

**La cooperación internacional como una respuesta al delito transnacional de trata de
personas en Colombia**

Angie Paola Díaz Cajigas

Mayo 2020

Tutor: Juan Albarracín Dierolf, PhD

UNIVERSIDAD ICESI
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
PROYECTO DE GRADO

Tabla de Contenidos

Abstract	4
Introducción	5
Definiendo la trata de personas	6
Definiendo Crimen Transnacional	9
Trata de personas en Colombia	¡Error! Marcador no definido. 1
Marco Teorico	¡Error! Marcador no definido. 5
Cooperación Internacional	¡Error! Marcador no definido. 5
¿Por qué cooperan los países?	18
Regímenes internacionales contra la trata de personas	23
Hipótesis.....	27
Metodología	28
Casos de estudio	29
Colombia y Argentina	30
Colombia y México.....	36
Colombia y China.....	40
Conclusiones	44
Lista de referencias.....	48

Lista de figuras

Figura 1. Países de destino: víctimas colombianas de trata	11
Figura 2. Delitos de trata interna y externa.....	13
Figura 3. Número de personas colombianas tratadas en Argentina.....	31
Figura 4. Número de personas colombianas tratadas en México.....	36
Figura 5. Número de personas colombianas tratadas en China.....	41
Tabla 1. Nivel de cooperación alcanzado entre Colombia y Argentina, México y China...	44

Abstract

La trata de personas es un fenómeno mundial que mueve 150.000 millones de dólares anuales. Las redes criminales transnacionales se enriquecen a partir de la explotación comercial de una persona, la que es obligada a trabajar ilegalmente para otros sin remuneración. Por ende, por su alcance mundial, la trata de personas necesita de una solución de la misma naturaleza. En consecuencia, los Estados deben cooperar entre sí para hacerle frente a este problema y así tomar acciones efectivas que imposibilite a los criminales seguir delinquiendo e impedir que el número de personas tratadas aumente. Este es un estudio exploratorio en el que se presenta tres estudios de casos de cooperación de Colombia con China, México y Argentina. Los resultados establecen que Colombia debe optar por cooperar tanto multilateralmente como bilateralmente. Pues, al optar solo por un mecanismo, el nivel de cooperación es bajo, lo que se traduce en acciones inefectivas, países desertores, un aumento en los casos de trata y el fortalecimiento de las redes criminales.

Palabras claves: Cooperación internacional, cooperación bilateral, cooperación multilateral, trata de personas, crimen transnacional.

Introducción

La trata de personas—o la captación forzosa o mediante engaño de una persona con fines de explotación—es la tercera actividad criminal más lucrativa en el mundo después del tráfico de armas y el narcotráfico, moviendo anualmente \$150.000 millones de dólares (OIT, 2014). A pesar de la existencia de múltiples tratados internacionales para combatirla, la naturaleza de este mercado criminal—los traficantes de personas actúan en redes transnacionales y nacionales—dificulta la acción de los países. Colombia, un país particularmente afectado por este fenómeno, no es la excepción.

Por ende, este trabajo se pregunta **en qué medida los mecanismos multilaterales y bilaterales han impactado en el nivel de cooperación internacional de Colombia en la lucha contra la trata de personas**. Para dar respuesta a esta pregunta de investigación, el trabajo sigue una metodología descriptiva y exploratoria en donde se define los conceptos de cooperación internacional y de crimen transnacional. A su vez, aborda estudios de caso donde se estudia la cooperación internacional de Colombia en relación con la trata de personas con Argentina, China y México, para ver los distintos niveles de cooperación alcanzados al utilizar mecanismos de cooperación multilateral y bilateral. Se plantea de hipótesis que en Colombia es necesario implementar en conjunto los mecanismos bilaterales y multilaterales para aumentar el nivel de cooperación internacional en cuanto la lucha contra la trata. Pues, cuando hay convenios bilaterales entre Colombia y otro Estado, hay más compromiso que permite cumplir lo que se ha pactado y ante el incumplimiento, los acuerdos multilaterales funcionan mejor. No obstante, las instituciones que regulan los procesos de cooperación son dependientes del número de los Estados miembros y cuando éste es alto, no hacen un seguimiento riguroso. Al contrario, al optar por mecanismos bilaterales, la relación es directa, de Estado a Estado, por ende, hay más vigilancia y seguimiento.

Por lo tanto, la combinación de mecanismos multilaterales y bilaterales, garantizan acciones efectivas, sanciones relevantes y un nivel de cooperación alto.

Este estudio resulta pertinente, pues busca identificar el nivel de cooperación alcanzado por el gobierno colombiano al momento de cooperar mediante mecanismos multilaterales y bilaterales en relación al tema de la trata de personas, al mismo tiempo que pone en evidencia la insuficiencia o precariedad en el nivel de cooperación al optar solamente por un mecanismo. Además, este estudio hace un aporte relevante a la literatura, pues existen pocos estudios exploratorios enfocados en los mecanismos de cooperación internacional con los tres países mencionados, no se ha estudiado la cooperación existente con los tres países en cuanto a trata, y no se ha identificado la influencia del mecanismo de cooperación para el nivel de cooperación internacional.

El trabajo se dividirá en cinco partes, la primera parte consiste en caracterizar la trata de personas y el crimen transnacional. La segunda parte, es una revisión del estado de trata de personas en Colombia. En la tercera parte, se realizará una revisión conceptual sobre cooperación internacional, tanto cooperación multilateral como bilateral, esto con el fin de establecer por qué cooperan los Estados en cuanto a trata de personas. Después, se propone la metodología utilizada, en este caso, estudios de caso. Por último, se presenta el estudio exploratorio de los casos seleccionados: la relación de Colombia con Argentina, China y México. Esta investigación tiene como propósito informar sobre el problema de la trata para posible toma de decisiones de políticas públicas. No es un trabajo de causa- efecto, tampoco pretende proponer una teoría sobre el flagelo.

Definiendo la trata de personas

Existen diferentes definiciones desde diversas perspectivas institucionales. Por ejemplo, el Estado Colombiano en la Ley de 985 de 2005 define la trata como la captación, el traslado, el acogimiento o la recepción de una persona dentro o fuera de las fronteras de un país con fines de explotación entendida la explotación como:

el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí mismo 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 practicas 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” (República de Colombia, Ley 985 de 2005, art. 3)

La anterior definición concuerda con lo que organismos como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Unión Europea (UE), diferentes Estados y académicos, han planteado. La OIM establece que:

la Trata de Personas es definida como el traslado de seres humanos de un lugar a otro, dentro o fuera de un país con fines de explotación, para obtener dinero o cualquier otro beneficio. En esta situación las víctimas pierden su derecho a la libertad y la autonomía sobre sus propias vidas... ha sido reconocida como la nueva forma de esclavitud al convertir a las personas en una mercancía (OIM, sf)

En el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas del año 2000, conocido como Protocolo de Palermo contra la Trata de Personas, en el artículo 3 inciso “a”, define la trata como:

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados,

la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (UNODC, 2004)

Del mismo modo, desde la ONU, el ex secretario general Ban Ki-moon estableció en 2010 que la trata es un “terrible crimen en contra de la dignidad humana” la mencionó como “la esclavitud en la edad moderna” (Ki-Moon, 2010) y en 2016 afirmó que ningún país está exento o inmune de este flagelo, todos participan siendo origen, destino o paso (Ki-moon, 2016). En el “Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas” (Meertens, et al., 2008) se define la trata de personas como un fenómeno violento y dinámico que se va transformando de acuerdo con la configuración de diversos factores. En este delito se cometen actos que lesionan la dignidad humana, porque se limita la capacidad de auto-determinación, de vivir sin miedo y sin humillación. La víctima pasa a ser una mercancía que “se negocia en cadenas mercantiles, se traslada dentro o fuera del país y luego en el destino final, es sometido a condiciones de explotación y otros fines ilícitos” (Meertens, et al., 2008; pág.33)

La trata de personas puede ser interna o externa, esto depende si se comete dentro o fuera de las fronteras de un país. No obstante, la trata interna puede llegar a ser un crimen transnacional, si alguna fase del acto delictivo tuvo influencia internacional, bien sea el plan o la nacionalidad del victimario, si éste fue llevado a cabo en un país diferente de la ejecución, es crimen transnacional. De la misma forma, es necesario aclarar que trata y tráfico de personas, son conceptos diferentes. Según, un estudio realizado por la Fundación Konrad Adenauer (2010) el tráfico de personas es la gestión de entrar personas ilegales a un país, y de esta manera es un delito transnacional pero no va en contra de la dignidad humana ni existe explotación. La trata de personas también es un delito transnacional donde sí existe explotación, violación a los derechos y a la dignidad humana, pero también se da en esferas nacionales al interior de cada país (KAS, 2010)

Por consiguiente, en este trabajo se definirá la trata de personas como la comercialización de seres humanos. Este comercio se basa en la compra y venta de una persona. Ésta es sometida (contra su voluntad o bajo engaño) a explotación laboral, explotación sexual, matrimonio servil, servidumbre, venta de órganos, mendicidad y entre otras prácticas relacionadas con la esclavitud. Este tipo de comercio es ilegal porque va en contra de la autonomía de las personas, es decir, son acciones que la persona las realiza sin su aceptación o pleno consentimiento de la acción, no es consciente, está engañada o amenazada. Es un delito que puede traspasar fronteras, desafiar la regulación normativa de los Estados y beneficiar ascendentemente a las redes de criminalidad. De esta forma, en el siguiente apartado se definirá el crimen transnacional en el que se encuentra las redes de criminalidad, esto con el fin de tener un concepto claro de lo que son estas redes, sus características y su modo de operar.

Definiendo Crimen Transnacional

Crimen transnacional se define como aquellas acciones delincuenciales desarrolladas en diferentes países o continentes y conectadas por un mismo objetivo. Von Lampe (2016) establece que, un tipo particular de crimen transnacional es el que se da en red. Las redes criminales transnacionales son aquellos grupos criminales que llevan a cabo cada fase de los actos delictivos en diferentes escenarios geográficos, desde la planeación, desarrollo y ejecución. Trabajar en red les permite tener esa versatilidad frente a los organismos de control, pues los nodos criminales están en constante cambio, cada persona tiene una tarea específica y cada trabajo se realizará en una forma distinta, puede que las acciones se lleven a cabo en distintos nodos geográficos, y por lo general, nunca se sabe si existe con certeza, un nodo central. Es así que, von Lampe (2016) establece que las *redes criminales* tienen características que les permite tener cooperación entre los grupos, actuar rápidamente, tener la capacidad de controlarse entre ellos y ciertas “leyes” que

regulan este mundo: la forma en cómo se debe actuar, además de sanciones si fuera necesario. Todo esto con el fin de adentrarse en los países sin ser avistados y al final tengan resultados exitosos.

De esta forma, se parte del hecho de que, al ser la trata de personas un negocio manejado por redes criminales transnacionales, sin cooperación entre países, las acciones a desarrollar no van a ser posibles (von Lampe, 2016). Pues, según, Ban Ki-moon existen aproximadamente 124 países implicados en la trata (Ki Moon, 2016) y las redes criminales transnacionales vinculan a criminales de todas las estructuras y países. Es así que, algunas formas para actuar desde lo transnacional de estas redes delincuenciales son: 1. Aquellos grupos que actúan desde su posición (sin moverse del país) 2. Los grupos que están establecidos en un país, pero actúan en otro, 3. Aquellos que van de país en país, su actividad como su establecimiento de base cambia, 4. Aquellos grupos multinacionales que actúan y tienen sus bases en varios países, 5. Aquellos que colaboran con criminales de otros países, se fusionan en un país para actuar, y 6. Aquellos grupos que se forman en un determinado país, a partir de la migración de individuos de otros países que viajan para cometer un delito (von Lampe, 2016).

