desarrollado otros aportes en materia de ley para combatir el delito y salvaguardar la dignidad y derechos de las personas que pudieran ser víctimas. Cabe resaltar:

- Decreto 1974 de 1996: Por el cual se crea el Comité Interinstitucional para la Lucha contra el Tráfico de Mujeres, Niñas y Niños como organismo consultivo del Gobierno Nacional y ente coordinador de las sesiones que desarrolle el Estado Colombiano para combatir el tráfico, la explotación y abuso sexual de las mujeres, niñas y niños. Con carácter permanente y adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho. Este Comité en virtud del artículo 12 de la ley 985 de 2005 se transforma en el hoy conocido Comité Interinstitucional de lucha contra la trata.
- La ley 747 del 2002: por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea un tipo penal de trata de personas que en virtud de los instrumentos internacionales define el delito y sus modalidades mediante la incorporación del artículo 188ª del Código Penal hoy modificado por la ley 985 de 2005: Artículo 188-A. *Trata de personas. El que promueva, induzca constriña facilite financie, colabore o participe en el traslado de una persona dentro del territorio nacional o al exterior recurriendo a cualquier forma de violencia, amenaza, o engaño, con fines de explotación, para que ejerza prostitución,*

pornografía, servidumbre por deudas, mendicidad, trabajo forzado. Matrimonio servil, esclavitud con el propósito de obtener provecho económico o cualquier otro beneficio, para sí o para otra persona incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años y una multa de seiscientos (600) a mil (1000) salarios mínimos legales vigentes mensuales al momento de la sentencia condenatoria.

- La ley 985 del 2005: La cual tiene por objeto La presente ley tiene por objeto adoptar medidas de prevención, protección y asistencia necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas de la trata de personas, tanto las residentes o trasladadas en el territorio nacional, como los colombianos en el exterior. La principal contribución de esta ley en materia penal consistió en la modificación del anterior tipo creada en la ley 747 de 2002. De esta manera el artículo 188^a del Código se entiende a partir de esta ley así: *Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja 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.*

Adicionalmente la ley 985 dispone mediante su artículo 4 la creación de una Estrategia Nacional que desarrolle el contenido de la ley 985, mediante la cual insta al Estado colombiano a elaborar mecanismos de prevención, protección, asistencia a las víctimas, como también la judicialización de los posibles tratantes. Resultado de este proceso de concertación de la política pública surge una Primera Estrategia Nacional, adoptada mediante Decreto 4786 de 2008 en donde se definieron , cuatro ejes transversales que orientan hasta el momento la acción de las instituciones nacionales y locales que conforman los comités departamentales y/o municipales entre otros. Los ejes de la Primera Estrategia Nacional fueron :

- *Eje de Prevención:* Busca prevenir la Trata de Personas a través de programas, proyectos y medidas, desarrolladas por las autoridades públicas en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en general, y organizaciones internacionales.
- *Eje de Protección y Asistencia a Víctima y Testigos:* Busca garantizar la asistencia y la protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas,

desarrollando los mecanismos de protección integral dentro de los sistemas administrativos, investigativos y judiciales.

- *Eje de Cooperación Internacional de Lucha contra la Trata de Personas:* Busca fortalecer los mecanismos de cooperación internacional en el ámbito bilateral, regional y multilateral, para optimizar la lucha integral contra la trata de personas.
- *Eje de Investigación y Judicialización:* Busca fortalecer a las entidades del Estado encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas que permita ser más eficaces y eficientes en la persecución y sanción de la conducta punible.

Normatividad departamental

El Departamento de Santander en respuesta al mandato nacional de adoptar acciones en materia de trata de personas ha promovido en los últimos años la generación de una capacidad institucional y un marco normativo que constituye el referente más cercano a nivel local para las autoridades con responsabilidades en el tema de trata de personas. Estos referentes son:

- Decreto 0250 del 2008: Por medio del cual se constituye el Comité Departamental contra la Trata de personas, conformado por las instituciones que trabajan en el tema, con el fin de prevenir el delito, brindar asistencia a las víctimas y judicializar a los responsables. De esta forma, tanto la política nacional como la política departamental establecen la formulación de una estrategia que integre las funciones de cada una de las entidades vinculadas al comité y obliga a las mismas a desarrollar acciones que contribuyan con lo establecido con el Estado Nacional en luchar con la criminalidad. Forman parte del comité de acuerdo por el artículo 3 del Decreto:
 - El Gobernador de Santander o su delegado, quien lo preside.
 - El Secretario de Gobierno Departamental o su delegado que ejercerá la Secretaria Técnica.
 - El Secretario de Salud Departamental o su delegado.
 - El Comandante de Policía de Santander o su Delegado.
 - El Director del Departamento Administrativo de Seguridad-DAS de Santander o su Delegado (En la actualidad está representando por Migración Colombia).
 - El Director Regional del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF) o su delegado.
 - El Procurador Regional o su delegado.
 - El Director Seccional de Fiscalías de Santander o su delegado.
 - El Defensor Regional del Pueblo o su delegado.
 - Un Representante de la Sociedad Civil/ con voz pero sin voto.

- Acuerdo No 17 del 2010: Por medio del cual se adopta la política pública para la prevención y atención a las víctimas de trata de personas y se crea el comité municipal contra la trata de personas en el municipio de Bucaramanga.
- Decreto 0081 de 2010: Por medio del cual se crea y reglamenta el comité municipal para la lucha contra la trata de personas en municipio de Barbosa.
- Decreto 162 de 2010: Por medio del cual se crea y se reglamenta el comité municipal para la lucha contra la trata de personas en el municipio de Barrancabermeja.
- Decreto 038 de 2008: Por el cual se crea y se reglamenta el comité municipal para la lucha de la trata de personas en el municipio de Málaga.
- Decreto 095 del 2010: Por medio del cual se crea y se reglamenta el comité municipal en el municipio del Socorro.
- Decreto 021 de 2010. Girón
- Decreto 2013 de 2011 Suratá
- Decreto 014 de 2011. California
- Decreto 036 de 2011. San Vicente
- Decreto 011 de 2011 Lebrija
- Decreto 100 de 2013. San Gil

En abril de 2013 se adopta la Ordenanza 076 “Por medio de la cual de implementa la política pública de lucha contra la trata de personas” en el departamento de Santander, siendo el primer departamento que crea una política pública en esta materia.

IV. MARCO CONCEPTUAL

El desarrollo de las políticas públicas en Colombia ha tomado gran importancia en los últimos años. No obstante, se ha demostrado que la formulación y adopción de políticas públicas no implica necesariamente su ejecución y menos su evaluación, de tal forma que se desconoce cuál puede ser el aporte verdadero a la solución de los problemas.

Teniendo en cuenta lo anterior, y entendiendo que la Estrategia Departamental de Lucha contra la trata de personas será una parte fundamental de la Política Pública del departamento en este tema, se hace necesario tener un marco conceptual que permita establecer una revisión en el tiempo, la cual evidencie los aciertos o desaciertos que se han tenido, y la reestructuración que podría requerir una vez implementada.

Para lograr lo anterior, la construcción de la Estrategia Departamental se hizo bajo la luz del enfoque de “policy cycle” o ciclo de la política pública, el cual se explica en los siguientes párrafos.

La política pública desde el enfoque del policy cycle

Las políticas públicas se definen como “un conjunto conformado por uno varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.”²

Lo anterior permite evidenciar varias características concretas; la primera se refiere a la realización de políticas públicas como respuesta a problemas o necesidades que aquejan a la sociedad; la segunda, el objetivo de las políticas públicas está en modificar esas situaciones indeseables; y la tercera, la importancia de las instituciones gubernamentales como hacedores de políticas públicas y responsables de las acciones propuestas. Ahora bien, el Estado se configura como el protagonista, pero la participación y la concertación con los demás actores sociales se hace clave a la hora de definir las estrategias y ejecutar las acciones, de tal forma que el carácter público de las políticas no significa solo lo gubernamental, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades, con el fin de definir las necesidades comunes y convertir objetivos y estrategias para satisfacerlas.

