



Panamá y Colombia unidas contra la trata de  
personas

**María Alexandra Hurtado Montealegre**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales**

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**  
Bogotá D.C., Colombia

2017

COMANDO GENERAL FUERZAS MILITARES  
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

**Panamá y Colombia unidas contra la trata de personas**

María Alexandra Hurtado Montealegre

MONOGRAFÍA DE GRADO

MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES  
COHORTE 29-2016/2017

Asesor:  
TENIENTE CORONEL (RA) CARLOS ALBERTO ARDILA CASTRO

## Resumen

Desde la dimensión de la seguridad humana, surgen parte de las nuevas amenazas denominadas multidimensionales, que hoy ponen a prueba la capacidad de los estados para contrarrestarlas, pues se cede parte de su soberanía para hacerles frente. Precisamente, en ese ámbito de multidimensionalidad, desde la perspectiva del vuelco hacia el ser humano, se presenta el crimen de trata de personas, como aquella forma moderna de esclavitud, que al vulnerar el intrínseco derecho a la libertad del ser humano, pone en juego la seguridad nacional cuando desencadena una serie de eventos que ponen en riesgo al detentador final de todos los fines que busca complacer el Estado en su versión Social de Derecho: el ser humano.

En dicho contexto, a partir del análisis de tal problemática para los años 2012-2015 del delito de trata de personas acaecido en la frontera entre Colombia y Panamá, el presente trabajo parte del concepto del delito transnacional, el delito de trata de personas en el marco del concepto de las nuevas amenazas, su diferenciación del delito de tráfico ilícito de migrantes, y las acciones gubernamentales de Colombia y Panamá frente al delito durante el periodo mencionado, para finalizar con el planteamiento de una estrategia encaminada a combatir este delito que sobrepasa la frontera de lo local a lo transnacional.

**Palabras clave:** seguridad humana; crimen transnacional; nuevas amenazas; trata de personas; esclavitud.

**Abstract:**

From the dimension of human security born new threats named multidimensional, which tests every day the ability of states to face them, making lose government sovereignty to fight them. In this way, looking the human being, appears the crime of trafficking in persons, as a modern form of slavery, that undermine the human right of freedom, and puts national security at stake, when it causes a series of events that risks the final holder of all rights, the human being.

Based on the analysis of the crime of trafficking in persons happened on the border Colombia–Panama between years 2012-2015 this paper aims to show its differentiation to the crime of smuggling of migrants, the Colombian and Panama government actions against crime during the period of reference. In addition, finalize proposing a strategy aimed at combating the crime that goes beyond border of the local to the transnational.

**Key Words:** Human security; transnational crime, organized crime.



**Tabla de contenido**

<b>Resumen</b> .....	ii
<b>Tabla de contenido</b> .....	iv
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Nuevas Amenazas o adaptación de las ya existentes</b> .....	4
<b>Crimen transnacional</b> .....	10
<b>Delito de trata de personas</b> .....	11
<b>Trata de personas en la frontera de Colombia y Panamá</b> .....	14
<b>Planteamiento de la estrategia</b> .....	23
<b>Estrategia</b> .....	23
<b>Medios</b> .....	24
<b>Modos</b> .....	26
<b>Riesgos</b> .....	28
<b>Conclusión</b> .....	31
<b>Referencias</b> .....	33

## Índice de tablas

Tabla 1. Caracterización de la trata de personas .....	12
Tabla 2. Definiciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes .....	13
Tabla 3. Trata de personas: matriz de los elementos del delito de trata de personas .....	13
Tabla 4. Crimen organizado internacional, una grave amenaza a la democracia .....	22

## Índice de figuras

Figura 1. Fronteras de Colombia.....	14
Figura 2. Las rutas hacia el Darién .....	15
Figura 3. Un grupo de inmigrantes descansa en un sendero del Darién. ....	15
Figura 4 Trata de personas desde Colombia .....	18

## **Panamá y Colombia unidas contra la trata de personas**

### **Introducción**

Panamá hizo parte de Colombia siendo provincia istmeña, al proclamar su independencia de España y su anexión a Colombia, para el año 1821 (Lemaitre, 2013, p.39).