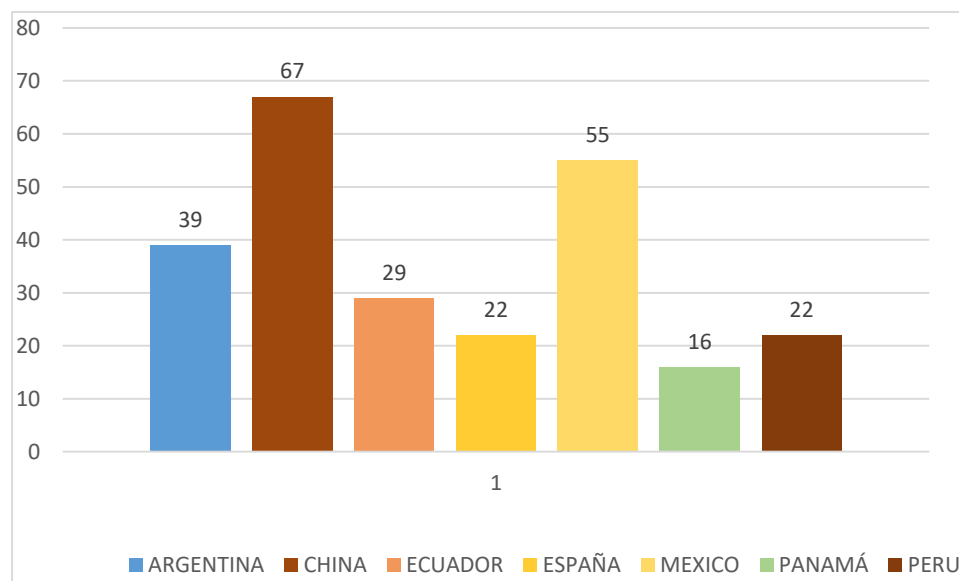
La trata de personas, según von Lampe (2016) es una idea de negocio que tiene como fin un enriquecimiento ilícito y surge de la realización de los otros trabajos en todos los países que suelen ser parte de las rutas de origen o destino de otro tipo de delitos entre esos: droga y armas. Por ende, el “empresario” criminal¹ al ver la oportunidad, llama a otros para que se vinculen. Estos otros pueden ser conocidos, de la red de contactos directamente o recomendados por otros. Se conforman las redes criminales transnacionales y operan en países con ciertas características que posibilitan su accionar. A continuación, se presentan las redes delincuenciales enfocadas en relación a la trata de personas, teniendo como país de referencia a Colombia.

¹ Empresario criminal es el que ve oportunidad de negocio en todas las actividades que emprenda, para este sujeto en cada oportunidad habrá una actividad ilegal de la que se puede sacar provecho comercial.

Trata de personas en Colombia

Figura 1

Países de destino: víctimas colombianas de trata entre 2013-2019



Nota: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/cifras-de-casos-de-trata-de-personas>

Colombia es reconocido internacionalmente como un país emisor y de tránsito de víctimas de trata². Actualmente, se estima que anualmente 65 personas colombianas son tratadas en el extranjero³, número de víctimas que en su mayoría son destinadas a la explotación sexual (84%) y al trabajo forzado (16%) (OIM, 2018). Existen aproximadamente 254 rutas internacionales donde Colombia es país de origen y 26 donde Colombia es país de destino (Meertens, et al., 2008). Personas colombianas fueron tratadas en alrededor de 50 países del mundo (2013 hasta el 2019). De estos países, el mayor número de colombianos víctimas de la trata de personas están en China (con 67

² Información disponible en: <https://www.esoescuento.com/noticias/paises-victima-de-trata-de-personas-en-america>

³ Media hecha a partir de los casos registrados en el Ministerio del interior. Es necesario aclarar que existen diferentes informaciones sobre el número de casos de trata en Colombia. Estos difieren entre sí, por ende, el número que se establezca en este trabajo, si bien está basado en información formal, no se puede establecer como un número total. La variación estadística respecto a las instituciones da cuenta de las diferencias de conceptos para clasificar el fenómeno o la desinformación. Otro aspecto a tener en cuenta, este número es de víctimas que denunciaron, por fuera se quedan los datos de aquellas que, por miedo, no lo hacen.

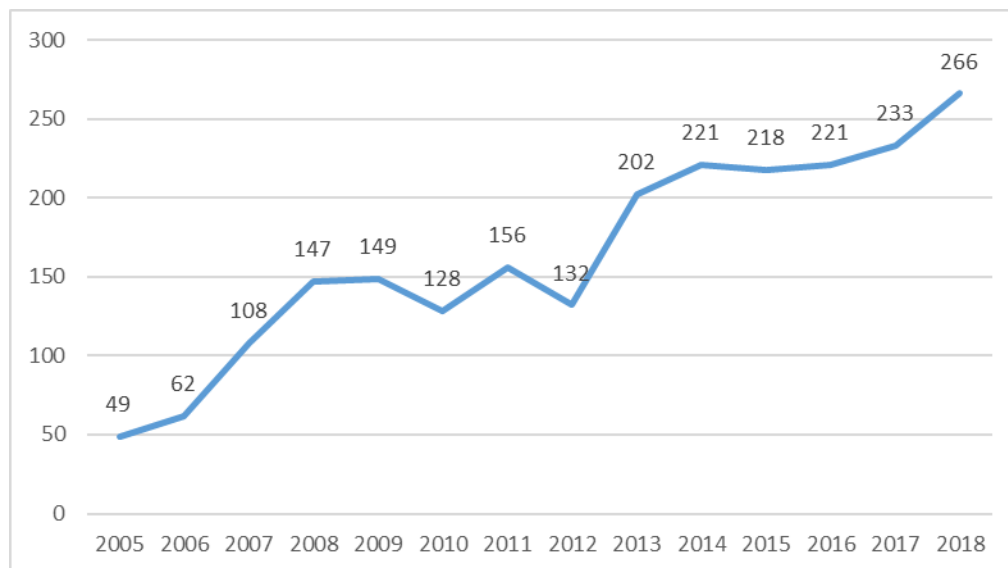
casos), México (con 55 casos) y Argentina (con 39 casos), estos como países de destino⁴ (ver figura 1).

En el 2008, según Meertens, et al. (2008), el mayor número de personas iban destinadas hacia Suramérica con 116 casos reportados (45,7%) Ecuador, Venezuela, Argentina, Brasil y Chile eran los destinos más comunes. El segundo lugar, se encontraba Europa con 66 casos (26%), siendo España, Alemania y Holanda los países de destino más frecuentes. En tercer lugar, se presentaba Asia con 37 casos. Japón, China y Singapur eran los principales destinos. Cuarto, estaba Norte y Centro América con Estados Unidos, Panamá y Aruba como países receptores. Por último, está Medio Oriente, Irán y Jordania. En Colombia, en los últimos tres años (2016-2019) se presentaron 225 denuncias sobre trata (interna y externa), otras estimaciones rondan los 400 casos en el último año (El Tiempo, 2019). Lo que sí es notable es que en 2018 el fenómeno de la trata aumentó notablemente (ver figura 2).

⁴ Datos obtenidos de la base de datos del Ministerio del Interior <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/cifras-de-casos-de-trata-de-personas>

Figura 2

Delitos de trata interna y externa



Nota: fuente: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/delitos/>.

Esto atribuye un papel relevante a los criminales en la región, pues las redes se han fortalecido, han incrementado el número de victimarios, han ampliado sus conexiones y aprovechan el fenómeno de la migración para delinquir más. A esto se suma que en Colombia hay presencia de grupos armados ilegales como las diferentes guerrillas y grupos paramilitares, presencia de carteles mexicanos⁵, como el de Sinaloa, Jalisco y Jalisco Nueva Generación y mafias asiáticas como la Yakusa (El Tiempo, 2019).

Vargas, et al., (2011) caracterizaron los actores principales en una red de trata en Colombia⁶. El primer actor es el captador. Segundo, es el explotador quien decide si toma o no a la persona. Tercero, el facilitador, quien gestiona todos los tramites. Por último, está la persona que

⁵ Disponible en: <https://laverdadnoticias.com/crimen/Cartel-de-Sinaloa-comenzo-a-reclutar-ninos-para-controlar-el-narcotrafico-en-Colombia-20191017-0065.html>

⁶ De hecho, aplica para la mayoría de redes de trata en el mundo.

administra a la víctima. Esta se encarga de que cumpla con sus labores, recibe el dinero de su trabajo y mantiene el control sobre la víctima. Este es el modus operandi y los actores presentes en la mayoría de los casos conocidos de trata⁷. Es pertinente establecer que, en la mayoría de los casos, es igual, el mismo modus operandi y la misma caracterización de los victimarios. Sin embargo, hay excepciones mínimas a la regla, por ejemplo, la forma de amenazar⁸ o la relación con los victimarios⁹. Se puede observar, que es necesario que personas en todas las esferas y en los países en los que se mueve la trata estén vinculados e interconectados, pues al ser la trata de personas un delito transnacional, es necesario para estas redes mantener una coordinación directa entre sus miembros.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos realiza un reporte anual sobre el estado de cada país firmante del Protocolo de Palermo¹⁰ respecto a la trata y los ubica dependiendo de sus acciones para luchar contra este fenómeno, en el nivel 1, 2 o 3. Colombia, entre 2016 y 2019, fue ubicada en el nivel 1 que significa que el gobierno colombiano ha cumplido con los estándares mínimos para eliminar la trata del país, sigue demostrando esfuerzos efectivos como investigación de casos de trata, y la implementación de un sistema de información nacional anti-trata¹¹ e

⁷ Ver en:

<https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201902151085486210-explotacion-sexual-menores-colombia/>
<https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/red-de-prostitucion-evidencia-vulnerabilidad-de-comunidades-indigenas-en-colombia/>
<https://www.eluniversal.com.co/colombia/asi-funcionan-las-redes-de-explotacion-sexual-LJ218915>
<https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/colombiana-senalada-de-trata-de-personas-con-los-yakuza-japon>
<https://mundo.sputniknews.com/america-latina/201902151085486210-explotacion-sexual-menores-colombia/>

⁸ En algunos casos, la forma de amenaza se basa en un aspecto religioso como el vudú o lo magia negra.

⁹ En muchos casos, la víctima es familiar de los victimarios.

¹⁰ El Protocolo de Palermo o Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, Especialmente Mujeres y Niños, como se verá más adelante, es un protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Este protocolo compromete a los Estados signatarios a prevenir y combatir la trata de personas, dándoles unos lineamientos estandarizados o guía de ruta globales. Es la institución multilateral más importante en el tema de Trata de Personas.

¹¹ El sistema de información nacional anti-trata se observa tanto en campañas a lo largo del país, como por canales virtuales de información y líneas telefónicas. Más información a través de su página web: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/trata-de-personas>

investigación a oficiales que son cómplices en estos delitos. Además, el gobierno ha dirigido un estudio sobre la vulnerabilidad de las víctimas venezolanas¹² y empezó a desarrollar una estrategia para asistir a las víctimas de la trata¹³. Sin embargo, sigue habiendo personas víctimas de la trata y quienes están en condiciones de vulnerabilidad son las mayores víctimas de este fenómeno. Teniendo claro que el problema de la trata, sus características principales y el modus operandi de los criminales son un problema transnacional que requiere de la cooperación efectiva entre los países, a continuación, se definirá lo que es cooperación internacional, sus mecanismos bilaterales y multilaterales, así como las estrategias usadas por los países con problema de trata de personas.