Así mismo, las políticas públicas no se construyen bajo una visión cortoplacista, con intenciones de dar una solución única y rápida a un problema identificado. Las políticas públicas buscan orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, lo cual

² Roth, André. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, 2006; p 26

implica el desarrollo de acciones de largo aliento, que no corresponden a un solo periodo de gobierno³. Lo anterior no siempre se tiene en cuenta; se presentan casos en los cuales dichas políticas se desechan debido al poco o nulo interés de los gobernantes de turno, situación que debilita el sentido de las mismas. Esta situación puede deberse precisamente al escaso trabajo conjunto entre los diversos actores sociales, quienes terminan sin empoderarse de la política, importando muy poco su desarrollo. Por otra parte, el largo plazo exige seguimiento en la ejecución y la necesidad de evaluación de resultados, con el fin de verificar el alcance de los objetivos, evidenciar transparencia y participación de los actores vinculados con las políticas públicas.

La herramienta del Policy Cycle o ciclo de las políticas públicas se basa en la descomposición de estas en etapas o secuencias. La primera versión de este modelo fue propuesta por Harold Lasswell en 1953, quién estableció el siguiente orden: Inteligencia, Recomendación, Prescripción, Invocación y Terminación⁴. Sin embargo, fue Charles Jones quien logró posicionarla como una herramienta que analiza el cómo se hace una política pública con el fin de lograr establecer si estas funcionan o no.

De acuerdo con Roth⁵, el policy cycle distingue cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. En la primera fase, una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales; se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político. En la segunda fase, una vez lograda la inscripción en la agenda gubernamental, la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo. Tercero, los actores e instituciones autorizados para tomar decisiones examinan la o las soluciones existentes y deciden la respuesta. La cuarta fase concierne a la implementación práctica de la decisión, es decir la administración se encarga de traducir la decisión en hechos concretos. Al final, la respuesta dada al problema y los impactos causados por su implementación son evaluados por los actores sociales y políticos, pudiendo dar pie a un reinicio de todo el ciclo con el fin de reajustar la respuesta o suprimir la política.

Identificación, construcción de problema y agenda política⁶.

Esta fase se caracteriza por dos elementos particulares, la identificación del problema y la inscripción de este en la agenda pública. Los dos van de la mano, y de estos depende el desarrollo de la política pública, además, los dos deben constituir una prioridad para el gobierno o los hacedores de políticas. La identificación del problema resulta ser un trabajo bastante dispendioso, ya que implica que el Estado se fije en dicha situación por encima

³ Ibid., p. 28

⁴ Estévez, Alejandro. temas institucionales: revisando el modelo secuencial de políticas públicas. revista del instituto AFIP . , p. 75

⁵ Roth, Op. Cit., p. 40

⁶ Roth, Op. Cit., p. 66

de las demás que existen, y decida invertir tiempo y recursos para la ejecución de acciones que mejorarán la situación percibida como negativa.

Una vez reconocido el problema se debe buscar su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública que se traduce en leyes y reglamentos. Lo anterior es lo que se conoce como inscripción en la agenda pública, es decir, que haga parte de las prioridades que tienen los gobernantes. Cobb y Elder (1972) consideran que existen tres condiciones para que un problema logre su inscripción en la agenda gubernamental. La primera es que el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas, es decir, son las autoridades públicas las llamadas a realizar acciones para mejorar las condiciones, ya sea porque tienen la capacidad para hacerlo o porque tienen la obligación constitucional para realizarlo. La segunda se refiere a que el problema esté afectando de manera notoria a la sociedad, de tal forma que esta exija una acción política. La última condición es el manejo del lenguaje, el cual debe ser entendido por la autoridad pública.

Formulación de soluciones y decisión

Una vez se ha identificado el problema, se deben idear las soluciones que se puedan usar para cambiar dicha situación. A través de la fijación de prioridades, metas y objetivos se inicia la formulación de propuestas que servirán para alcanzar los logros esperados. De un abanico de posibles soluciones, los actores que han participado en la etapa anterior, ya sean políticos, administrativos, sociales o económicos, influirán en la decisión sobre cual solución aplicar, esto de acuerdo a sus intereses y recursos.

Implementación de las decisiones

Una vez se ha protocolizado la política pública, en la cual se define las acciones que se desarrollarán para alcanzar los objetivos planteados, se inicia un proceso de implementación de las decisiones seleccionadas. Lo anterior permite pasar de la teoría a la práctica, transformando a la política pública en hechos concretos. Es en esta fase donde se evidencian los verdaderos alcances de la política pública, así como sus limitaciones.

Además surge una situación que no se había hecho tan clara, la aplicación de las normas o reglamentos autorizados por el gobierno se harán por diferentes entidades, diferentes personas y en distintos lugares, cada uno con características e intereses diferentes, lo cual llevará a que la implementación no sea una sola, sino que sea plural y distinta.

Al igual que en las otras fases, la implementación cuenta con enfoques diferentes, las cuales se pueden analizar. La primera concepción que surge es la llamada "top-down", la cual establece el desarrollo de las acciones públicas de arriba hacia abajo o del centro hacia la periferia. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y la búsqueda

del principio de eficiencia. Es decir, una implementación coordinada por el gobierno. Considera que por lo general los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control⁷.

La segunda concepción toma la dirección opuesta y se llama “bottom up”, es decir, de abajo hacia arriba. Se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente⁸12. Esto implica el trabajo con la base social, o con los actores directos que sienten el problema de manera más directa.

Evaluación de las políticas públicas

Una vez se ha implementado las decisiones tomadas en el marco de una política pública, se hace necesario realizar una evaluación con el fin de determinar si esta ha sido exitosa o no, en qué medida se lograron los objetivos propuestos y cuáles han sido sus consecuencias y sus costos. La realización de una evaluación permite dar cuenta de la actuación del Estado, revisar su grado de eficiencia y eficacia y conocer los efectos de su intervención, sus logros y fracasos. Así mismo, se torna aún más importante evaluar si se tiene en cuenta que esta acción legitima al Estado a través de los resultados que tenga en cuanto a la implementación de las políticas públicas planteadas⁹.

Uso de indicadores para el seguimiento y la evaluación de la Estrategia departamental

Una vez establecida la Política Pública, y siguiendo el modelo de Policy Cycle, es necesario contar con instrumentos que permitan realizar seguimiento y evaluación a los objetivos y acciones propuestas en dicha política. Para esto es necesario contar con indicadores que den cuenta del que hacer de la política en ejecución.

Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. Por lo general, son fáciles de recopilar, altamente relacionados con otros datos y de los cuales se pueden sacar rápidamente conclusiones útiles y fidedignas¹⁰.

⁷ Roth, Op. Cit., p. 109

⁸ Roth, Op. Cit., p. 110

⁹ Roth, Op. Cit., p. 137

¹⁰ Guía para diseño, construcción e interpretación de Indicadores. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Un indicador debe cumplir con tres características básicas:

1. Simplificación: la realidad en la que se actúa es multidimensional, un indicador puede considerar alguna de tales dimensiones (económica, social, cultural, política, etc.), pero no puede abarcarlas todas.
2. Medición: permite comparar la situación actual de una dimensión de estudio en el tiempo o respecto a patrones establecidos.
3. Comunicación: todo indicador debe transmitir información acerca de un tema en particular para la toma de decisiones.

Así mismo, los indicadores son herramientas útiles para la planeación y la gestión en general, por tanto debe cumplir con los siguientes objetivos principales¹¹:

- ✓ Generar información útil para mejorar el proceso de toma de decisiones, el proceso de diseño, implementación o evaluación de un plan, programa, etc.
- ✓ Monitorear el cumplimiento de acuerdos y compromisos.
- ✓ Cuantificar los cambios en una situación que se considera problemática.
- ✓ Efectuar seguimiento a los diferentes planes, programas y proyectos que permita tomar los correctivos oportunos y mejorar la eficiencia y eficacia del proceso en general.

Tipos de indicadores

Existen indicadores según el nivel de intervención. Estos hacen referencia a la relación entre los insumos, los resultados y los impactos; tratan de medir en cuánto se acerca a las metas esperadas con los insumos disponibles. Para el seguimiento y la evaluación de la estrategia se dispondrá de dos tipos de indicadores:

- ◆ Indicadores de resultado (outcome): se refieren a los efectos de la acción institucional y/o de un programa sobre la sociedad.
- ◆ Indicadores de producto (outputs): se refieren a la cantidad y calidad de los bienes y servicios que se generan mediante las actividades de una institución o de un programa.