Para ese entonces de manera paradójica, el objetivo de los panameños era “...buscar un tutor para que lo defendiera y le administrara sus negocios...” (40), situación que Colombia no aprovechó, dada su situación de Estado en formación, “históricamente débil, militar y fiscalmente...” (Patiño Villa, 2010, p. 159), inmerso en un sinnúmero de enfrentamientos internos propios de las luchas entre liberales y conservadores, que no les permitieron a sus dirigentes ver la importancia del istmo de Panamá y su posición geoestratégica. Esta situación incidiría en su separación de Colombia, para el año 1903, siendo su prefacio el Tratado Herrán-Hay del 22 de enero de 1903, en virtud del cual y “deseando la construcción de un canal para navíos que ponga en comunicación a los océanos Atlántico y Pacífico...” el Presidente de Colombia, designando a Tomás Herrán, y el Presidente de los Estados Unidos, designando a John Hay, firmaron un tratado, en virtud del cual se vendieron y traspasaron sus derechos, privilegios, propiedades y concesiones en la Compañía Nueva del Canal de Panamá (Lemaitre, 2013, p. 724-739).

Lo que siguió a la firma de tal tratado, dio a conocer aún más esa desidia y falta de visión de los dirigentes de la época, cuando la única unidad militar que estaba en Panamá, estuvo a cargo de Esteban Huertas, hombre inválido, quien a pesar del poder que detentó en el istmo, no pudo contener el afán independentista de los panameños, situación que a su vez hizo evidente la

muerte del federalismo en Colombia, dejando casi que a su suerte al istmo, lo que generaría su separación de Colombia:

La separación del Departamento de Panamá, el 3 de noviembre de 1903, casi un año después de la conclusión formal de la lucha armada entre los partidos en conflicto, no estaba vinculada directamente con los hechos de la Guerra de los Mil Días. Sin embargo y como se verá, no se puede negar una estrecha causalidad con esta guerra, ya que el conflicto armado reflejaba la incapacidad total de la clase política de construir un Estado central con una administración racional, en el cual -aparte de los partidos- pudiesen confiar tanto los panameños, como los EE.UU. Como consecuencia de esta debilidad política en Colombia les fue servido a ambos el Istmo en [[bandeja de plata]]. (Fischer, 2001: 75-104).

Tal como lo analizara Fischer, la separación del Departamento de Panamá de la Colombia de la época, fue una pérdida a nivel geoestratégico invaluable, ampliamente aprovechada por Estados Unidos, pero tal como lo evidenciara Lemaitre, era una tendencia que venía desde la independencia de España, esto es, así como Colombia fue ineficiente para sostenerla como parte del país, sus ánimos de ser libres nunca se perdieron.

Hoy por hoy, Panamá es tránsito entre el extremo sureste de América Central y el extremo sur de América del Norte, tiene una enorme obra de ingeniería que data del 15 de agosto de 1914, denominada Canal de Panamá, construida para acortar en tiempo y distancia la comunicación marítima entre los océanos Atlántico y Pacífico y a él concurre gente de todas partes del mundo, no sólo para ver la brillante obra de ingeniería del Canal, sino para comercializar todo tipo de productos, siendo uno de los países más competitivos de América Latina.

Así las cosas, la cercanía de Colombia y Panamá, es un punto de partida para el desarrollo de la estrategia encaminada a combatir el crimen transnacional de trata de personas, delito cuyo concepto desarrollaré más adelante, el cual vulnera como tal la libertad y por ende, la

libertad de locomoción, así como la dignidad humana. ¿Pero qué tiene que ver dicho delito con Colombia y Panamá?



## **Nuevas Amenazas o adaptación de las ya existentes**

Previo a adentrarnos en el tema central del presente trabajo, es pertinente hacer mención de la teoría que a nivel de las relaciones internacionales, da cuenta del viraje de la mirada a otros actores dentro del sistema internacional, amén de la presencia del fenómeno de la globalización y de su influencia en la posibilidad de un nuevo orden mundial.

Según la Teoría de Interdependencia de los Estados planteada por Keohane y Nye (1988), como respuesta al escenario del posconflicto de la Segunda Guerra Mundial, y por iniciativa de EEUU en el marco del Plan Marshall (como paquete de ayuda que apoyó la recuperación de Europa Occidental, y ofreció ayuda a la Unión Soviética y Europa Oriental), el 26 de junio de 1945, en el marco de la Conferencia Internacional en la ciudad de San Francisco, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con 51 países que habían declarado la guerra a Alemania con el objetivo de regular las futuras relaciones entre países para evitar el surgimiento de una tercera guerra mundial.

Los propósitos de dicho sistema de interdependencia son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión



4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Pero ¿cuál es el resultado de la aplicación de dicha teoría? Que efectivamente con ella, ya no sólo tomamos al Estado como un único actor dentro del sistema internacional, sino que la apertura, de la mano del fenómeno de la globalización, da cuenta de la participación de más actores en el escenario internacional.

Asimismo, al llevar al estadio del “mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, busca activar mecanismos cooperación para fomentar las relaciones de amistad entre estados, con la observancia del respeto a la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos, y para fortalecer una paz universal.