Marco teórico

Cooperación internacional

Keohane establece que la cooperación se define en sentido amplio como un sistema de interacciones entre distintos actores y organizaciones cuyo objetivo es lograr unos niveles de conformidad recíproca, mediante un proceso de negociación denominado “coordinación de políticas” (Keohane, 1984, p. 51). Este autor establece que la cooperación parte de la discordia y de la diferencia entre intereses de los Estados “sin discordia no habría cooperación, solo armonía” (Keohane, 1984, p. 51). Por ende, la cooperación requiere establecer objetivos en común, aunque se parte de que los intereses y supuestos de cada Estado, son diferentes. Cada Estado va a actuar de la manera que más le convenga. En este sentido, desde la perspectiva racionalista de Keohane, él define la cooperación como una “mutua adaptación” y se posibilita cuando existe la perspectiva de una interacción a largo plazo. Desde esta corriente, la cooperación, en términos de seguridad, es una condición para reducir el temor a un Estado depredador. En esta corriente se establece que

¹² Se puede tener acceso al estudio sobre la vulnerabilidad de los migrantes venezolanos al problema de la trata en: https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/sites/default/files/migracion_venezolana_y_la_trata_de_personas.pdf

¹³ Para mas información sobre la estrategia de asistencia a víctimas de trata ver en: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/estrategia/eje-de-proteccion-y-asistencia-las-victimas>

las identidades e intereses de los Estados ya están dados –en su mayoría, egoístas- en búsqueda de maximizar sus objetivos a través de la cooperación, por ende, son procesos exógenos¹⁴.

Así, en función de la cantidad de participantes en la cooperación, se puede hablar de cooperación multilateral o bilateral. La primera, se da cuando el número de los participantes es tres o más. Los actores pueden variar entre sí, es decir, pueden ser actores estatales, gubernamentales, no gubernamentales y empresariales. La segunda, es la cooperación establecida entre dos actores. Por ejemplo, entre Colombia y Brasil (estatal), entre Colombia y la Unión Europea o entre Colombia y alguna multinacional. Al mismo tiempo, se puede establecer que los resultados pueden variar dependiendo del tipo de actor y número de miembros. De hecho, la capacidad de influencia entre Estados es dependiente de si la cooperación es bilateral o multilateral, entre qué países y el poder de estos mismos. Así, resulta necesario ver la diferencia entre estos.

Desde esta visión racionalista¹⁵, para Robert Keohane el multilateralismo es “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de mecanismos *ad hoc* o por medio de instituciones” (Keohane, 1990, p. 371). De la misma forma, Caporaso (1992) establece que el multilateralismo puede hacer que la cooperación sea más fácil que el bilateralismo

¹⁴ Existen más formas de entender la cooperación internacional, multilateralismo y bilateralismo. Una de esas formas es desde la corriente constructivista. Al contrario, desde la corriente constructivista, Alexander Wendt (1992), establece que la cooperación se concentra en las practicas intersubjetivas entre los actores. Estas se convierten en identidades e intereses, forjados por la interacción. Es decir, al contrario del racionalismo, las identidades e intereses son constituidos por significados colectivos, dados en la interacción, es un proceso endógeno que influye en el comportamiento de los Estados dentro de las instituciones. En esta línea, Calduch (1991) también define cooperación internacional como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991, p.4) a diferencia que en el racionalismo las actuaciones no son solidarias, sino egoístas, aunque sí se llegan a coordinar.

¹⁵ La cooperación internacional multilateral definida desde el constructivismo por Ruggie es una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto (Ruggie, 1992, p.571) Ruggie, destaca la importancia de los principios que rigen en la actuación multilateral y de los que se derivan ciertos hechos como “la situación de indivisibilidad entre los miembros de un marco multilateral, la reciprocidad difusa, que marca la expectativa de dichos miembros de que los beneficios agregados a lo largo del tiempo serán equivalentes para todos ellos” (Barbé, 2010, p. 35)

en el dilema del prisionero iterado. Es decir, que la cooperación multilateral se dé como resultado del equilibrio. Cada Estado tendrá la posibilidad de cooperar o no, pero cada Estado podrá castigar a otro si no coopera, así el incentivo para cooperar es superado por el castigo de no hacerlo, los Estados lo hacen¹⁶. Sin embargo, para él puede que la cooperación multilateral sea menos frecuente, se desmorone con mayor frecuencia y proporcione bienes públicos a un nivel bajo. Pues, cada Estado está sumiso a la política nacional y al no ser la política implementada comparada con la de otro Estado (por ser muchos), puede que los resultados y beneficios sean malos. Puede que los convenios multilaterales beneficien a todos los Estados miembros, pero ese beneficio no garantiza un nivel adecuado o deseado (Keohane, 1986)

Por otro lado, la cooperación bilateral ¹⁷se aleja del régimen multilateral. Lo bilateral pasa a tener un acercamiento más directo, de Estado a Estado. Desde la definición clásica, esta cooperación se refiere a la cooperación que se da entre dos Estados. Robert Keohane (1986) establece que dentro de la cooperación bilateral es necesario un equilibrio general, la reciprocidad permite estos acuerdos. Es decir, la existencia de estándares de comportamiento generalmente aceptados e impuestos. La reciprocidad difusa enfatiza un equilibrio general dentro de un grupo. Esta es una estrategia efectiva en el dilema del prisionero donde la reciprocidad parece ser una estrategia atractiva para los jugadores de juegos bilaterales “en los que la cooperación mutua puede producir resultados más satisfactorios que la deserción mutua, pero en los que también existen incentivos para la deserción” (Keohane, 1986, p. 8). De hecho, cuando solamente hay dos jugadores y las ganancias de una parte pueden cambiar decisivamente las relaciones de poder, las relaciones

¹⁶ Un Estado podría castigar a otro, en la medida de sus posibilidades, si este Estado deserta de la idea de cooperar (antes de cooperar). Después, cuando los Estados acuerdan cooperar multilateralmente, son las instituciones las encargadas de castigar al Estado desertor.

¹⁷ Por su parte, desde el constructivismo, Ruggie establece que cooperación bilateral son esas relaciones que se dan entre dos Estados debido a los intereses compartidos, tienen cuestiones que los afecta a ambos y tienen la voluntad de coordinar sus políticas.

relativas cobran gran importancia, se piensa en los beneficios relativos más que en los específicos (Keohane, 1988).

Este trabajo entiende cooperación internacional como las acciones pactadas entre los Estados para resolver problemas comunes y con la expectativa de que en un tiempo puedan recibir beneficios, se satisfagan necesidades y se evite sanciones. Todo Estado tiene intereses particulares y asuntos que les competen a estos. No obstante, existen problemas o ciertas acciones que no pueden solucionar solos o aisladamente. Por ende, deben tomar la decisión de entrar o no a un proceso de cooperación y esta decisión va vinculada a sus intereses propios, a su plan nacional de política exterior y al cálculo de las ventajas a corto y sobretodo a largo plazo. A partir de cálculos establecidos y a favor de sus propios intereses, los Estados entran a negociar, a poner en la mesa sus intereses, lo que están dispuestos a ofrecer y a ceder. Por lo tanto, en este trabajo se considera que las acciones de los Estados son interesadas al momento de cooperar. Los Estados no negociaran si dentro de su política exterior o dentro de su cálculo racional no estará como mejor opción cooperar. Los Estados entran a cooperar estableciendo unos acuerdos mutuos tratando de cuidar su propia seguridad y soberanía con acuerdos entre sí.

¿Por qué cooperan los países?

Cooperar es una decisión basada en un cálculo racional, que toma en cuenta los beneficios a corto y largo plazo. Para esto los Estados evalúan sus posibilidades de cooperar o desertar y no hacerlo. La cooperación es difícil y toma tiempo de hacer y mantenerla por la desconfianza de un desertor, pero los Estados cooperan porque llegan a acuerdos de mutua satisfacción. La cooperación no es armoniosa (Keohane,1998), no es sinónimo de algo bueno, se pueden dar alianzas entre Estados hasta para formar una guerra (Keohane, 1988). De hecho, la cooperación se da entre actores que no están en armonía preexistente, pero que resulta necesario acciones para llegar a un acuerdo y tratar de hacer un proceso de coordinación de política (Keohane, 1988). Esto

no quiere decir que los Estados que cooperan son Estados “amigos”, sino que comparten un objetivo en común, o la consecuencia de ese objetivo beneficia en cierta manera a sus intereses específicos. A los Estados los mueve la idea de sobrevivir, quieren mantener su soberanía y por eso, su objetivo es defenderse. Por ende, suelen realizar alianzas estratégicas o “matrimonios de conveniencia.” Sin embargo, estas alianzas cambian rápido, hoy amigos, mañana enemigos (Mearsheimer, 1995)

De tal modo, cooperar es un proceso que empieza desde el análisis sobre si hacerlo o no. Este es un análisis racional que pone en la balanza intereses propios, beneficios al cooperar y posibles sanciones. Autores como Garrettand y Weingast (1993) establecieron que existen tres fases en el proceso para cooperar. La primera fase empieza en la toma de decisión sobre entrar a negociar o no hacerlo. Aquí los Estados ven el problema que tienen, visualizan su nueva política a implementar con el futuro acuerdo y deciden qué estrategia tomar para ir a negociar: si presentar una propuesta y cooperar, o, si desertar y no hacerlo. Las estrategias en esta fase son cuatro: la primera es evaluar si al no cooperar y quedarse con su anterior política (en el tema de interés) tiene o no recompensas. La segunda, es la de designar un beneficio para cada Estado que cooperará al momento de negociar y establecer una nueva política. Las otras dos estrategias están relacionadas con los costos, si bien de negociar o de desertar. Pues, si se coopera y se entra a negociar, el costo que se debe pagar es la de la formulación de la propuesta de negociación y los costos de tener infraestructura u otros elementos para apoyar la negociación. Mientras, si se deserta, se paga los costos de oportunidad de seguir en el status quo. Por ende, los Estados ven si en sus cálculos racionales, es mejor cooperar o desertar. La segunda fase se trata de la negociación como tal. En esta parte del proceso, los Estados discuten sus intereses, llegan a acuerdos, algunos desertan, otros se acogen y establecen un plan de acción. La última fase se trata de la aplicación de la política

elegida o plan de acción para cooperar. En esta, si la cooperación resulta exitosa, los miembros recibirán sus beneficios.

Se puede establecer que cooperar conlleva riesgos que al corto plazo no son convenientes. No obstante, los Estados tienen presente el futuro, los beneficios a largo plazo que serán mayores que los riesgos enfrentados en el corto plazo. A esta situación se la denomina *the shadow of the future* y es la razón principal por la que los Estados, desde un enfoque racionalista¹⁸, entran a un proceso de negociación para cooperar. La *shadow of the future*¹⁹ principalmente establece que los Estados cooperan porque existen riesgos a largo plazo, incertidumbre sobre el futuro e incertidumbre sobre si se necesitará de otro Estado para afrontar un problema, cumplir un objetivo que está dentro del plan de política exterior del país o si necesitará sumar fuerzas para defenderse como Estado. Es la incertidumbre al futuro. Los gobiernos son más proclives a negociar internacionalmente teniendo presente el futuro. Cuando es a corto plazo no suelen haber muchas negociaciones y si las hay son más fáciles de realizar y de corta duración. Al contrario, cuando es a largo plazo, toma más tiempo y hay más efectos en la cooperación (Bearce et al., 2009)

¹⁸ También, desde la visión liberal.