¹¹ Ibid., p. 14

V. CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LA ESTRATEGIA DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER.

La construcción de la Estrategia Departamental parte de la necesidad de planear las acciones en materia de lucha contra la trata de personas, de acuerdo a las necesidades, los recursos y las capacidades con las que cuentan las instituciones que tienen responsabilidad en prevenir el delito, atender a las víctimas y lograr una investigación y judicialización certera de los casos de trata de personas que puedan presentarse en el departamento.

Para esto, se utilizó el enfoque de Planeación Participativa, la cual se define como “el proceso de generación de acciones institucionales consensuadas entre autoridades, funcionarios y ciudadanía en general, destinadas al mejoramiento de los servicios y de la gestión administrativa”¹². En este caso, las acciones se dirigen específicamente al tema de trata de personas.

De acuerdo a lo anterior se definieron los objetivos del ejercicio de construcción participativa de la Estrategia, los cuales son:

Objetivo general

Identificar la visión que cada institución tiene frente a la trata de personas y delitos conexos, evidenciando la situación real en cada uno de los nodos provinciales del departamento de Santander.

Objetivos específicos

- ✓ Comprender el contexto municipal y provincial en el que actúan las instituciones que tienen responsabilidad con la lucha contra la trata de personas y delitos conexos.
- ✓ Identificar las relaciones existentes entre las instituciones de cada nodo provincial.
- ✓ Establecer las fortalezas y debilidades que tiene las instituciones para hacer frente a la trata de personas y delitos conexos.

¹² Redes de Organizaciones de la Sociedad Civil y de Municipios para el desarrollo local participativo y transparente. Paraguay 2001.

- ✓ Identificar los problemas y posibles soluciones que presentan las instituciones para hacer frente a la trata de personas y delitos conexos.

Herramientas

Con base en la metodología de Planeación Participativa¹³ se consideró la realización del Análisis de la Realidad (situación actual y la situación deseada), lo cual ayudará a identificar las prioridades y las soluciones viables de acuerdo a la percepción de las instituciones. Es decir, surge una caracterización de la situación actual, revisando el quehacer diario y entrono de las instituciones que tienen alguna responsabilidad en el tema de trata de personas

El análisis de la realidad se realiza a través de los siguientes pasos:

- **Análisis del Contexto:** ayuda a comprender los factores económicos, sociales, demográficos, culturales, ambientales y políticos, así como las interrelaciones entre ellos.

El análisis del contexto permite identificar las oportunidades y limitaciones de las instituciones. Comprender la situación actual de las instituciones (ubicación geográfica, recursos con que cuenta, otras instituciones presentes en la zona, población que atienden, etc.)

Para la determinación de la situación actual se consideran cuatro factores del contexto:

- Ubicación geográfica: lugar donde están ubicados, condiciones de movilidad, cercanías con cabeceras de provincia.
- Recursos: personal con el que cuentan, capacitación al personal, equipos, vehículos.
- Relación con otras instituciones: instituciones con las que trabajan o con las que no pueden trabajar.
- Población que atienden: rural, urbana, características socioeconómicas.

Matriz tipo 1. Análisis de contexto

INSTITUCIÓN	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	RECURSOS	RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES	POBLACIÓN QUE ATIENDEN	QUÉ SE PUEDE MEJORAR	CÓMO SE PUEDE MEJORAR

¹³ Manual de Campo Planeación Comunitaria Participativa. FAO México 2007.

- **El Análisis de las Prioridades:** este análisis permite comprender las necesidades básicas de las instituciones, así como las oportunidades y limitaciones que tienen para hacer frente a la Trata de personas y los delitos conexos. Las herramientas de esta sección ayudan a identificar los problemas prioritarios y a sentar las bases para proponer soluciones en el marco de un proceso de planificación participativa, orientar la estrategia de intervención comunitaria e identificar las prioridades de desarrollo. Así mismo, se analizan los problemas priorizados, identificando sus posibles causas. Con esta herramienta se puede llegar a comprender las percepciones que se tienen sobre sus problemas y es un buen punto de partida para delinear algunas propuestas de solución.

Matriz tipo 2. Análisis de prioridades.

PROBLEMA	CAUSA	ESTRATEGIA UTILIZADA	POSIBLE SOLUCIÓN

Resultados

En esta sección se hace un análisis descriptivo de la información cualitativa que se obtuvo a través de las matrices tipo 1. En estas matrices se recopilaron referencias sobre las instituciones presentes en municipios de las provincias de García Rovira, Mares, Guanentá, Vélez y Soto. Algunas de las instituciones puntualizadas fueron las Alcaldías, Concejos Municipales, Fiscalía, Comisarías de Familia, Personerías, ICBF, Inspecciones de Policía, Policía, Colegios, Institutos Técnicos y Universidades.

En línea con lo anterior, esta recolección de datos sobre los organismos gubernamentales y no gubernamentales presentes en los municipios de Santander, se hizo con el fin de establecer un contexto sobre el desarrollo institucional regional, y así lograr una aproximación a la comprensión del fenómeno de la trata de personas, teniendo en cuenta la heterogeneidad socioeconómica y demográfica de cada una de las provincias del departamento. Igualmente, a partir del intercambio entre participantes provenientes de las diferentes instituciones, se obtuvo una mayor perspectiva respecto a la influencia de la acción institucional en el análisis de la trata de personas.

Así pues, es preciso señalar que esta información resulta crucial al momento de definir medidas y estrategias que sirvan para prevenir y contrarrestar el delito de la trata de personas. Además, el análisis cualitativo en cada una de las provincias contribuye a establecer los factores asociados con su acontecimiento y características particulares, de la misma forma que evidencia los imaginarios, acciones, necesidades e intereses, en este caso en particular, de las instituciones y organizaciones presentes en el territorio santandereano.

Algunos de los aspectos puestos a consideración fueron: la carencia de recursos de las instituciones, las relaciones interinstitucionales establecidas, la población objetivo de atención, aspectos por mejorar, y los mecanismos que dichas instituciones consideran necesarios para corregir sus falencias.

Con relación al desarrollo institucional, la percepción tanto de los administrativos, como los académicos y demás funcionarios participantes de las instituciones municipales, convergen en una reflexión generalizada sobre la carencia de recursos humanos, económicos, tecnológicos, recursos físico o de infraestructura y equipamiento; así como la falta de articulación interinstitucional, dificultad en la organización de cronogramas, planes de acción y otros elementos, que les imposibilita atender a toda la población, y a desempeñarse como espacios altamente eficientes, íntegros y con un alto grado de responsabilidad frente a las necesidades y demandas de la comunidad de los municipios del departamento.

Sin embargo, no todos los territorios le dan la misma importancia a cada uno de los anteriores aspectos. Por ejemplo, mientras en las provincias de Mares, Guanentá y Soto la capacitación a los funcionarios públicos en el tema de trata de personas, y la sensibilización a la comunidad, son dos de los puntos más trascendentales para propiciar el fortalecimiento institucional; en la provincia de Vélez es mucho más importante que las instituciones cuenten con un mayor flujo de recursos económicos y que haya articulación interdisciplinaria entre las mismas.

Otra diferencia que puede identificarse a partir de la percepción de los participantes, es la prioridad que se le da a los recursos físicos o de infraestructura en las provincias de García Rovira y Vélez, en contraste con las apreciaciones de las instituciones de las provincias de Soto y Mares, quienes manifestaron tener mayor necesidad en la implementación de planes de acción y rutas de asistencia institucional. Lo anterior, se logra entender debido a las diferencias en la dinámica del contexto social, económico y político en el cual se desenvuelve cada una de las provincias, pues mientras las provincias de Soto y Mares son las más prósperas del departamento en términos socioeconómicos, las provincias de García Rovira y Vélez se encuentran relativamente rezagadas, y aún no logran resolver problemas como los de infraestructura.