Finalmente, la teoría de la interdependencia de los estados nos abre la puerta al reconocimiento como tal de los crímenes transnacionales que afectan de una u otra manera el mantenimiento de dicha paz universal, obligando al Estado a la búsqueda del bienestar de sus nacionales, con la finalidad de contrarrestar los crímenes internacionales. La Teoría de Interdependencia tiene tres premisas:

- 1) El cambio tecnológico y el aumento de la interdependencia económica determinarán la obsolescencia de los regímenes internacionales existentes;
- 2) El gobierno será altamente responsable frente a las demandas políticas internas que reclaman una elevación del nivel de vida. El bienestar económico nacional será usualmente la meta política;
- 3) Los grandes beneficios económicos conjuntos proporcionados por los movimientos internacionales de capital, bienes y, en algunos casos, trabajo otorgarán a los gobiernos incentivos para modificar o reconstruir los regímenes internacionales y así restaurar su eficacia (Kehoanu y Nye, pág. 60-61).

Así las cosas, de la mano de la teoría de la interdependencia, en un escenario internacional en el cual ya no es el Estado el único actor (Sistema estatocéntrico), hay una modificación de la agenda a nivel de relaciones internacionales, en la cual, en la arena

internacional, el Estado es un actor más, en compañía de “...organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales, unidades políticas sub – estatales e individuos, entre otros...” (Sánchez, 2012, pág. 161).

En ese contexto, al buscar procurarse el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, los intereses de unos estados (sobre todo los de mayor poderío económico) pueden afectar y alinear los intereses de los que no poseen tal poderío económico y que centran sus actividades en la base de sus protectorados, generando una relación de dependencia pero ligada a los intereses de cada Estado.

Así las cosas, tras los atentados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, hubo una variación en la Agenda de Seguridad de dicho país, lo que motivó a que se solicitara de manera urgente el citar una Conferencia Especial sobre Seguridad, para lo cual fue creada la Comisión de Seguridad Hemisférica, organismo que generó el documento Declaración Sobre Seguridad En Las Américas, aprobado en la tercera sesión plenaria del 28 de octubre de 2003, de la Organización de los Estados Americanos, en la Conferencia Especial sobre Seguridad del 27 y 28 de octubre de 2003, siendo catalogadas como nuevas amenazas para el Hemisferio las siguientes:

- m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:
- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
  - la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
  - los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
  - la trata de personas;



- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas (Organización de Estados Americanos, 2003).

De las “nuevas amenazas” conceptuadas anteriormente, alineadas a la Agenda de Seguridad de los Estados Unidos contra el terrorismo, posterior al 9/11, se observa una ampliación de las ya existentes o la redefinición de las mismas, según las cuales, ya los ámbitos de la defensa del Estado, no sólo se evidencian en la seguridad de la Institución como tal, sino que la misma abarca o se extiende a aspectos políticos, económicos, sociales, o mejor *seguridad multidimensional*, ubicándonos en el contexto de una frontera invisible que existe entre la seguridad interior y exterior de un Estado (Ardila, 2015).

En ese sentido, tal vez buscando entender la psiquis de los terroristas que pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la Seguridad de Estados Unidos, se generó un vuelco a nivel mundial que puso al ser humano como tal, a la *seguridad humana*, como verdadero sujeto de derechos universales; así las cosas, ya no nos encontramos ante enemigos como el “comunismo” o el “capitalismo salvaje”, sino que hoy por hoy, a la voz de Kissinger:

“La tendencia natural, sobre todo entre los dirigentes de sociedades pluralistas, es acercarse a los representantes de la revolución, con la esperanza de que en realidad quieran negociar de buena fe sobre las premisas del orden existente y llegar a una solución razonable. El orden no es primordialmente arrollado a raíz de la derrota militar o el desequilibrio de recursos (aunque este suele ser el siguiente paso), sino por la imposibilidad de comprender la naturaleza y el alcance del desafío que debe afrontar” (2014, pág. 366).

Si bien el autor nos ubica en el escenario de un nuevo orden mundial, es diciente que cuando hace referencia a la prueba definitiva de las negociaciones nucleares con Irán, se debe entender la naturaleza y el alcance del desafío que se debe enfrentar, pues ya no estamos ante un enemigo ideológico, sino que estamos ante amenazas que afectan directamente al ser humano, su

entorno, su *modus vivendi*, situación que pone a prueba a cualquier dirigente para afrontar tales desafíos y hace dar un viraje al momento de la toma de decisiones, atendiendo no sólo el nivel de defensa para superar cualquier amenaza, sino estableciendo qué bien jurídico está vulnerando la amenaza.