¹⁹The shadow of the future impacta en que, en la fase de aplicación, la cooperación sea posible y en el valor de la política a negociar en la segunda fase, pues van a querer negociar una política que tenga beneficios generalizados y difusos, los que verán al cumplirse en la fase 3, la cooperación. Para que en la última de fase de aplicación se de una cooperación exitosa, el valor de la nueva política será mayor que la anterior en cada Estado. Se entiende que, desde el dilema del prisionero iterado, si no se coopera en el presente se pierde los beneficios que en la tercera fase se obtendrá, que serán mucho mayores que los beneficios obtenidos de no cooperar. The shadow of the future depende de la durabilidad del gobierno (años antes de las próximas elecciones), de la continuidad del nuevo gobierno (sigue cooperando o no) y del crecimiento económico. Es decir, antes de unas elecciones the Shadow of the future no está tan presente, el tiempo es corto y negociar resulta incierto. Al contrario, cuando un gobierno empieza the shadow of the future sí es tomado en cuenta e influye en la propensión a cooperar. Asimismo, el crecimiento económico está relacionada a una estable durabilidad del gobierno que conlleva a pensar en el futuro y cooperar.

Además de esta condición Axelrod (1986) establece que para una cooperación estable debe haber reciprocidad (esto evita la deserción), sin importar la confianza, la base de la cooperación es la durabilidad de la relación y seguirá con procesos de posibilidades de recompensas mutuas. Por ende, para él la clave es obtener la cooperación de los demás, no vencerlos. Pues, los beneficios que se reciben son mayores. Una condición de acción es el dilema del prisionero que consiste en que los jugadores (en este caso, los Estados en el sistema internacional) no conocen la acción de otro y así deben actuar. Tras cálculos se llega a la conclusión que al no cooperar también se recibe un beneficio, pero éste no se compara con el beneficio al cooperar mutuamente, ese es mucho mayor. De modo que, Axelrod (1986) asegura que los jugadores (Estados) evitaban el conflicto innecesario cooperando tanto tiempo como el otro lo haga y esa cooperación está basada en la reciprocidad (enemigos pueden cooperar si existe reciprocidad²⁰)

En este sentido, las instituciones internacionales son de gran importancia para la cooperación entre los Estados. Se parte de que las instituciones son un conjunto de reglas que estipulan los caminos en los que los Estados pueden cooperar y competir uno con otro. Estas ayudan a prescribir formas aceptadas de comportamiento de los Estados y a proscribir las que no se aceptan (Mearsheimer, 1995). Por ende, las instituciones ayudan a los Estados a cooperar a lo largo del tiempo y a desalentar la traición (o deserción). Pues, imponen sanciones y costos a la deserción con posibles pérdidas de beneficios en el futuro. Así, las reglas permiten que los comportamientos de los Estados sean más predecibles, pues se aumenta la información a

²⁰ A este último planteamiento, este autor lo denomina “Live and let live in world war I” donde con ejemplos de los soldados de diferentes países enemigos, se demuestra que no es necesario que haya amistad para el desarrollo de la cooperación, pues incluso entre antagonistas, si hay reciprocidad, puede haber cooperación. Es decir, puede que los Estados no tengan buenas relaciones con otros países, ni les interese tener una “amistad”, pero si existen condiciones para cooperar y bajo cálculos racionales es conveniente, lo harán.

proporcionar. Esta información es “privada” y se obtiene a través de monitoreos²¹ (estos más cercanos), permitiendo la estabilización de expectativas, reducción de incertidumbre para negociar, así fomentando la transparencia y honestidad para la reputación futura (Mearsheimer, 1995)

Las instituciones afectan patrones de costos como la incertidumbre, costos de transacción de acuerdos individuales y costos de hacer cumplir los tratos. Por lo general, las instituciones reducen estos costos debido a que estas las realizan. Los Estados dedican menos esfuerzos a negociar, monitorear los acuerdos de cooperación y a protegerse contra deserciones (Mearsheimer, 1995). Pues, si bien es cierto, en la política mundial los costos de transacción nunca son insignificantes, siempre es difícil comunicarse, monitorear el desempeño y hacer cumplir las normas (Keohane, 1988). Las instituciones facilitan la cooperación al proporcionar estos beneficios ya nombrados. En el mismo sentido, las instituciones refuerzan la práctica de reciprocidad y permite que todos reciban un beneficio (así los Estados cooperan).

De este modo, se puede afirmar que la cooperación internacional responde a la incapacidad individual de los Estados para solucionar problemas que afectan el orden de su sociedad, amenazas a su poder y a su capacidad estatal. Además de reducir la incertidumbre a largo plazo. Por el contrario, si un Estado tuviera esta capacidad individual de solucionar los problemas, no tendría la necesidad de cooperar. Intervendría desde una posición jerárquica o aislada y autosuficiente, ayudando a otros a partir de su conveniencia y con sus propias reglas; en la cooperación internacional, los Estados entran a un dialogo para llegar a un acuerdo de beneficio mutuo. Desde esta posición todos los Estados llegan con sus propios intereses, desde una posición “aparentemente” horizontal (aunque en la arena internacional se conozca el poder e influencia que tiene cada país) buscan un acuerdo que pueda cumplir ese objetivo mutuo.

²¹Monitoreos cada vez más cercanos a los Estados. A partir de los monitoreos se puede sistematizar el cumplimiento de los compromisos hechos por los Estados.

Regímenes internacionales contra la trata de personas

Desde 1904 han existido llamados a la cooperación internacional destinados a la erradicación de la trata de personas. El primero fue el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas. Le sigue en 1910 la Convención Internacional para la Represión de la Trata de Blancas. Después, en 1921 la Convención Internacional Para la Supresión de Tráfico de Mujeres y Niños, en Ginebra. Colombia llega a hacer parte de este último en 1953. En 1933 se instaura los Convenios Internacionales para la Represión de la Trata de Mujeres mayores de edad. Estos convenios abordan la trata solo desde la explotación sexual (no otras formas de trata). La trata también considera la explotación laboral como parte de sus características, para erradicarla en el trabajo regulado y hacia los niños y niñas, se crea en 1919 la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 1996 con la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de menores, la trata ya empieza a ser reconocida y los Estados empiezan a darle la importancia necesaria.

Existen otros convenios de cooperación. Unos abordan este delito en su totalidad, mientras que otros lo abordan desde ciertos puntos o en general desde los derechos humanos. Estos son: en 1948 Sistema Universal de Derechos Humanos: Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1951 la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1967 el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. En 1969 dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se da la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En 1979 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En 1984 la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En 1988 el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, -Protocolo de San Salvador-. En 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1993 se dan las Conferencias

internacionales de Naciones Unidas: Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena. En 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores en México, y la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en el Cairo. En 1995 la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing. En 1998 el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En el 2000 el 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. En el año 2000 se suscribe el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, denominado como el Protocolo de Palermo (Meertens, et al., 2008). Este protocolo estableció un consenso internacional sobre lo que significaría la trata de personas. También, estableció los mecanismos que los Estados deberían implementar para la prevención, atención y sanción de las redes criminales y de los Estados que no cumplan.

En consecuencia, con el fin de luchar contra la trata de personas, desde lo multilateral, Colombia firmó la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, más conocida como la Convención de Palermo que tiene tres Protocolos: Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego (UNODC, 2004). Es de interés para el trabajo los dos primeros protocolos. El primero hace referencia a la necesidad de prevenir y combatir la trata desde un enfoque amplio e internacional, donde se ampare a las víctimas reconociendo sus derechos y sancionando a los traficantes. Aquí se establece que los Estados parte deben adoptar o reforzar las medidas contra factores de vulnerabilidad y contra la demanda que propicia la trata en cualquier sentido, recurriendo a la cooperación internacional. El

segundo hace referencia a la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en la esfera de la migración internacional y el desarrollo a fin de acabar con los factores que permiten estos fenómenos. Este último, puede tener incidencia en la trata de personas, pues los migrantes son “presas” fáciles y viven en un contexto de vulnerabilidad que les facilita la captación a los tratantes.

El Protocolo de Palermo, sin duda, ha influido en la implementación de leyes para prevenir, proteger a las víctimas y judicializar a los delincuentes. Se han sumado rápidamente más Estados y estos están reconociendo los factores que pueden influir que se de este crimen dentro de su propio territorio. No obstante, Heinrich (2010) establece que después de diez años del Protocolo de Palermo, no se tiene claro “si la trata en sí misma ha cambiado o si nuestra comprensión del fenómeno se ha alineado con las realidades de la esclavitud moderna en todo el mundo”. Esto, debido a que las redes criminales transnacionales se adaptan y buscan lugares en donde la ley no ha regulado fuertemente la trata de personas. Se han manifestado ciertos problemas de ejecución en algunos países. Las leyes que los países han adoptado para poder judicializar correctamente a los tratantes, son insuficientes. Por ejemplo, el Departamento de Estado entre 2008 y 2009 calculó que 4,166 era el número de tratantes de personas en el mundo, pero solo 335 fueron condenados. De hecho, en esa época 62 Estados parte del Protocolo no reportaron ni una condena (Heinrich, 2010). En Colombia se adopta el Protocolo de Palermo en 2003 mediante la ley 800 de 2003. De igual manera, y cumpliendo con los compromisos del protocolo de Palermo, para garantizar los derechos humanos y combatir la delincuencia organizada trasnacional, el Estado colombiano acoge la ley 985 de 2005. Se alinean definiciones, se aumentan penas y multas, y se establecen los derechos de las víctimas.

Por ende, la cooperación multilateral²², mediante los regímenes internacionales, resulta eficiente para poner orden en el espacio anárquico internacional. Con este mecanismo de cooperación los Estados pactan seguir un plan de trabajo que a futuro pueda resolver un problema. No obstante, el nivel de cooperación no se ve modificado en gran manera, en el sentido que el nivel de compromiso que los países adquieren, es bajo. De hecho, los Estados que cooperan pueden no estar comprometidos con el tema a solucionar y su interés por resolverlo puede no estar presente, lo que dificulta y obstaculiza el avance de la solución del fenómeno de la trata de personas.

Por el contrario, cuando se coopera bilateralmente es más fácil monitorear las acciones pactadas, tener encuentros con decisiones vinculantes, establecer penalidades y hacerlas cumplir más fácilmente. Por ejemplo, si se acuerda una ruta a seguir y se comprometen dos Estados a luchar contra la trata, el incumplimiento de este puede castigarse con sanciones en aspectos económicos u otros. Aunque, la sanción sería de un solo país (mientras que, desde un convenio multilateral, serían varios los que sancionarían). Así, el nivel de acercamiento entre los países es mayor y, por lo tanto, su nivel de cooperación aumenta. En el caso de Colombia, este país está presente en muchos acuerdos de cooperación internacional multilateral, de nivel regional, continental y global. No obstante, las acciones a tomar en contra de la trata no son de gran incidencia. Por ejemplo, en el Protocolo de Palermo están presentes Estados cuya calificación dada por el Departamento de Estado es 3, es decir, no se ven los esfuerzos de los miembros por erradicar la trata. Por el contrario, con los acuerdos bilaterales, se facilita incrementar el nivel de cooperación con los países que ha pactado. Un ejemplo, es Argentina con quien Colombia tiene Memorandos de Entendimiento,

²² A pesar del declive del multilateralismo por los problemas de legitimidad de las propias instituciones, se tiene presente el éxito que tuvo al final de la guerra fría donde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Europeo de La Comunidad Económica (CEE) o la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) se establecieron como instituciones multilaterales (Caporaso, 1992, p. 600)

Acuerdos, Encuentros, Congresos y todos en relación a la Trata de Personas y con el propósito de luchar contra ésta y hacer un seguimiento a las acciones llevadas a cabo. Caso contrario a la relación con China, con quien no se tiene esta relación bilateral.