Frente al interrogante sobre las estrategias o mecanismos que las instituciones deben mejorar o disponer para asumir las responsabilidades adquiridas; los actores de las distintas instituciones y de las diferentes provincias, coincidieron en que apremia dirigir los esfuerzos hacia la intensificación de conocimientos y competencias por medio de la formación, orientación y capacitación, seguido del diseño de lineamientos estratégicos que moldeen una gestión institucional que vincule estrechamente a la comunidad, a través de la difusión y ejecución efectiva de los planes de acción.

Análisis de matrices de datos Tipo 1

Antes de entrar en materia en el análisis sobre la influencia del desempeño institucional y su efecto en la trata de personas al interior de Santander, corresponde subrayar que algunos de los municipios del departamento, especialmente los agrupados en García Rovira, Guanentá y Vélez, enfrentan un problema de disparidad económica, fuertemente ligada a la localización y distribución espacial de las actividades económicas y de la población del departamento santandereano. Esto, agudiza las debilidades del marco institucional descentralizado dentro de los municipios rezagados, dado que este contexto socioeconómico dificulta la penetración efectiva de un desarrollo sólido de las capacidades propias de la región, para generar progreso frente a los procesos de globalización y de apertura que surgen en la actualidad.



Sin el propósito de entrar tanto en detalle en este aspecto, cabe resaltar que algunos de los indicadores más alarmantes son los de necesidades básicas insatisfechas, desigualdad (medido por el coeficiente de gini), carencia de recursos y desempleo, que según fuentes oficiales del país (DANE y DNP) están muy por encima del promedio nacional y departamental. Lo anterior como un factor de riesgo a tener en cuenta en materia de trata de personas.

Ahora bien, retomando lo manifestado por los actores institucionales y teniendo en cuenta este contexto, es importante que a las instituciones de los municipios de las provincias de Santander, en general, se les mejore las condiciones internas, incluyendo tanto procesos de formación y capacitación para los funcionarios y académicos locales, como un aumento de los recursos de capital financiero y tecnológico. Esto, con el propósito de tener un capital humano mejor preparado para atender las necesidades de la comunidad, y de esta manera fortalecer sus capacidades técnicas para llevar a cabo una mejor planeación e implementación acertada de proyectos y acciones, que amplíen las condiciones de vida de la localidad en general.

Así entonces, relacionando todo lo anterior con el delito de trata, no debe perderse de vista el papel determinante del fortalecimiento y desarrollo institucional, ya que éste contribuye a efectivizar las redes de protección, mejorar los procedimientos de atención de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de trata en sus distintas finalidades; además de erradicar los factores de riesgo que podrían trascender como elementos ocasionales de dicho delito. Lo cual resulta de vital importancia para lograr procesos de prevención, investigación y judicialización más adecuados y eficientes, que ayuden a proteger los derechos de las víctimas de forma integral, entendiendo que el problema de trata de personas es multicausal y requiere la participación de actores interdisciplinarios.

En el caso específico de las provincias de García Rovira y Vélez, es evidente que las instituciones exigen una clara voluntad política nacional, departamental y municipal, en primer lugar; para avanzar en su función representativa, mejorar su capacidad de atención a las necesidades básicas de la comunidad, fortalecer su rol coordinador y regulador, y actuación eficiente y eficaz por medio de la integración interinstitucional. Y en segundo lugar, para producir una transformación inclusiva de la sociedad, que permita la generación de tejido social, la recuperación del ejercicio de valores fundamentales y el acceso al bienestar social; procesos que a fin de cuentas actúan como anuladores tanto de los factores y conductas de riesgo a causa de la falta de oportunidades, como de la delincuencia, sus causas, y transgresiones.

Respecto a las provincias de Soto, Mares, Comunera y Guanentá, los procesos de transformación y fortalecimiento institucional adoptan orientaciones, características y ritmos un tanto diferentes en su ejecución. En estas provincias debe darse un proceso más hacia la efectividad de las estructuras institucionales ya existentes, así como de la atención a la comunidad por parte de los organismos y sus dependencias especializadas. Esto debido a que dentro de los puntos neurálgicos identificados, se encuentra la falta de efectividad y creación las políticas públicas, falta de compromiso por parte de los funcionarios que tienen un rol definido dentro de la región. Además, se deben aunar esfuerzos para darle continuidad a la implementación práctica de los planes estratégicos de cada una de las instituciones.

Así entonces, relacionando todo lo anterior con el delito de trata, no debe perderse de vista el papel determinante del fortalecimiento y desarrollo institucional, ya que éste contribuye a efectivizar las redes de protección, mejorar los procedimientos de atención de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de trata en sus distintas modalidades; además de erradicar los factores de riesgo que podrían trascender como elementos ocasionales de dicho delito. Lo cual resulta de vital importancia para lograr procesos de prevención, investigación y judicialización más adecuados y eficientes, que ayuden a proteger los derechos de las víctimas de forma integral, entendiendo que el problema de trata de personas es multicausal y requiere la participación de actores interdisciplinarios.

Matrices de datos Tipo 2

Las matrices de tipo 2 permiten aproximarse al escenario en el que se desenvuelve el fenómeno de la trata de personas en el departamento de Santander, mediante el análisis de los problemas y sus determinantes sociales, culturales, económicos y contextuales, que se presentan en cada una de las provincias, e identificados por las instituciones participantes en el ejercicio.

De esta manera, se busca aportar una evidencia real sobre los factores de riesgo que enfrenta la región en relación con la problemática de trata de personas, a partir, en primer lugar, de la caracterización por provincias de los principales fenómenos que podrían relacionarse con el delito; y en segundo lugar, del imaginario popular sobre las causas de estos problemas, las estrategias utilizadas o que deberían utilizarse para reducir dichos problemas, y su posible solución.

Las instituciones de las provincias se refirieron a los problemas que surgen al interior de los municipios, principalmente ocasionados por los factores sociales, económicos, demográficos, psicológicos y políticos. Por un lado, las provincias de García Rovira, Guanentá, Comunera, Soto y Vélez identifican la necesidad creciente que tiene el departamento de ampliar su base de producción económica y las oportunidades labores, a fin de disminuir la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que constituyen un escenario propicio para la instalación y acción del delito de trata de personas.

Por otro lado, se considera que el departamento presenta altos índices de discriminación de género, en su mayoría se destaca la creencia ancestral que las mujeres y niñas deben ocuparse del trabajo doméstico. Igualmente, en las áreas rurales de las provincias existe la idea que los niños deben trabajar o colaborar en las labores de sus padres desde temprana edad, por lo que se presentan un bajo nivel educativo (NNA desescolarizados) en algunos municipios del departamento. Adicionalmente, a nivel familiar se encontró que situaciones frecuentes de violencia intrafamiliar y embarazos adolescentes.

En este sentido, los cuadros de análisis de problemas (matrices de datos tipo 2) revelan que los principales problemas que padecen los municipios del departamento son de tipo social, cultural y económico. Sin embargo, en la provincia de mares se mencionaron particularmente problemáticas de transgresión como: el trabajo forzado (trabajo Infantil), la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), y el matrimonio servil.

Adicionalmente, las entidades de esta provincia detectaron problemas de: I) insuficiencia en la información o desconocimiento sobre derechos humanos, delitos de lesa humanidad, mecanismos de atención y orientación a víctimas de violación de derechos humanos o de trata de personas; II) falta de sensibilización en escuelas, colegios, institutos técnicos, sector rural o sectores marginados; sobre explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), trabajo forzado, trata de personas, y demás delitos que vulneran los derechos humanos; III) Indiferencia frente dichos delitos y IV) Desconocimiento de aspectos legales y jurídicos que permitan actuar en caso de presentarse uno de los delitos anteriormente mencionados.



En síntesis, dentro de los espacios dedicados a la discusión, se encontraron respuestas que coincidieron para todas las provincias, sobre las problemáticas más frecuentes y sus determinantes. Dichos problemas se vincularon a múltiples factores, ya sean de tipo político, económicos, sociales, psicológicos y culturales tales como: la falta de oportunidades, empleo, o de alternativas productivas; la pobreza, núcleos familiares disfuncionales, violencia intrafamiliar, condiciones de fragilidad propias de la infancia y la adolescencia, desconocimiento de los reales alcances de delitos como la trata, la discriminación de género; identidad cultural machista, de dominio, posesión, dependencia

e intolerancia propia del departamento santandereano, pérdida de valores, impunidad, entre otras.