Así las cosas, a nivel internacional, surge una postura según la cual el concepto de seguridad ya no tiene como epicentro al Estado como tal, sino que llama la atención sobre los individuos, en últimas quienes conforman el Estado:

“Considerando que las políticas de seguridad responden a una multiplicidad de intereses provenientes de los distintos actores dentro del Estado es posible decir que no todos se reflejen en la formulación de la política, por lo cual pueden haber sectores excluidos de la misma o inclusive amenazados por su puesta en marcha”. (Orozco, 2006, p.147).

El planteamiento que hace Orozco, nos ubica en la búsqueda por superar los vacíos dejados por el concepto de seguridad nacional frente al individuo que conforma el Estado y nos remite directamente a las dimensiones de la seguridad estudiados por la Escuela de Copenhague, con investigadores como Barry Buzán (Orozco, 2006, p.143), según el cual, son cinco, establecidas así:

- a. la seguridad militar, que atañe directamente a la defensa del Estado, su soberanía, territorio y amenazas que provengan de otros estados;
- b. la seguridad política, que se refiere a la institucionalidad del Estado, su sistema de gobierno y a los niveles de legitimidad;
- c. la seguridad económica, que tiene que ver con la capacidad de acceso a los recursos, su financiamiento, y a los mercados necesarios para sostener un nivel razonable de bienestar y poder estatal;
- d. la seguridad social, ligada a la capacidad de la sociedad para reproducir sus tradiciones, su acervo cultural, su idioma, su religión e identidad nacional,
- e. la seguridad ambiental, vinculada al mantenimiento de las condiciones ambientales esenciales, para el sostenimiento de la vida social y económica

conceptos que se entrelazan entre sí, algo que permite identificar al individuo como tal, amparado por la figura del Estado, de ahí que el concepto de seguridad varíe, según las amenazas que se presenten alrededor de estos cinco tópicos.

De ahí que sea necesario remitirnos al concepto como tal de seguridad humana, concepto traído del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, el cual, tal como lo menciona Martín (2016, p. 12), “abarca el ámbito de las relaciones humanas y centra su atención en la persona humana frente al estado, todo cambia”. Es decir, en materia de amenazas, las mismas ya no se centran en su minimización en la seguridad del Estado, sino que se definen desde el ser humano en sí, en quienes conforman el Estado, creando escenarios a partir de las necesidades insatisfechas que se materializarán en amenazas, trayendo como consecuencia directa un imperativo para los Estados: enfrentar aquellas amenazas que afectan directamente el bienestar del individuo; tal como lo dice Martín Cubel: “En la nueva concepción es el bienestar del individuo mediante la cooperación el que prevalece frente a las amenazas multidimensionales, centrada en la protección de la violencia física y en el desarrollo humano y de su bienestar” (2016, p. 12)



### **Crimen transnacional.**

La categoría de crimen transnacional organizado o “el compendio de actividades ejecutadas para obtener un beneficio material a través de la comisión de un delito de manera grupal, y cuyo desarrollo traspasa fronteras físicas e institucionales de un único Estado” (Badrán, 2017) es reconocida por la Organización de las Naciones Unidas en la Resolución 55/25 de la Asamblea General, y específicamente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, cuya finalidad es la de “...prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional”, y en la que se establecen definiciones como “grupo delictivo organizado”, “delito grave”, “grupo estructurado”, “delito determinante” entre otros. (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2001)

Tal reconocimiento de la ONU, da cuenta de la existencia de delitos graves, cometidos por verdaderas “empresas del crimen”, que como señala Badrán (2017) vulneran inicialmente la seguridad interna, pero, al ser parte de *macrorredes* que controlan todo tipo de flujos ilegales a través de las fronteras nacionales, menoscaban la seguridad externa de los Estados con un mortal cóctel que pasa por narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas, tráfico de migrantes entre otros.

Para el presente documento nos centraremos en el delito de trata de personas al atacar básicamente la dignidad humana, al materializarse como una forma de esclavitud moderna, proponiéndole a los Estados un reto que los obliga a buscar defender a sus nacionales y a defender incluso a quienes no lo son, porque al traspasar sus fronteras, situación que lo presenta como transnacional, requiere de su intervención de su parte para proteger la vida e integridad de las víctimas de este delito.