En consecuencia, la cooperación internacional ayuda a los países a cumplir sus objetivos en concordancia con sus propios intereses. En el caso de Colombia, cooperar es una necesidad, pues las acciones que realiza para erradicar y luchar en contra de la trata son insuficientes. Puesto que, al ser un país de origen y tránsito, las víctimas son colombianas y son tratadas fuera de sus límites fronterizos. En Colombia la trata es manejada por redes criminales transnacionales y requiere de esfuerzos de la misma naturaleza. En razón de lo cual, Colombia debe estar presente en el sistema internacional y cooperar multilateralmente. En el sentido que, ese espacio permite un acercamiento con países con los que las relaciones bilaterales no son tan fuertes. Por ejemplo, al haber firmado el Protocolo de Palermo, se hace más factible acercarse a países asiáticos o de medio oriente con los que no tiene relaciones fuertes. Además, puede predisponer las relaciones bilaterales con estos Estados. Por ende, resulta necesario cooperar multilateralmente, pero cooperar bilateralmente resulta imprescindible, pues de esta forma se establece una comunicación directa con los Estados, el intercambio de información se hace posible, las acciones se dan en conjunto (así se disminuyen costos) y los procesos de logística se acortan y son más fáciles de coordinar. De esta forma, se aumenta el nivel de cooperación y se incide en las decisiones que toman otros Estados que afectan el estado de la Trata en Colombia.

4. Hipótesis

En este trabajo se espera observar un mayor nivel de cooperación en los casos donde Colombia combine mecanismos multilaterales y bilaterales de cooperación. Por el contrario, cuando Colombia implementa un solo mecanismo, el nivel de cooperación es menor. Es así que, si solo se opta por mecanismos multilaterales puede que los encuentros y los compromisos entre

Estados no estén presentes de manera relevante y continua. En este sentido, cuando hay convenios bilaterales entre Colombia y otro Estado, sí hay más compromiso que lleva a la ejecución de lo pactado. Pero ante el incumplimiento, los acuerdos multilaterales funcionan mejor. Empero, las instituciones reguladoras de los procesos de cooperación no hacen un seguimiento riguroso si el número de los Estados miembros es alto. Mientras que, al optar por mecanismos de cooperación bilateral, la relación es directa, hay más vigilancia y seguimiento. Por lo tanto, la cooperación multilateral y bilateral juntas, garantizan acciones efectivas, sanciones relevantes y un nivel de cooperación alto.

En consecuencia, la implementación de mecanismos bilaterales de cooperación es indispensable para impactar el nivel de cooperación internacional de Colombia en la lucha contra la trata de personas, de la mano con mecanismos multilaterales que Colombia ya ha ratificado con otros Estados.

5. Metodología

Este trabajo es exploratorio y descriptivo. En este se hace tres estudios de caso donde se estudia la cooperación de Colombia en la lucha contra la trata de personas con China, Argentina y México. La selección de estos países responde, primero, a que son países donde mayor número de personas colombianas han sido víctimas de trata en los últimos seis años. Segundo, son países que tienen distintos niveles de cooperación. Para esto se utilizan documentos gubernamentales, no gubernamentales, estudios de ONG, informes de la ONU y fundaciones, así como académicos que se han dedicado al estudio de estos fenómenos. Esto con el fin de analizar desde la óptica pública e institucional los logros de la cooperación internacional. Por último, se caracteriza el mundo bilateral poniendo en relieve los acuerdos que ha hecho con los países de estudio, a su vez que los acuerdos multilaterales a los que Colombia y los demás países hacen parte.

Como limitantes se tiene las estadísticas en los reportes sobre el número de víctimas en Colombia y el resto de los países distan en cada fuente, las diferencias son altas entre sí. También, los datos e investigaciones sobre trata tomando a Colombia como país de origen no es amplia.

6. Casos de estudio

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se realizará el estudio de casos sobre la relación de Colombia con Argentina, México y China, en el campo de la lucha contra la trata de personas. La selección de estos países responde a la posición geográfica que permite acuerdos de cooperación en distintos niveles, es decir: cooperación regional y global. Mientras que con Argentina tiene relaciones bilaterales en relación a la trata y este es un país en Suramérica, con México y con China, no los tiene, pero con México sí tiene a un nivel regional, y los tres son firmantes de acuerdos a nivel global. En este sentido, con los tres países Colombia comparte espacios de cooperación internacional, a través de instituciones que regulan el comportamiento de los Estados. Desde instituciones como la ONU se proponen a coordinar intereses, asumir esfuerzos y a luchar contra la trata de personas. De hecho, los tres son firmantes del Protocolo de Palermo. No obstante, Colombia no ha tenido acercamientos directos con todos y ha cooperado bilateralmente en el tema de la trata de personas con un número limitado de países. Por ende, son distintos casos en los que se podrá analizar el nivel de cooperación en relación con el mecanismo usado: bilateral o multilateral. Se tendrá en cuenta el estado de la trata en cada país, la fecha de ratificación del Protocolo de Palermo (teniendo presente que los cuatro países son miembros), los acuerdos de cooperación que tienen en relación a la trata con Colombia y su relevancia. Además, se tendrá presente la calificación que el Departamento de Estado de Estados Unidos les ha dado. Esto con el fin de observar la importancia o necesidad que estos países tendrán de cooperar y tomar medidas en contra de la Trata, a partir de su clasificación. En términos generales, a nivel bilateral

y con relación a la trata, Colombia ha suscrito 10 acuerdos. Estos los ha hecho con Ecuador, Chile, Argentina, Honduras, El Salvador, Paraguay, Costa Rica, Perú, Panamá y el último con la Mancomunidad de Bahamas. Por lo tanto, queda sentado que, con México y China, no existen acuerdos bilaterales. No obstante, comparten espacios regionales y globales.

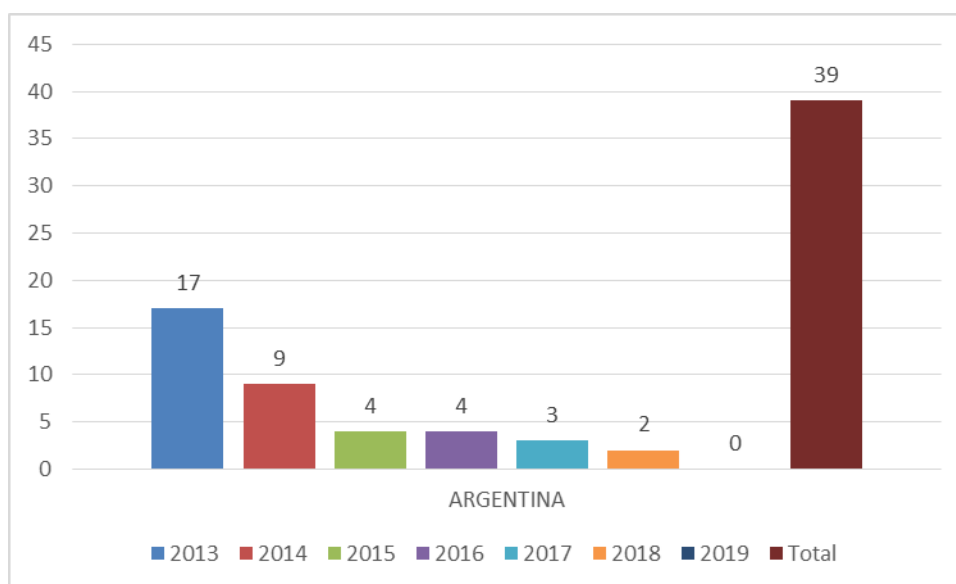
Colombia y Argentina

Respecto a Argentina, de acuerdo al Departamento de Estado (2019), el país se clasifica en el nivel 1. Es decir, el gobierno ha cumplido con los estándares mínimos de eliminación de trata. Argentina se ha esforzado por incrementar las investigaciones, persecuciones y condenas a los delincuentes -incluidos funcionarios públicos- además de, identificar y asistir a más víctimas. Empero, no ha destinado los recursos necesarios para un plan de acción y la asistencia a los hombres víctimas, es muy regular. Por otro lado, las personas tratadas son víctimas de explotación sexual y laboral en trabajos de agricultura, trabajo doméstico, etc. Particularmente, se ha detectado que se explota sexualmente a menores de edad pertenecientes a grupos deportivos, además de utilizarlos para traficar droga (U.S Department of State, 2019) Se ha establecido que las redes observadas, en aquellos casos judicializados, no indican un alto alcance territorial. Podrían ser caracterizadas como redes no profesionalizadas, poco estructuradas, sin organización jerárquica, poca diferenciación de roles, sin autonomía organizativa y operacional respecto del Estado (en particular organismos policiales y de seguridad quienes protegen, favorecen, moldean y alientan la actividad) (Djedjeian, 2019).

Se establece que el tipo de modalidad de estos tratantes es el engaño y el secuestro. No obstante, a su carácter familiar y poco organizado, dentro de estas redes delincuenciales se encontraron tratantes de origen chino. En esta lógica, Argentina se ha caracterizado por ser un país de origen, paso y destino de personas tratadas. Las principales nacionalidades extranjeras que se encuentran son boliviana, dominicana, brasilera, colombiana, paraguaya, china y peruana. Los tratantes colombianos enviaron entre 2013 y 2019 a 39 ciudadanos reportados (ver figura 3). En

Figura 3

Número de personas colombianas tratadas en Argentina



Nota: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/cifras-de-casos-de-trata-de-personas>

ese país se ha identificado que el mayor número de personas tratadas van destinadas a la explotación laboral, estos en su mayoría se encuentran en fábricas de todo tipo²³ (U.S Department of State, 2019).

²³ Se ha identificado aproximadamente 103 marcas comerciales con talleres clandestinos.

Argentina a través de la ley 25.632 del 2001, se acogió al Protocolo de Palermo. Sin embargo, no sancionó alguna ley que tipificara el delito de trata de personas. En abril de 2008 se sancionó la ley 26.364 que implementaba medidas para prevenir, proteger y asistir a las víctimas. Después, en 2012 se adoptaron otras medidas que modificaban esta última ley con la 26.842, estas modificaciones están relacionadas con los términos, la distinción entre mayoría de edad y las diferentes formas de explotación que serían tenidas como trata (García, 2019). En Argentina se reportaron en 2009, 817 víctimas de la trata y se detectaron 502 tratantes (UNICEF, 2013). Mientras, en 2018 se condenaron a 78 delincuentes, se abrieron 332 investigaciones y asistieron a 1501 víctimas (U.S Department of State, 2019)

Las relaciones entre Colombia y Argentina se establecieron el 8 de marzo de 1823 mediante el Tratado de Amistad y Alianza entre Colombia y las Provincias Unidas del Río de la Plata. Desde entonces las relaciones se han afianzado en temas como la agricultura, ganadería y tecnología. En 2011 con la visita del presidente colombiano a Argentina, se estableció el resurgimiento de las relaciones bilaterales en diferentes temas de conveniencia mutua. En julio de 2013 se renueva el interés mutuo de cooperar bilateralmente en contra de la Trata de Personas y se establece un Memorando de Entendimiento en materia de lucha contra la Trata de Personas entre Colombia y Argentina. Esto motiva a los dos países a cooperar, trabajar en conjunto y de forma directa en contra de este problema.