Adicional a esto, el desconocimiento de las conductas que conllevan al delito de trata –por parte de los adultos, niños, niñas, adolescentes y funcionarios con funciones y roles en el tema–, y la falta de recursos en materia de personal, dinero y equipos técnicos; se manifestaron como causas que debilitan el proceso de prevención, investigación y judicialización sobre los delitos de explotación sexual (Prostitución, Pornografía, Turismo Sexual, Pedofilia), trabajo forzado o infantil, mendicidad, matrimonio servil, esclavitud por deuda, etc.; creando un contexto proclive al delito de la trata de personas, ante el cual se nota una evidente ausencia de reprobación social.

Sobre las propuestas de estrategias que deberían utilizarse y las posibles soluciones a estos flagelos, los actores institucionales de las diferentes provincias del departamento, abarcan disposiciones inherentes a la prevención, la protección por medio del intercambio de información, la sensibilización pública, capacitación a funcionarios y comunidad en general para diseñar mecanismos efectivos de lucha y prevención contra los delitos que pueden traducirse en trata de personas. Además, algunos promueven afianzar y fortalecer el vínculo familiar, la justicia y los valores fundamentales, con el fin de generar condiciones de bienestar social que impidan el surgimiento de los factores y demás condiciones de riesgo, que alienten cualquier acto inhumano que ocasione graves sufrimientos o transgrede contra la salud mental o física de las personas.

Análisis general

Frente a esta realidad -recogida a partir del trabajo de campo, del intercambio de imaginarios, y de las recomendaciones por parte de los diferentes organismos regionales, y de la academia de los municipios del departamento, uno de los primeros hallazgos con relación al tema de trata de persona que debe ser objetivo de análisis, es que en estas regiones se desconoce de prácticas relacionadas a este delito. Sin embargo, en la provincia de Mares se percibe la trata de personas como un fenómeno que posiblemente podría estarse presentando, por las relaciones que se establecen con delitos como el trabajo forzado, el trabajo Infantil, la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), y el matrimonio servil. No obstante, también se observa que el delito de trata de personas como tal no se identifica ni dimensiona a profundidad.

Por otro lado, es necesario destacar que un resultado trascendental del desconocimiento de las actuaciones que conforman el delito de trata tiene que ver con el enfoque del delito hacia la particularidad de explotación sexual, lo cual genera inmediatamente la invisibilización de otros modos potencialmente graves, como la servidumbre, la extracción forzada de órganos para la comercialización, o prácticas similares. Sumado a esto, es importante considerar como necesario y urgente el fortalecimiento en materia de capacitación y sensibilización tanto en escuelas, colegios, institutos técnicos, el sector

rural y sectores marginados; como a los funcionarios públicos para que la repercusión preventiva a nivel de toda la comunidad de la región pueda ser enorme.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta lo manifestado por las entidades de los municipios de las diferentes provincias del departamento, se deben unificar criterios para facilitar la detección de situaciones susceptibles de tipificarse como trata, y de esta forma alertar a las autoridades competentes.

Ante esto, y teniendo en cuenta la complejidad de este delito, también se deben examinar acciones y la oferta institucional, que permitan atender la magnitud y los alcances de la trata de personas, ya que si en la región, la sociedad en general, está dotada de espacios de concertación, relaciones interinstitucionales e intersectoriales y planes de acción, se estaría evitando que muchas personas sean víctimas por falta de servicios de atención y protección (ONUDC, 2010). Por otro lado, se requiere de efectividad en la política pública Departamental de lucha contra la trata de personas, que garantice un proceso de análisis y de valorización de las necesidades de la sociedad, que orienten la adopción de normas, instituciones, y programas para detener esta violación a los derechos humanos.

En síntesis, la lucha contra la trata de personas al interior del departamento santandereano, enfrenta varios retos estructurales y multidimensionales, respecto a la prevención, la protección y la judicialización. ¿Cómo se podría prevenir que las personas se enganchen a la trata? Definitivamente, la información es clave, se debe desanimar a las posibles víctimas y a los consumidores de este tipo de economías ilegales y criminales, por medio de la formación, capacitación y sensibilización. Además, es pertinente que existan leyes y funcionarios especializados en esta materia que tengan una asignación exclusiva para investigar y auxiliar en situaciones del delito, así como vínculos muy estrechos entre la comunidad y los personeros municipales que son, a nivel local, el enlace de escucha y de protección de los intereses generales entre comunidad e instituciones.

En este sentido, para hacerle frente al delito de trata de personas no basta con tener conocimiento de la ocurrencia del mismo, es necesario denunciar el delito y divulgar a la población los riesgos a los que se exponen las personas cuando aceptan una oferta de un tratante. Asimismo, es necesario el fortalecimiento de las instituciones, el mejoramiento del entorno socioeconómico para evitar las migraciones con el objetivo de buscar nuevas oportunidades que pueden ser ofertas engañosas de empleo.

Por otro lado, ha de fortalecerse la judicialización a los actores de las redes de trata, la prevención del problema, a fin de minimizar las condiciones de vulnerabilidad que ubican a las personas en situaciones límite, expulsándolas de sus lugares de origen y lanzándolas a la manipulación criminal. Para evitar esto, la prevención debe reflexionarse desde las diferentes dimensiones del problema, al igual que debe usarse la caracterización de la región, para así poder diseñar y evaluar las acciones de manera práctica y efectiva.

Para finalizar, resulta importante poder identificar los factores culturales, las relaciones de carácter político y cotidiano, así como las percepciones que desde la sociedad se movilizan y se hacen tolerantes frente a los problemas afines a este delito. Hechos que sin duda se relacionan con la violencia social y política, la discriminación por razones de sexo y género, los diferentes tipos de conflictos presentes en el país y la falta de oportunidades que no permiten el desarrollo de las personas e influyen de manera determinante en la ocurrencia del delito de trata de personas.

VI. ESTRATEGIA DEPARTAMENTAL DE LUCHA CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

La Estrategia Departamental de lucha contra la trata de personas surge como respuesta al proceso que Santander ha llevado desde hace varios años, el cual permite contar con herramientas suficientes para proponer acciones generales en la lucha contra este delito.

Así mismo, la Estrategia Departamental hace parte integral de la Política Pública que desde el mes de abril se adoptó en territorio santandereano, de tal forma que se cuente con los lineamientos para un mejor desarrollo de actividades de prevención, asistencia y judicialización de la trata.

Es importante aclarar que tanto la Política Pública Departamental como la Estrategia se integran al marco nacional conformado por la Ley 985 de 2005 y la Estrategia Nacional, la cual está en revisión.

Enfoques de la Estrategia Departamental

a. Enfoque de derechos humanos.

Los principios en los que se basa el accionar del Departamento en materia de trata de personas estarán inspirados en los mismos cimientos en los que se apoyan tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como otros instrumentos internacionales que obligan e indican el modo de actuar del Estado en materia de derechos humanos, entre ellos la declaración y el programa de acción de Viena de 1993. Este principio busca garantizar que las acciones del departamento en materia de trata de personas promuevan y respeten la igualdad y en esa medida la no discriminación; el acceso efectivo a un recurso; el acceso a la educación; la participación y la progresividad.

b. La Perspectiva de género.

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

Desde un enfoque de género, es posible identificar que hay mayor permisividad cultural sobre el uso del cuerpo de la mujer como mercancía. Del mismo modo, en la construcción, seguimiento y evaluación de las acciones derivadas de la Estrategia

Departamental se hará explícito el resultado y el impacto que la política tiene sobre mujeres y hombres.

c. Protección Integral.

El Código de la Infancia y Adolescencia considera la protección de los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva de derechos en la que estos son complementarios e interdependientes lo que hace imposible que los niños puedan ejercerlos, si éstos no se garantizan integralmente. Por esta razón en la implementación de una política pública departamental las autoridades y actores relevantes deberán privilegiar todo aquello que conduzca a la protección integral de los niños, niñas y los adolescentes en tanto que son “titulares de todos los derechos humanos”. Por tal motivo, trabajar con un enfoque de derechos implica fortalecer las capacidades individuales y colectivas de las familias, las comunidades y el Estado, para que asuman en mejor medida sus responsabilidades como garantes de los derechos de los niños.

d. Enfoque Territorial.