Respecto a los convenios pactados regional, continental, global y bilateralmente, Argentina tiene una participación activa²⁴. Por ejemplo, como ya se dijo antes, hace parte como los demás países del Protocolo de Palermo (2000), éste guiando las acciones y actividades que los países

²⁴ Los ejemplos de cooperación son los que tiene participación el país mencionado, en este caso, Argentina y obligatoriamente Colombia. También, hay que tener presente que no son los únicos países, hay más, pero no se nombrarán.

realizan globalmente. Del mismo modo, con PNUD es uno de los países comprometidos a alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, firmado en 2015, desde donde se establece la necesidad de erradicar la trata de personas. Desde un nivel continental, en 2001 el mandatario de Argentina se reunió en la III Cumbre de las Américas, que tuvo como propósito incluir la trata de personas en las preocupaciones sobre seguridad. También, como país miembro de la OEA dentro del convenio “Esfuerzos hemisféricos para combatir la trata de personas” firmado en 2006 y vigente hasta ahora, se trazó un plan de trabajo de las acciones correspondientes para luchar contra la trata. Además, anualmente se realizan reuniones con el fin de compartir las experiencias, ayudarse mutuamente y motivarse a seguir cooperando en distintos niveles. En 2002, hizo parte de la “Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas” de la CEPAL, en donde se dio un diagnóstico de este fenómeno, se promovió la cooperación, se compartió las buenas prácticas y se trazó un plan de trabajo.

A nivel regional, desde el Congreso Iberoamericano de Autoridades Migratorias en los diferentes encuentros desde 2010 (Ocho congresos realizados “VIII”) se ha trazado la hoja de ruta, los congresos a los que asistió Argentina (y Colombia) fueron: I Congreso “Tráfico de Migrantes: un delito sin fronteras”, III “Análisis sobre la Prevención del Delito Transnacional del Tráfico de Migrantes en la Región”, IV “Construyendo entornos migratorios protectores para la prevención de la trata y el tráfico de niños, niñas y adolescentes en la región”, V “Programa de desarrollo de competencias integrales para Oficiales de Migración”, VI “Lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes: análisis de modelos de inteligencia” y VIII "Política Migratoria Interna e Interoperabilidad como Mecanismo de Integración Regional". Además de esos, como Estado miembro de MERCOSUR, en 2015 dentro del proyecto: “Cooperación Humanitaria Internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas” se establece “Relevamiento de instrumentos en materia de trata de personas”, en donde se traza el plan de acción, se dan

declaraciones, se presentan mecanismos de cooperación y acción. Del mismo modo, estos dos Estados participan en el CELAC en donde en 2010, 2011, 2012, 2013 y 2015 se dieron acercamientos y reuniones sobre el estado de la trata. También, desde la Comisión Europea FIIAPP se estableció en 2017 (vigente) el “PacCTO: programa de asistencia contra el crimen transnacional organizado” con el fin de promover la cooperación entre los países latinoamericanos para fortalecer la lucha en contra de la criminalidad transnacional organizada. También, estuvo presente en la Reunión Cuadrilateral "Fortalecimiento de la cooperación regional en América Latina para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas de fuego y delitos conexos” promovida desde UNODC y el Gobierno Mexicano, en donde el problema de la Trata de Personas es llevado como un delito conexo. También, desde El Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD) en 2008 participó en el I Programa de Acción de Cuenca, Ecuador, en donde se trató la Trata de Personas como un tema de importancia que influye en la seguridad.

A nivel bilateral con Colombia, se implementó el Acuerdo entre los dos países para la Prevención, Investigación del Delito de la Trata de Personas y la Asistencia y Protección de sus Víctimas, suscrito por los cancilleres de ambos países. Aquí se suscribieron cinco instrumentos, entre esos el Acuerdo entre la República Argentina y la República de Colombia para la Prevención e Investigación del Delito de la Trata de Personas y la Asistencia y Protección de Víctimas. Este instrumento está enfocado en la coordinación y cooperación conjunta para prevenir e investigar este delito, además, se enfoca en asistir y proteger a las víctimas (Cancillería, 2013). En Julio del 2014, en el marco del Primer Encuentro Nacional, delegados del Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas de Colombia y del Comité Ejecutivo contra la Trata de Argentina, intercambiaron experiencias y buenas prácticas. A la vez que, con el fin de establecer un plan de trabajo para prevenir, identificar y cooperar en contra de la trata, se firmó un Acta de Compromiso donde se consigna las acciones a desarrollar en los próximos meses. En octubre de

2016, en el marco del II Encuentro Binacional, delegados de las dos naciones se encuentran para acordar un nuevo Plan de Trabajo Binacional que de continuación al Acuerdo antes pactado y al I Encuentro Binacional realizado en 2014. Por último, en mayo de 2019 se da el III Encuentro Binacional virtual para la lucha contra la trata de personas “Fortalezas y desafíos en la Lucha contra la Trata de Personas y la Asistencia a las Víctimas” derivado del Acuerdo pactado en 2013.

Por ende, se observa que Colombia y Argentina pertenecen, en un gran porcentaje, a los mismos acuerdos multilaterales. Estos acercamientos a nivel global o continental, en general, no aseguran una continuación y menos un seguimiento rígido a las acciones de cada Estado. Lo que sí hacen es tratar de implementar acuerdos para predisponer las relaciones. Es decir, dado el caso que los países lleguen a necesitar cooperar bilateralmente con otro Estado, es más fácil y factible cuando estos son miembros de un acuerdo multilateral previo. En particular, en este caso Argentina-Colombia, se ve que la cooperación multilateral sí ayuda a predisponer las relaciones. En cuanto a la cooperación regional, se ve que el nivel de cooperación es más alto, pero es necesario tener en cuenta que los Estados miembros se ven forzados a cooperar entre sí porque comparten intereses y problemas en común que necesitan solucionar en conjunto. Pues, debido a su cercanía puede que un problema no resuelto en un Estado afecte a los otros países. Por ende, el nivel de cooperación en lo regional, es más alto que en lo global. En cuanto a la cooperación bilateral, se observa que los encuentros se están realizando periódicamente²⁵ y con el fin de darle continuidad a los acuerdos pasados. Por ende, se puede establecer que con el acuerdo bilateral Colombia y Argentina, se aumenta el nivel de cooperación y se dan acciones efectivas que se pueden monitorear de manera más sencilla. Además, estos dos países han firmado un acta de compromiso donde plantean las rutas a seguir, las posibles sanciones y los objetivos a alcanzar.

²⁵ Ver más en: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-argentina-realizaron-iii-encuentro-binacional-lucha-trata-personas>

Colombia y México

Siguiendo con México, este se ha convertido en un destino recurrente, es receptor de alrededor de 26 nacionalidades, entre esas la colombiana (Ponce y Kánter, 2017). De hecho, entre 2013 y 2019, México recibió a 55 personas víctimas de trata desde Colombia (Ver figura 4). En este país entre 2014-2019, las personas tratadas extranjeras han sido víctimas del trabajo forzoso y la trata sexual. Es internacionalmente reconocido debido a la corrupción dentro de su gobierno, donde varios funcionarios públicos cooperan con las redes de trata. Se estima que estos delincuentes pagan entre US\$1.300 y US\$4.400 a las agencias de policía para que congelen las investigaciones y alrededor de US\$44.000 a las autoridades municipales para que detengan las operaciones policiales (Asmann, 2017).

Figura 4

Número de personas colombianas tratadas en México



Nota: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/cifras-de-casos-de-trata-de-personas>

Además, conocido por la penetración de los carteles de droga. Se ha estimado que 47 grupos criminales están implicados en la trata (Ponce y Kánter, 2017). Según Insight Crime (Asmann, 2017) se pueden identificar al Cartel de Sinaloa en el caso de Sonora; Los Zetas en Nuevo León, y

el Cartel del Golfo en Tamaulipas, estos obligan a sus víctimas a ser parte del narcotráfico, siendo “mulas”, vigilantes, contrabandistas, sicarios o secuestradores. Por ende, el Departamento de Estado ha ubicado en el nivel 2 a este país. Es decir, el gobierno de México no ha cumplido con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de persona, pero está realizando esfuerzos como la identificación de más víctimas en México y el extranjero, la investigación y el procesamiento de presuntos funcionarios gubernamentales corruptos o cómplices, y el mantenimiento de la cooperación policial con los Estados (U.S Department of State, 2019)

México firmó el 13 de diciembre del 2000 el Protocolo de Palermo y ratificó el 4 de marzo de 2003. Adopta el protocolo como “Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas”, ésta es la adaptación sin modificación a sus leyes. No se ejecutó como tal una ley específica para la lucha contra la trata, le dieron el peso jurídico que la Constitución otorga a los tratados internacionales, pero en práctica judicial en entidades federales y locales, no reconocieron la importancia de estos “México no cuenta con una legislación específica en materia de trata de personas, ni a nivel local ni federal, de la manera en que lo establece el Protocolo” (Céspedes, 2016, p. 87), lo que se juzga son delitos tipificados en leyes conexas. En 2006, el Departamento de Estado reportó 13 casos de trata y una condena (U.S Department of State, 2007), mientras que en el 2017 reportó 667 casos y 95 condenas. (U.S Department of State, 2018)

Desde la cooperación regional, continental y global, México también hace parte de varios acuerdos firmados por Argentina. Por ejemplo, desde la OEA en el convenio “Esfuerzos hemisféricos para combatir la trata de personas” que se firmó en 2006 con el fin de trazar un plan de trabajo por países, hacer seguimiento y anualmente mostrar los resultados del plan²⁶. En el

²⁶Empero, los encuentros llegaron hasta 2014. Es necesario aclarar que algunos Estados empezaron a trabajar dentro de sus territorios. México publicó su informe en el que mostraba su acción nacional y algunos intentos de acercarse a países cercanos a sus fronteras. No obstante, no manifestaba el interés de cooperar bilateralmente con otros. También, desde estos encuentros se instiga a los Estados a cooperar bilateralmente, aunque, no todos los Estados lo hacen.

mismo nivel, en la III Cumbre de las Américas, las autoridades de Colombia, Argentina y México se reunieron y hablaron de la importancia de la trata de personas para la seguridad y se trazó un plan de acción (2001). A nivel regional, desde el Congreso Iberoamericano de Autoridades Migratorias se establece desde 2012 hasta la actualidad²⁷, lineamientos a seguir de los países miembros en contra de la trata de personas, junto con esto se comparten buenas prácticas, experiencias, información, se dan capacitaciones y se comprometen a cooperar entre los países. La asistencia de México ha sido constante excepto en 2015 y 2017 (V y VII Congreso, respectivamente)²⁸. En este sentido, México impulsó la CELAC desde 2010 a 2015, donde se promovió el plan de cooperar regionalmente contra la trata de personas. México también hace parte del PacCTO (nombrado en el caso de Argentina), hizo parte de la Reunión Cuadrilateral "Fortalecimiento de la cooperación regional en América Latina para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas de fuego y delitos conexos", de la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas, del I Programa de Acción de Cuenca dentro del marco del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD). Respecto a la cooperación global, como se mencionó anteriormente, México hace parte del Protocolo de Palermo y desde PNUD hace parte de los países comprometidos por cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, firmado en 2015, en donde se adquiere un compromiso de 17 metas, con el fin de erradicar la pobreza, guerra, alcanzar la paz y entre esos objetivos erradicar la trata de personas.