Los municipios adecuarán y desarrollarán programas de lucha contra la trata de personas con base en la ley 985 del 2005, La Estrategia Nacional, la Política Pública y la Estrategia Departamental de Lucha contra la Trata de Personas, atendiendo a las particularidades y diversidad de cada uno de los territorios del departamento.

e. Enfoque Diferencial

El enfoque diferencial tiene en cuenta las características de diferentes grupos poblacionales que puedan incidir en su respectivo grado de vulnerabilidad. Es necesario que se identifiquen los riesgos a los que pueden estar sometidas ciertas personas que hacen que varíen las posibilidades de victimización y tengan efectos diferenciados según las características individuales. “El derecho internacional de derechos humanos reconoce las necesidades específicas que tienen los niños y niñas, los adultos mayores, las mujeres y las minorías étnicas”.

f. Psicosocial

La OIM (2011) entiende el enfoque psicosocial “como una forma de comprender y reconocer la interrelación de las dimensiones psicológicas, sociales, culturales de las poblaciones”. Dicho enfoque “debe facilitar hacer ajustes a las intervenciones para no generar efectos negativos en las personas y al contrario potenciar la capacidad de contribuir al bienestar y a la reconstrucción de proyectos de vida”¹⁴. De esta forma, en el comportamiento y el desarrollo de un individuo incide su entorno familiar, comunitario e institucional. El reconocimiento de esta configuración, que varía en función de cada individuo, determina las acciones necesarias en materia de prevención y de restablecimiento de derechos.

¹⁴ OIM (2011), p. 9

Objetivos de la Estrategia Departamental

Teniendo en cuenta los objetivos de la Ley 985 de 2005, de la Estrategia Nacional de Lucha contra la trata de personas y de la Política Pública departamental de lucha contra la trata de personas, los objetivos de la Estrategia Departamental son los siguientes:

Objetivo General

Desarrollar la Política Pública del departamento de Santander, a través de una serie de acciones que respondan a las necesidades del territorio en materia de trata de personas, desarrollando los ejes de la Estrategia Nacional y demás directrices de planeación departamentales.

Objetivos Específicos

- ✓ Asegurar la participación activa de las entidades del Comité Departamental de lucha contra la trata de personas, los comités municipales y la colaboración conjunta entre los organismos del Estado, con el apoyo de diversas expresiones de la sociedad civil organizada y de la cooperación internacional.
- ✓ Prevenir la trata de personas a través de programas, proyectos y medidas desarrolladas por las autoridades públicas departamentales en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, del sector privado en general, y con las organizaciones internacionales.
- ✓ Garantizar la asistencia y la protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas y a sus familias, desarrollando los mecanismos de protección integral dentro de los sistemas administrativos, investigativos y judiciales en el departamento.
- ✓ Fortalecer a las entidades departamentales encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas que permita hacer más eficaces y eficientes la persecución y sanción de esta conducta punible

Líneas de la Estrategia Departamental

Teniendo en cuenta las líneas establecidas en la Estrategia Nacional de lucha contra la trata de personas, y con el fin de articular todas las acciones a desarrollar en el departamento con las propuestas desde el nivel nacional, se establecen las siguientes líneas:

a. Eje de Coordinación y sostenibilidad:

El Gobierno Departamental impulsará la coordinación interinstitucional e intersectorial de las funciones, acciones y recursos y asegurará la sostenibilidad en el tiempo de las acciones emprendidas. De esta manera se evita la duplicación de esfuerzos, se logra el uso eficiente de recursos y se asegura que los esfuerzos emprendidos puedan tener mayor impacto en el tiempo.

b. Eje de prevención.

El Gobierno Departamental, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, asumirá la prevención de la Trata de Personas a través de programas, proyectos y medidas, desarrolladas por las autoridades públicas en un trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, académica, sector privado en general y organizaciones internacionales.

Se garantizará la creación de las condiciones y los marcos para la prevención sostenible del delito de trata. El Departamento desarrollará estrategias de prevención anti-trata eficientes, dirigidas a las poblaciones vulnerables, especialmente mujeres, niños, niñas y adolescentes.

c. Eje de Protección y asistencia a víctimas.

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

además, en su caso, a los familiares o dependientes inmediatos de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”.

El Gobierno Departamental garantizará la asistencia y la protección integral y calificada a las víctimas de trata de personas. Se implementarán medidas, mecanismos, competencias y formas de operar la asistencia y la protección integral a las víctimas de la trata de personas, a su núcleo familiar y testigos durante el proceso de indagación, investigación y judicialización. Las entidades con competencia en el tema, desarrollarán programas y proyectos para la prestación de servicios de protección integral y asistencia a víctimas de la trata de personas, así como a su familia y testigos.

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

La asistencia deberá ser accesible a todas las categorías de personas (hombres, mujeres, niños), a las víctimas que traspasen las fronteras así como las de trata interna, a las víctimas de trata para todos los propósitos posibles (explotación sexual, trabajo forzado, etc.).

Los servicios de asistencia deberán incluir alojamiento en condiciones de seguridad, apoyo psico-social, médico, legal, educativo, traducción, entrenamiento vocacional, asesoría en el manejo de las autoridades y para el retorno voluntario al país de origen.

d. Eje de investigación y judicialización.

Fortalecer la capacidad técnica y operativa de las instituciones departamentales encargadas de la persecución del delito de la trata de personas, articulando las entidades en una coordinación interinstitucional e intersectorial de las funciones, acciones y recursos para la investigación y sanción del delito y mejorar la agilidad y capacidad de respuesta del conjunto de las entidades involucradas en la investigación y judicialización de la conducta punible.

e. Eje de Generación y gestión del conocimiento.

El Gobierno Departamental apoyará la generación de información y conocimiento sobre el fenómeno de la Trata de personas, sus finalidades, causas y efectos, con el fin de asegurar la continuidad de la memoria y el saber. Para ello requiere la intervención de la Secretaría de Educación y de Instituciones de Educación Superior y centros de investigación, con el fin de elaborar investigaciones sobre aspectos relacionados con la

trata de personas, tales como, las causas que la propician, las consecuencias para menores y adultos, la efectividad de la legislación existente, las características de sus víctimas y de la criminalidad nacional e internacional relacionada con estos hechos, y las particularidades regionales del fenómeno al interior del país.

f. Seguimiento y evaluación

La evaluación y el seguimiento buscan informar sobre los resultados y efectos de políticas y programas que se implementan con un objetivo particular. Es un mecanismo útil para medir qué tan efectivas y eficaces han sido las medidas adoptadas, cuál ha sido su impacto, coherencia y pertinencia.

ANEXOS

INSTITUCIÓN	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	RECURSOS	RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES	POBLACIÓN QUE ATIENDEN	QUÉ SE PUEDE MEJORAR	CÓMO SE PUEDE MEJORAR
Personería	Ocamonte (Zona rural y urbana)	Una funcionaria, recursos tecnológicos, papelería y transporte a zonas rurales	Comisarías de familia, Policía, Inspección de policía, Concejo Municipal, ESE, Administración Municipal e Instituciones educativas	Campesinos, personas en condición de desplazamiento, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, adultos mayores y víctimas del conflicto	·Capacitación en el tema de trata de personas a las instituciones, que atienden este tipo de casos	Asistiendo a capacitaciones para posteriormente, brindar las mismas por parte del funcionario capacitado.
	Mogotes					
	Barichara	Dos funcionarios				
	Cabrera	Dos funcionarios, recursos tecnológicos y papelería	Comisarías de familia, Policía, Inspección de policía, Concejo Municipal, ESE, Administración Municipal y Fiscalía	80% rural, personas en condición de desplazamiento y adultos mayores	Capacitación y acercamiento con la comunidad	Brindar las respectivas capacitaciones
Comisaría de Familia	Villanueva (Zona rural y urbana)	Tres funcionarios (terapeuta, psicóloga y trabajadora social)	Policía nacional, Inspección de policía, Personería Municipal, Secretaría de Gobierno, colegios y Concejo Municipal	Niños, niñas y adolescentes	Capacitación al equipo interdisciplinario	