Las relaciones diplomáticas bilaterales de Colombia con México iniciaron el 3 de octubre de 1823 con la firma del "Tratado de Amistad, Liga y Confederación entre la República de

²⁷ En 2010 se da el I Congreso Iberoamericano de Autoridades Migratorias, pero no tienen presente la trata de personas, sino el tráfico. Desde el 2012, en el II Congreso, se pone en la agenda el tema de la trata.

²⁸ Ha asistido a seis congresos de ocho, desde el 2012.

Colombia y la Nación Mexicana”. Además, existe un “Memorando de Entendimiento para el establecimiento de la Relación Estratégica”, “Memorando de Entendimiento entre la Policía Federal y la Policía Nacional de Colombia sobre Cooperación Policial” y un Acuerdo de cooperación para el intercambio de información no judicializada y en asistencia jurídica (1998). En los acercamientos bilaterales, Colombia y México han pactado en el sector justicia, seguridad y defensa, además en temas de cultura, educación, economía y seguridad, enfocados en el post conflicto. Estos acercamientos, por conexidad están ligados al tema de la trata de personas, al ser un tema de seguridad y paz. Sin embargo, no existe un acuerdo bilateral enfocado en este fenómeno en particular. Colombia y México solamente han tenido acercamientos en este tema mediante cooperación regional, continental y global.

Por ende, en este caso con México el mecanismo bilateral no ha tenido gran relevancia en el nivel de cooperación entre estos dos Estados para el combate a la trata porque no existen convenios de este tipo con Colombia. Por el contrario, el nivel de cooperación mejora en cooperación regional, hay más encuentros y convenios. Pese a esto, el nivel de eficacia y acciones contundentes que se han pactado no son visibles en el número de casos de personas tratadas. Desde los convenios multilaterales, México presenta informes de lo que se ha hecho en su territorio. No obstante, no hay seguimiento desde las instituciones reguladoras del convenio multilateral para verificar o corroborar el cumplimiento de las acciones pactadas. Es así que, si México presenta o no el informe anual, no afecta a la institución, pues no hay sanciones claras en la práctica, además que otros Estados tampoco lo hacen. Después del acuerdo de un nuevo convenio, los encuentros no son constantes y no hay sanciones vinculantes. También, el número de casos de trata de personas ha incrementado. Esto debido al aumento de redes criminales transnacionales (vinculadas a otras actividades ilegales como el narcotráfico), al incremento de comités encargados del seguimiento de este fenómeno (antes no eran tan visibles) y al aumento de denuncias.

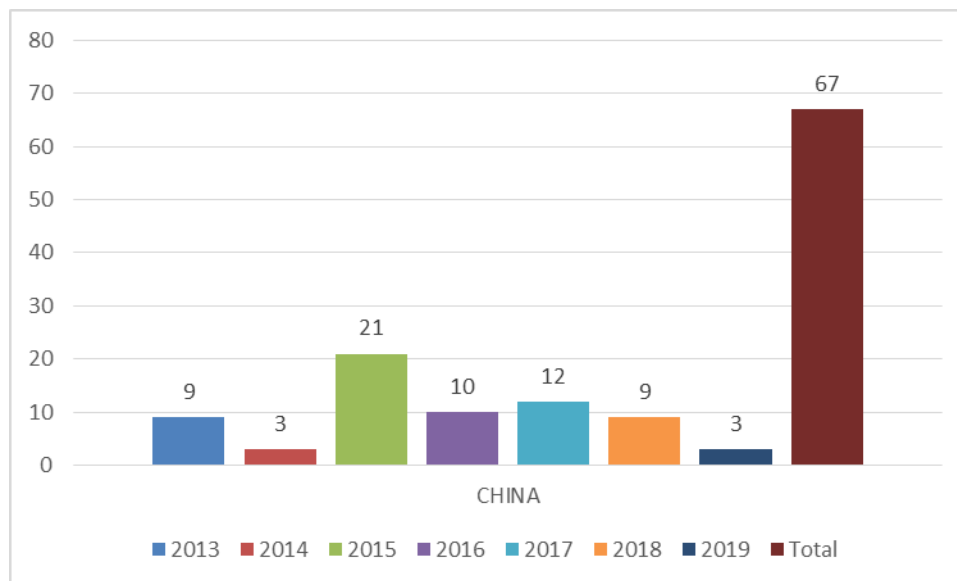
Los espacios para cooperar bilateralmente respecto a la trata entre Colombia y México ya están predispuestos. Estos Estados ya comparten convenios multilaterales. No obstante, la cooperación bilateral sigue siendo necesaria, y aún no está presente en este tema. Además, es factible, dadas las condiciones actuales de gobernanza criminal en México y Colombia, que los casos incrementen. Pues, teniendo en cuenta que existe presencia de grupos criminales mexicanos en Colombia, es probable que se esté tratando a las personas en sus propios territorios. Es decir, sin movilizarlas. De igual manera, como lo vimos antes, sigue siendo crimen transnacional. Por lo tanto, urge combinar esos mecanismos de cooperación enfocándose en el problema de la trata de personas y no solamente, desde economías ilegales como el narcotráfico (como se viene haciendo hasta ahora), la trata de personas necesita desde la cooperación bilateral, tener un foco particular.

Colombia y China

En el caso el caso de China, basándose en las estadísticas reportadas por el Ministerio del Interior, se observa que las redes delincuenciales de trata han enviado a 67 personas colombianas al país asiático durante 2013 y 2019 (reportados) (ver figura 6). Por ende, es punto de destino, pero también usado como punto de paso. De hecho, el informe del Departamento de Estado (2019) reporta que los traficantes en la China usan este país como punto de tránsito para someter a extranjeros a la trata en otros países de Asia y en industrias marítimas internacionales, dentro del país se trata a personas de zonas rurales.

Figura 5

Número de personas colombianas tratadas en China 2013-2019



Nota: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/cifras-de-casos-de-trata-de-personas>

Este país está clasificado en el nivel 3 por el Departamento de Estado, lo que da cuenta del precario esfuerzo del gobierno por combatir la trata. Por el contrario, en el informe se establece que el gobierno chino bajo la idea de “reeducar” a aquellos que son musulmanes o personas que están en centros de rehabilitación, también ha hecho parte de la trata de personas. El gobierno los ha puesto a trabajar forzosamente en fábricas produciendo prendas, alfombras, artículos de limpieza y otros bienes para distribución nacional y posiblemente internacional. Estas personas trabajan por una fracción del sueldo o en algunos casos, no son remunerados. Los actores principales perpetuadores de la trata son los grupos criminales que han crecido bastante en este país como el Red Dragon y el gobierno. En contraste a lo caracterizado anteriormente (sobre redes delincuenciales), respecto a la trata en menores para mendicidad, trabajo forzado o explotación

sexual, en China no todos los delincuentes tienen antecedentes penales o incluso una historia de tráfico, en muchos casos son personas de confianza y de poder sobre los menores, por ejemplo, un profesor. Estos individuos trabajan en una estructura horizontal, individuos independientes que identifican posibles compradores. En China los actores son los organizadores (quienes gozan de una posición de confianza), los reclutadores, los vendedores y los facilitadores (transportadores o arrendatarios) (Shen et al, 2013).

Sin embargo, el gobierno de este país en varias ocasiones ha expresado que su interés por luchar contra la trata de personas está presente. De hecho, China manifestó malestar con el último reporte del Departamento de Estado, pues ellos consideran que sí se están tomando las acciones pertinentes para erradicar la trata. China, como los demás países nombrados, también hace parte del Protocolo de Palermo. Este país no es un Estado signatario, pero sí es Estado miembro. Ratificó este convenio en diciembre del 2009. Al ser parte de esta institución internacional, se tiene que acoger a ciertos compromisos. No por eso, ha sido efectiva su acción. Particularmente, las relaciones entre Colombia y China se establecieron en 1980 y desde allí se han suscrito más de veinte instrumentos bilaterales en temas de educación, economía y tecnología. No obstante, no existe cooperación bilateral enfocada en tomar acciones contra la trata de personas. Existen convenios que por su conexidad pueden relacionarse con la trata de personas, pero no lo establecen literalmente. Por ejemplo, el Memorando de Entendimiento para la Cooperación en la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (1998).

Dentro de los acercamientos diplomáticos, en el último encuentro (2019) que tuvo el presidente de Colombia y el presidente de China, se abordó la posibilidad de negociar un tratado de extradición entre ambos países como herramienta para combatir el crimen transnacional. En relación a la trata de personas y las acciones en contra de ésta de parte de China y Colombia, se ve mediada a nivel global por el Protocolo de Palermo. Es también, uno de los países comprometidos

con alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, firmado en 2015 con la intervención de PNUD. Del mismo modo, China ha asistido a diversos encuentros continentales, con el rol de observador. Un ejemplo de esto, es su asistencia al III Congreso Iberoamericano de Autoridades Migratorias “Análisis sobre la Prevención del Delito Transnacional del Tráfico de Migrantes en la Región”.

Por lo tanto, el nivel de cooperación entre los dos países es bajo. Sí existen acercamientos desde otras esferas y temas que por conexidad podrían aplicar al tema de la trata de personas. Empero, no hay un acuerdo bilateral que influya en el nivel de cooperación internacional respecto a este tema. Los acuerdos multilaterales sí influyen y afectan el nivel de cooperación, pero es importante tener presente que al igual que con los anteriores casos, los encuentros no son constantes, no hay un control desde las instituciones que garanticen que el nivel de cooperación siga incrementando o que existan acciones efectivas entre estos dos países contra la trata. Además, se observa, desde la clasificación del Departamento de Estado que China es uno de los países que, a pesar de estar en un pacto global de cooperación, como lo es el Protocolo de Palermo, no es un país que se comprometa con acciones contundentes. Lo que significa que, en este caso la cooperación multilateral no incrementa el nivel de cooperación, solo predispone las posibles relaciones con otros Estados.

Tabla 1

Nivel de cooperación alcanzado entre Colombia y Argentina, México y China

Caso	Nivel de cooperación	Mecanismo bilateral	Mecanismo multilateral
Colombia- Argentina	Alto	Sí es usado. Colombia y Argentina han implementado mecanismos bilaterales para cooperar contra la trata de personas. Los implementaron desde 2013 y han cumplido con el plan de trabajo y ruta de acción.	Sí es usado. Argentina ha implementado mecanismos multilaterales para cooperar contra la trata. Ha cooperado con países de la región, del continente y a nivel global. Ha cumplido con los compromisos, asiste a las reuniones periódicas, comparte información.
Colombia- México	Medio	No ha implementado mecanismos bilaterales con Colombia	Sí ha implementado mecanismos multilaterales. México sí tiene una participación activa en los encuentros propuestos por los diferentes regímenes. En general ha cumplido con los planes de trabajo, aunque se ha ausentado en ciertas reuniones.
Colombia- China	Bajo	No ha implementado mecanismos bilaterales con Colombia	Sí ha implementado mecanismos multilaterales. No obstante, no ha cumplido con los planes de trabajo, no se ve su compromiso, no coopera con otros países y los atropellos respecto a la trata son comunes que surjan desde el mismo gobierno.