INSTITUCIÓN	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	RECURSOS	RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES	POBLACIÓN QUE ATIENDEN	QUÉ SE PUEDE MEJORAR	CÓMO SE PUEDE MEJORAR
	Barichara	Comisaria y psicología, recursos tecnológicos y vehículo				
Gestora Social	Barichara	Despacho, recursos tecnológicos, gestiones propias del cargo	Secretaria de desarrollo social, Comisaría de familia, Personería Municipal, colegio, ESE, Asilo	Niños, niñas, adolescentes y adultos mayores	Capacitación a los funcionarios	

INSTITUCIÓN	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	RECURSOS	RELACIÓN CON OTRAS INSTITUCIONES	POBLACIÓN QUE ATIENDEN	QUÉ SE PUEDE MEJORAR	CÓMO SE PUEDE MEJORAR
I.C.B.F.	San Gil	● Humano	● Colegios, Alcaldía	* Gestantes, lactantes, menores y adolescentes	● Recursos	● Talleres de capacitación en prevención
		● Didáctico	● Entes de control		● Infraestructura	
PERSONERÍA	San Gil	● Humano	● Colegios, Procuraduría, Fiscalía, Entes de Control	* Población urbana y rural	● Capacitación a la población en los diferentes temas de trata de personas y violencia de género.	● Talleres de capacitación
		● Tecnológico				● Campañas de prevención
COMISARÍA	Encino	● Humano	● Centro zonal I.C.B.F.	* Niños - Adolescentes - Adultos	● Inyectar recursos	● Dinero CONPES
		● Tecnológico	● Centro de Salud - Colegio	* Mujeres víctimas de la violencia	● Asignación de transporte	● Compra de parte automotor
COMISARÍA	Jordán	● Humano	● Entes de control	* Rural y Urbana	● Recurso Humano y tecnológico	● Grupo interdisciplinario
		● Tecnológico	● Red Unidos - Familias en Acción		● Medios de transporte	● Medios de transporte
					● Capacitación	● Capacitación
COMISARÍA	Páramo	● Humano	● Centro zonal I.C.B.F.	* Rural y Urbana	● Recurso Humano	● Completar el grupo interdisciplinario
			● Colegios		● Presupuesto	
					● Medios de transporte	● Recursos tecnológicos
COMISARÍA	San Gil	● Humano	● Colegios - Fiscalía	* Desplazados, víctimas de la violencia	● Atención a la población	● Campañas de prevención
		● Tecnológico	● Entes de Control	* Urbana y Rural	● Recurso humano y financiero	● Medios de comunicación
			● I.C.B.F. - Personería			● Mayor articulación entre poblaciones

INSTITUCIÓN	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	RECURSOS	RELACION CON OTRAS INSTITUCIONES	POBLACIÓN QUE ATIENDEN	QUÉ SE PUEDE MEJORAR	CÓMO SE PUEDE MEJORAR
Secretaría de salud	San gil	● Humano 6 personas	● Finsema - Hospital - Clinisalud - CES	* Toda la población de ciclo vital	● Presupuestos y gestionar recursos	● Elaboración de proyectos
			● Avanzar - Clínica Coosalud		● Mejorar flujo de información	● P y P a nivel intersectorial
			● PONAL		● Conocimiento del tema	● Capacitaciones
Comisaria de familia	San gil	● Humano 5 personas	● I.C.B.F. - Fiscalía - Policía - Personería	* Toda persona que sea parte del vínculo familiar	● Fortalecer el talento humano	● Capacitaciones continuas
			● Instituciones educativas M.F.A.		● Material de difusión de la información	● Material didáctico
Concejo Municipal	San gil	● Humano 13 personas	* Todas las instituciones del municipio	● Toda la población	● Ausencia de conocimiento	● Capacitación
Más familias en Acción	San gil				● Falta de compromiso	● Concientizar
Más familias en Acción	San Gil	● Humano 2 personas	● Salud - Educación - RIM	● 115800 beneficiarios en 3800 familias	● Aumento del talento humano	● Contratación
			● Actores sociales - Departamento Para la Social			
Centro de convivencia - Entidades de orden local donde la comunidad tiene acceso a la Justicia y Programas sociales	San Gil	● Humanos 15 personas	● Inspección de policía - Comisaría - Personería	* Comunidad sangileña en general	● Medios de transporte	● Adquisición de vehículos
			● Biblioteca - M.F.A. - SISBEN - Conciliación			● Tecnología
			● Instituciones educativas urbanas y rurales			
			● Dependencias administración municipal			
			● Medios de comunicación			

INSTITUCIÓN	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	RECURSOS	RELACION CON OTRAS INSTITUCIONES	POBLACIÓN QUE ATIENDEN	QUÉ SE PUEDE MEJORAR	CÓMO SE PUEDE MEJORAR
Fiscalía General de la Nación	Distrito Judicial de San Gil	• Talento humano	• PONAL	* Todo tipo de población	• Capacitación a la comunidad	• Campañas de promoción y prevención
		• Recursos tecnológicos	• Administración Municipal		• Información	• Capacitación a funcionarios
		• Transporte	• I.C.B.F.		• La denuncia	
		• Educación				
Fundación Kardios	San Gil, Municipios vecinos	• Talento humano (4)	• Red de apoyo municipal (San Gil)	* Trabajadoras sexuales	• Apoyo gubernamental	• Campañas de promoción y prevención
		• Aportes asociados		* Adicción VIF	• Conciencia de la comunidad	• Capacitación a funcionarios
		• Donación		* Personas con epilepsia	• Apoyo internacional	• Mejores recursos económicos
		• Voluntariado				
Alcaldía Onzaga	Límites con Boyacá, distante de capital de provincia	• Talento humano (4)	• Colegio	* Toda la población	• Condición de movilidad	• Campañas de promoción y prevención
			• Parroquia		• Mantenimiento de vías	• Capacitación a funcionarios
			• I.C.B.F.		• Comités funcionales	• Mejores recursos económicos
			• Hospital			
			• D.P.S.		• Información	
			• PONAL			
			• Red Unidos		• Adquisición de herramientas para funcionamientos	• Implementar la denuncia

OBJETIVOS, INDICADORES Y METAS POR EJES

1. Eje de Prevención

Objetivo de resultado	Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Informar a la comunidad del departamento sobre la existencia del delito de trata de personas, los riesgos de ser víctima y las formas de prevenirlo.	Desarrollar campañas de información y divulgación en el 100% de municipios del departamento	Porcentaje de municipios con campañas de prevención de trata de personas realizadas en el periodo de la estrategia	6%	100%	Diseñar e implementar campañas de información y divulgación destinadas a la ciudadanía en general sobre el fenómeno de Trata.	Número de campañas anuales destinadas a niños, niñas y adolescentes	0	6	1	1	1	1	1	1
						Número de campañas destinadas al público en general	1	7	1	1	1	1	1	1
					Con el apoyo de la Policía y la Fiscalía, contar con un mapeo municipal de lugares donde podría	Número de comités municipales con información georeferenciada	0	11	0	2	2	3	2	2

Objetivo de resultado	Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
					presentarse casos de trata de personas									
Capacitar a los funcionarios y funcionarias de instituciones que pueden realizar acciones de prevención	Aumentar en 32,4% los funcionarios que están sensibilizados y capacitados en materia de trata de personas	% de funcionarios sensibilizados en el tema de trata de personas	17,6%	50%	Promover la capacitación a los funcionarios y funcionarias que pueden apoyar la prevención de casos de trata de personas	Número de talleres de capacitación dirigidos a docentes en el periodo de la estrategia	0	110	0	22	22	22	22	22
						Número de colegios capacitados en el tema de trata de personas	0	110	0	22	22	22	22	22
						Número de miembros de la Red Unidos capacitados como replicadores en prevención de la trata de personas	0	160	160					
						Número de Comités de Erradicación de Trabajo Infantil	0	12	2	2	2	2	2	2

Objetivo de resultado	Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
						capacitados en el tema								
						Número de Inspecciones de trabajo (Min Trabajo)en Santander, capacitadas en el tema de trata de personas	0	4	1	1	1	1		
						Número de municipios con organizaciones de la sociedad civil capacitados en el tema de trata de personas	0	11	1	2	2	2	2	2
Prevenir el delito de trata de personas a través de la capacitación a la comunidad	Aumentar en 50% la comunidad que reconoce el delito de trata de personas	% de comunidad que reconoce el delito de trata de personas	2%	50%	Promover la capacitación a la población en general sobre como prevenir o detectar la trata de personas	Número de comunidades de barrios vulnerables capacitados en trata de personas	1	110	0	22	22	22	22	22
						Número de actividades de capacitación con estudiantes	2	110	0	22	22	22	22	22

Objetivo de resultado	Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
						Número de talleres desarrollados con periodistas, para el buen manejo del tema	0	5	0	1	1	1	1	1
						Número de escuela de padres realizadas donde se sensibiliza sobre trata de personas	0	110	0	22	22	22	22	22

2. Eje de Asistencia y Protección

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brindar asistencia inmediata al 100% de víctimas de trata de personas que se presenten en el departamento	Porcentaje de víctimas de trata de personas atendidas de manera inmediata en el periodo de la Estrategia	0%	100%	Contar con profesionales del sector de la salud capacitados para la atención de casos de trata de personas y para la identificación de los mismos.	Número de profesionales de la salud capacitados en el tema de trata de personas	0	100	0	20	20	20	20	20
					Número de centros de salud, hospitales y clínicas participando de las capacitaciones en el tema de trata de personas	0	10	0	2	2	2	2	2
Brindar asistencia mediata al 100% de sobrevivientes de la trata de personas que se presentan en el departamento	Porcentaje de víctimas de trata de personas atendidas de manera mediata en el periodo de la Estrategia	0%	100%	Establecer una ruta de asistencia a víctimas de trata de personas y sus familiares.	Número de rutas de atención a víctimas de trata de personas establecidas en el departamento	0	1	0	1	1	1	1	1
				Contar con un registro de las víctimas atendidas psicológicamente y jurídicamente	Número de registros de atención a víctimas diseñados e implementados	0	1	0	1	1	1	1	1
				Realizar el seguimiento adecuado a las víctimas de trata de personas identificadas en el departamento.	Número de formatos para el seguimiento a víctimas establecidos	0	1	0	1	1	1	1	1

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
				Contar con una red de organizaciones de la sociedad civil capaces de atender a víctimas de trata de personas	Número de directorios municipales con información de organizaciones que puedan atender a posibles víctimas de trata de personas	0	1	0	1	1	1	1	1
					Número de organizaciones de la sociedad civil capacitadas en la atención a víctimas de trata de personas	0	11	0	2	2	2	2	3
					Establecer protocolos de actuación interdisciplinarios para la atención a víctimas directas del delito de Trata de Personas.	Número de protocolos establecidos y dados a conocer	0	1	0	1	1	1	1
Apoyar el 100% de las víctimas de trata de personas en los procesos jurídicos	% de víctimas de trata de personas apoyadas en procesos jurídicos	0%	100%	Diseñar e implementar programas de capacitación dirigidos a defensores públicos,	Número de defensores públicos capacitados	0	35	0	10	0	10	0	15
					Número de funcionarios de la Procuraduría capacitados	0	10	0	10	0	0	0	0

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
				funcionarios de la procuraduría y organizaciones de la sociedad civil que apoyen los procesos jurídicos de las víctimas de trata de personas.	Número de personeros capacitados	0	87	0	87	0	87	0	0
					Número de organizaciones de la sociedad civil capacitadas	0	5	0	1	1	1	1	1
Ofrecer al 100% de sobrevivientes de trata de personas la posibilidad de reinserción laboral	% de sobrevivientes de trata en formación y reinserción laboral	0	100%	Establecer el apoyo institucional con el SENA para la formación y reinserción laboral de víctimas de trata de personas	Número de acuerdos de apoyo institucional firmados	0	1	0	1	1	1	1	1

3. Eje de Investigación y Judicialización

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Investigar y judicializar de manera efectiva el 100% de casos de trata de personas	% de casos de trata de personas investigados y judicializados en el departamento	0	100%	Capacitar a funcionarios de instituciones con responsabilidad en la investigación y judicialización del delito de trata de personas.	Número de miembros de la policía, en cada comando, capacitados en materia de trata de personas	0	50	0	10	10	10	10	10	
					Unidades locales del CTI con personal capacitado	0	11	0	2	2	2	2	3	
					Unidades de Fiscalía con personal capacitado	0	11	0	2	2	2	2	3	
					Número de talleres de actualización realizados	0	20	0	5	5	5	5	0	
				Realizar seguimiento a los casos de trata de personas identificados en el departamento	Número de casos de trata de personas con seguimiento adecuado	0	9	0	9	9	9	9	9	9
					Número de mesas departamentales para el seguimiento de casos de trata de personas	0	1	0	1	1	1	1	1	1

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
				Contar con un formato para el registro y seguimiento de casos de trata de personas en el departamento	Número de formatos aprobados por el comité Departamental	0	1	0	1	1	1	1	1
Aumentar en 23% los funcionarios que identifican la ruta de denuncia e investigación del delito de trata de personas	% de funcionarios que identifican la ruta de denuncia e investigación en casos de trata de personas	77%	100%	Socializar con cada comité municipal la guía para la denuncia e investigación de casos de trata de personas en Santander.	Número de comités municipales en los cuales conocen la guía para la denuncia e investigación de casos de trata de personas.	0	11	0	11	11	11	11	11
Incrementar en 31,3% la comunidad que identifica la ruta de denuncia e investigación en casos de trata de personas	% de comunidad que identifica la ruta de denuncia e investigación en casos de trata de personas	18,70%	50%										

4. Eje de Coordinación y sostenibilidad

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fortalecer el 100% de comités de lucha contra la trata de personas en Santander	Porcentaje de comités fortalecidos durante la Estrategia	0,12%	100%	Establecer reglas y parámetros para el desarrollo de las funciones del comité departamental y de los comités municipales en Santander	Número de reglamentos creados y aplicados en el Comité Departamental	0	1	0	1	1	1	1	1
					Número de Comités contra la trata de personas que cuentan con un reglamento	0	12	1	2	2	2	2	3
				Contar con una Guía para la creación y articulación de los Comités contra la trata de personas en Santander	Número de guías formuladas	0	1	0	1	1	1	1	1
				Activar los comités municipales en Santander	Número de reuniones anuales que realiza cada comité	0	17	2	3	3	3	3	3

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
				Disponer de espacios de encuentro entre los comités municipales y el comité Departamental de lucha contra la trata de personas	Número de reuniones descentralizadas del Comité Departamental	0	10	0	2	2	2	2	2
				Realizar un encuentro de Comités municipales cada año	Número de encuentros de comités municipales realizados	0	5	0	1	1	1	1	1
Incrementar en 25% los municipios que incluyen el tema de trata de personas en el departamento de Santander	Porcentaje de municipios que tienen el tema de trata de personas en sus planes de desarrollo	21%	46%	Incluir el tema de trata de personas en los Planes de Desarrollo Municipales	Número de municipios que tienen el tema de trata de personas en el Plan de Desarrollo	18	40	18	18	18	40	40	40

Meta de resultado	Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Promover la capacitación del 100% de los funcionarios de los comités municipales	Porcentaje de funcionarios de los comités municipales capacitados	0%	100%	Capacitar a los funcionarios que hacen parte de los Comités Municipales una vez al año, de tal forma que se encuentren actualizados en el tema.	Número de capacitaciones de los comités municipales	0	66	11	11	11	11	11	11

5. Eje de generación y gestión del conocimiento

Indicador de resultado	Línea base	Meta 2018	Objetivos de producto	Indicador de producto	Línea Base	Meta 2017	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Porcentaje de actividades de investigación apoyadas	0	100%	Apoyar espacios de encuentro de la academia para trabajar el tema de Trata de personas.	Número de encuentros anuales de la academia desarrolladas	0	5	0	1	1	1	1	1
				Número de redes de la academia creadas en el departamento	0	1	0	1	1	1	1	1
			Desarrollar jornadas académicas para trabajar el tema de trata de personas	Número de foros y jornadas académicas desarrolladas	2	8	0	2	2	2	2	0
			Estimular la creación de grupos de investigación sobre trata de personas en las instituciones de educación superior	Número de grupos de investigación creados	0	1	0	1	1	1	1	1