Conclusiones

La trata de personas es un delito transnacional que convierte a las personas en mercancía. Este delito es manejado por redes criminales versátiles y adaptativas. Estas tienen nodos en todo el mundo y se conectan y relacionan eficaz y rápidamente. Estas redes criminales se lucran de la explotación ajena de todo tipo y lamentablemente, ante esta vulneración de los derechos humanos, ningún país está exento. Por ende, frente a este problema transnacional, se necesitan medidas y acciones de la misma naturaleza: transnacionales. La cooperación internacional es indispensable

para enfrentar a las redes criminales, asistir a las víctimas y acabar con este problema. Colombia ha hecho esfuerzos y ha asumido los costos de cooperar tanto multilateral como bilateralmente con otros países respecto a la trata de personas.

Es así que, en este trabajo se buscó resolver al interrogante sobre en qué medida los mecanismos multilaterales y bilaterales han impactado en el nivel de cooperación internacional de Colombia en la lucha contra la trata de personas. Ante esto, se realizaron estudios de casos basados en informes institucionales y guiados por teoría sobre la cooperación internacional. Por lo cual, se encontró que el nivel de cooperación alcanzado con el mecanismo multilateral, es bueno, pero se alcanzan mayores niveles de cooperación al implementar mecanismos bilaterales. Por ende, Colombia debe estar presente en el sistema internacional y cooperar multilateralmente, en el sentido que es ese el espacio el que permite un acercamiento con los países con los que las relaciones bilaterales no son tan fuertes. Empero, cooperar bilateralmente resulta imprescindible. Pues, de esta forma se establece una comunicación directa con los Estados, la frecuencia de los encuentros es mayor, el compromiso que asumen los Estados es relevante y ante incumplimiento, fácil de sancionar. También, las acciones se dan en conjunto (así se disminuyen costos), los procesos de logística se acortan y son más fáciles de coordinar. De esta forma, se aumenta el nivel de cooperación y se incide en las decisiones que toman otros Estados que afectan el estado de la trata en Colombia.

Particularmente, en los casos observados, con los mecanismos multilaterales sí existen reuniones anuales y se solicita desde las instituciones informes periódicos sobre el cumplimiento de lo pactado, en cada país. Sin embargo, no todos los Estados asisten, no todos los Estados siguen en contacto y no todos implementan lo pactado. De tal modo, los seguimientos planeados a las acciones de los países en sus territorios, no se pueden realizar. Así, se incumple lo pactado y en práctica, las sanciones no se hacen si no existe la presión desde algún Estado en particular. Por lo

tanto, los países no son sancionados y siguen incumpliendo los planes de trabajo. Las reuniones hasta cierto punto son continuas, pero los Estados dejan de asistir. Las acciones son básicas dentro de sus países, y a pesar de la motivación de varios países sobre la cooperación bilateral entre los Estados miembros, ésta no se da. En los casos estudiados se observa que, a pesar de compartir muchos espacios multilaterales, estos países no cooperan bilateralmente, con excepción de Argentina. Es decir, a pesar de tener presente la importancia de los acuerdos bilaterales para efectivizar los acuerdos multilaterales, Estados como México y China –que comparten varios acuerdos de cooperación multilateral con Colombia- no los implementan.

En este sentido, bilateralmente Colombia ha cooperado con pocos países y en su mayoría han sido países de la región, a pesar de que el número de casos de trata de personas es mayor con países como China o España. De hecho, en 50 países han estado personas colombianas víctimas de la trata (2013-2019) y no hay, ni siquiera, la mitad de acuerdos bilaterales para tratar de luchar contra la trata de personas con estos países. En contraste, con los Estados que ha cooperado bilateralmente ha tenido un acercamiento más directo y continuo, se han hecho reuniones para coordinar las nuevas políticas a adoptar mutuamente, los gastos que se van a asumir y los beneficios que se recibirá al final. Además de encuentros para compartir información del estado de la trata, capacitaciones para funcionarios públicos de migración y autoridades policiales. También, encuentros donde comparten las experiencias vividas de las campañas y capacitaciones. Por ende, a pesar de que cooperando bilateralmente no siempre se cuenta con una institución internacional que regule y reduzca los costos, con este mecanismo se logra incrementar el nivel de cooperación. En este caso, el mejor ejemplo es Argentina con quien se ha combinado mecanismos de cooperación bilaterales y multilaterales y esto ha permitido que se den avances en el aumento del nivel de cooperación. Pues, desde el inicio de sus relaciones bilaterales, se han reunido anualmente todos los años, hay capacitaciones para migración de parte de los dos países, comparten

experiencias e información sobre sucesos dentro de sus países que podría afectar o influir al otro en cuanto a trata, y al final de cada encuentro, pactan reunirse nuevamente. Hay informes sobre los avances y hasta ahora no ha habido incumplimientos. No menos importante, hay que tener presente que antes de esta relación bilateral, ellos ya compartían espacios de cooperación multilateral. Así, son los espacios multilaterales que predispone los acercamientos directos entre países, pero es con los acuerdos bilaterales que se incrementa el nivel de cooperación, esto traducido en acciones efectivas dentro de sus territorios.

Consideraciones

Después de este estudio exploratorio encuentro que existen carencias en los datos tanto de los casos de trata de personas, como en los datos de las acciones implementadas desde Colombia. Existen datos, pero no están actualizados y cambian entre instituciones. Por ende, con este trabajo se amplía las posibilidades de investigación y análisis. En primer lugar, para futuras investigaciones sería importante plantear una estandarización de indicadores para medir el estado de la trata de personas en Colombia desde las instituciones estatales. Segundo, a partir de esta estandarización, se recomienda plantear caminos de investigación que aborden cómo la implementación de mecanismos de cooperación impacta la variación del número de casos de trata de personas. Por último, sería pertinente establecer una relación entre los grupos criminales de narcotráfico y las redes de trata de personas, esto analizarlo desde la óptica de crimen organizado y crimen transnacional.

A nivel metodológico, recomiendo que para futuras investigaciones se complemente este estudio con una recopilación detallada y particular de los convenios acordados de Colombia u otro país, hacer un seguimiento a cada reunión y así saber concretamente qué influye en la deserción de ciertos acuerdos y qué pasa con los diferentes mecanismos de cooperación internacional abordados a la luz de los estudios de caso de la presente investigación.

Lista de referencias

Asmann, P. (2017). *Casi 50 grupos participan en la trata de personas en México: Informe*. Insight Crime. Retrieved from <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/casi-50-grupos-participan-trata-personas-mexico-informe/>

Axelrod, R. (1986). *La evolución de la Cooperación – El dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza editores.

Barbé Izuel, E. (2010). Multilateralismo. *Revista española de derecho internacional*, 62(2), 21-50.

Bearce, D., Floros, K., & McKibben, H. (2009). The Shadow of the Future and International Bargaining: The Occurrence of Bargaining in a Three-Phase Cooperation Framework. *The Journal of Politics*, 71(2), 719-732. doi:10.1017/s0022381609090562

Calduch, Rafael. (1991). *Relaciones Internacionales*. Ediciones: Ciencias Sociales. Madrid.

Caporaso, J. A. (1992). International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, 46(3), 599-632.

Casola, L. (2011). Los crímenes de lesa humanidad y el delito de trata de personas: Análisis del principio de legalidad a la luz del estatuto de Roma y de la Constitución Argentina. *RECORDIP*, 1(1).

Castaño González, F. C., & Villa Díaz, J. C. (2014). Informe de Monitoreo de País Sobre la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

Céspedes, E. (2016). Aplicación legislativa en México del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. *Revista Mexicana de*

Política Exterior, 123. Retrieved from
<https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n78/cespedes.pdf>

Colombia, L. 800 de 2003, por medio de la cual se aprueban 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, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, 45.131 Diario Oficial, 18 de marzo de 2003.

Ddjejeian, M. (30 de Julio de 2019). La lucha contra la trata de personas es responsabilidad de todos. Infobae. Obtenido de <https://www.infobae.com/opinion/2019/07/30/la-lucha-contra-la-trata-de-personas-es-responsabilidad-de-todos/>

García, M. F. (2019, Junio 24). Análisis normativo local e internacional del delito de trata de personas con. *Pensamiento penal*. Retrieved Agosto 30, 2019, from <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/47788-analisis-normativo-local-e-internacional-del-delito-trata-personas-fines-explotacion>

Garrett, Geoffrey and Barry Weingast.m 1993. “Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the EC Internal Market.” In *The Role of Ideas in Foreign Policy*, eds. Judith Goldstein and Robert Keohane. Ithaca, NY: Cornell University Press, 173–206.

Keohane, R. (1986). Reciprocity in International Relations. *International Organization*, 40(1), 1-27. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2706740>

Keohane, R. O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press

Keohane, R. O. (1988). International institutions: Two approaches. *International studies quarterly*, 32(4), 379-396.

Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, 45(4), 731–764. <https://doi.org/10.1177/002070209004500401>

Ki-Moon, B. (2010). United Nations Voluntary Trust Fund for Victims of Trafficking. *Remarks at launch of United Nations Trust Fund for Victims of Trafficking*. Obtenido de <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2010-11-04/remarks-launch-united-nations-trust-fund-victims-trafficking>

Ki-moon, B. (2016). Remarks at the High Level Event: "In Stronger Partnership and Coordination to Stop Human Trafficking: Eradicating Modern-Day Slavery through Sustainable Development". Bielorrusia. Retrieved from <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-02-09/remarks-high-level-event-stronger-partnership-and-coordination-stop>

Ley 985 de 2005, de 28 de agosto, sobre medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. Congreso de Colombia. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-985-del-2005>

Mearsheimer, J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49. doi:10.2307/2539078

Meertens, D., y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2009). *Estudio nacional exploratorio descriptivo sobre el fenómeno de trata de personas en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2004). *Convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*.

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Ganancias y Pobreza: Aspectos económicos del Trabajo Forzoso*. Ginebra.

Ruggie. (1992). Multilateralism: The anatomy of an institution. *International Organization* 46:561-98.

Shen, A., Antonopoulos, G. A., & Papanicolaou, G. (2013). China's stolen children: internal child trafficking in the People's Republic of China. *Trends in organized crime*, 16(1), 31-48.

UNICEF. (2013). *Un análisis de los datos del programa las víctimas contra las violencias*. Serie, Buenos Aires. Retrieved from <https://www.unicef.org/argentina/media/1176/file/SerieLasViolencias1.pdf>

United States Department of State, U.S. Department of State 2007 Trafficking in Persons Report - Mexico, 12 June 2007, available at: <https://www.refworld.org/docid/467be3c729.html> [accessed 23 June 2020]

U.S Department of State. (2018). Trafficking in Persons Report: Mexico. Obtenido de <https://www.state.gov/reports/2018-trafficking-in-persons-report/mexico/>

U.S Department of State. (2019). Informe sobre trata de personas 2019. Obtenido de <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/argentina/>

U.S Department of State. (2019). Trafficking in Persons Report: Mexico. Obtenido de <https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/mexico/>

Vargas E., Flórez C. E., y Mendoza, L. M. (2011). Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema.

Von Lampe, K. (2016). *Organized crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. Los Angeles, CA: Sage.

Wendt, Alexander. (1992) "Anarchy is what states make of it", *International Organization* 46/2, 91-425.