Ante las amenazas descritas, producto del mundo moderno y plenamente globalizado, materializadas en crímenes inicialmente de connotación local (por ejemplo el tráfico de estupefacientes) que sobrepasaron las fronteras de países, en 1988 la ONU presentó la “Convención de la Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 1988, 3) invocando la existencia de una comunidad internacional y planteando la necesidad de generar acuerdos de cooperación entre los países para combatir esos delitos que, al sobrepasar fronteras, se volvieron amenazas comunes. Si bien en dicho documento se habla de “partes”, se entienden como tales los Estados, los cuales tenían a cargo la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (4), lo cual denota su carácter no obligatorio, pero demostró la finalidad de promover la cooperación entre los Estados “partes”, con el fin de obtener mayor eficacia en todo lo atinente al Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas que tuviera una dimensión internacional al sobrepasar las fronteras de los países. El delito de trata de personas no es ajeno a dicha cooperación entre Estados, como se pretende demostrar.

### **Delito de trata de personas**

Precisamente, en ese contexto de cooperación, frente al panorama mundial de las nuevas formas de esclavitud y para dar aplicación al Artículo 3° del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Resolución 55/25 de la Asamblea General de la ONU del 15 de noviembre de 2000, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, plantea que:

“...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; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años”.

La anterior tipología, da cuenta de:

**Tabla 1**

*Caracterización de la trata de personas*

<b>SUJETO ACTIVO</b>	Tratante o explotador
<b>ACCIÓN</b>	Captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas
<b>SUJETO PASIVO</b>	Todas las personas, especialmente mujeres y niños (menor de 18 años).
<b>FIN</b>	Explotación
<b>FORMAS DE OBTENER DICHO FIN</b>	la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el 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.
<b>NACIONAL O TRANSNACIONAL</b>	Puede darse internamente pero cuando sobrepasa las fronteras y hace parte de cadenas de actividades delictivas de OCT se vuelve transnacional
<b>EFECTOS DE TRANSNACIONALIDAD</b>	En materia migratoria el Estado de origen de la víctima de trata, debe garantizarle su bienestar en otro país, siendo su estadía temporal o permanente en el extranjero.
<b>¿VULNERA AL ESTADO?</b>	Si, muestra incapacidad del Estado por proteger a sus nacionales, fin esencial del Estado
<b>¿ES TRÁFICO DE MIGRANTES?</b>	No, pero puede ser una derivación de él.

Fuente: Elaboración propia

Para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), hablar de trata de personas, es hablar de un “mercado” que ofrece rentabilidad y constituye lo más degradante del delito:

Parece haber al menos dos submercados diferenciados para la trata de mujeres y niñas en la región. Uno involucra a los migrantes irregulares que son acechados, un problema concentrado particularmente en Guatemala y en la provincia mexicana de Chiapas. El segundo está en el sur, en Costa Rica y Panamá, donde las mujeres son tratadas desde lugares mucho más lejanos para servir a intereses más acaudalados. (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2012).



En el Manual de Investigación sobre Delito de Trata de Personas (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2009) se plantearon dos matrices:

**Tabla 2**

*Definiciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes*

	TRATA DE PERSONAS (ADULTOS)	TRATA DE PERSONAS (NIÑOS)	TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES
<b>Edad de la víctima:</b>	Mayor de 18	Menor de 18	No hace al caso
<b>Elemento subjetivo:</b>	Intención	Intención	Intención
<b>Elemento material:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acto</li> <li>- Medios</li> <li>- Con fines de explotación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acto</li> <li>- Medios</li> <li>- Con fines de explotación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acto: Facilitación de la entrada ilegal</li> <li>- Finalidad: la obtención de un beneficio financiero u otro beneficio de orden material</li> </ul>
<b>Consentimiento de la persona objeto de trata o de tráfico ilícito:</b>	No hace al caso cuando ya se hayan establecido los medios	No hace al caso. No es preciso establecer los medios	La persona objeto de tráfico ilícito da su consentimiento a dicho tráfico
<b>Carácter transnacional</b>	No es necesario	No es necesario	Es necesario
<b>Participación de un grupo delictivo organizado</b>	No es necesaria	No es necesario	No es necesario

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2009

**Tabla 3**

*Trata de personas: matriz de los elementos del delito de trata de personas de acuerdo a la definición del Protocolo de Palermo contra la trata.*

VERBOS RECTORES		MEDIOS		FINES
<b>Captación</b>	+	Amenaza o uso de la fuerza	+	Explotación de la prostitución ajena
<b>Transporte</b>		Otras formas de coacción		Explotación sexual
<b>Traslado</b>		Rapto		Explotación laboral
<b>Acogida</b>		Fraude		Esclavitud o situaciones análogas a la esclavitud
<b>Recepción de personas</b>		Engaño		Extracción de órganos
		Abuso de poder		Etc.
		Abuso de una situación de vulnerabilidad		
	Concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra			

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2009

## Trata de personas en la frontera de Colombia y Panamá

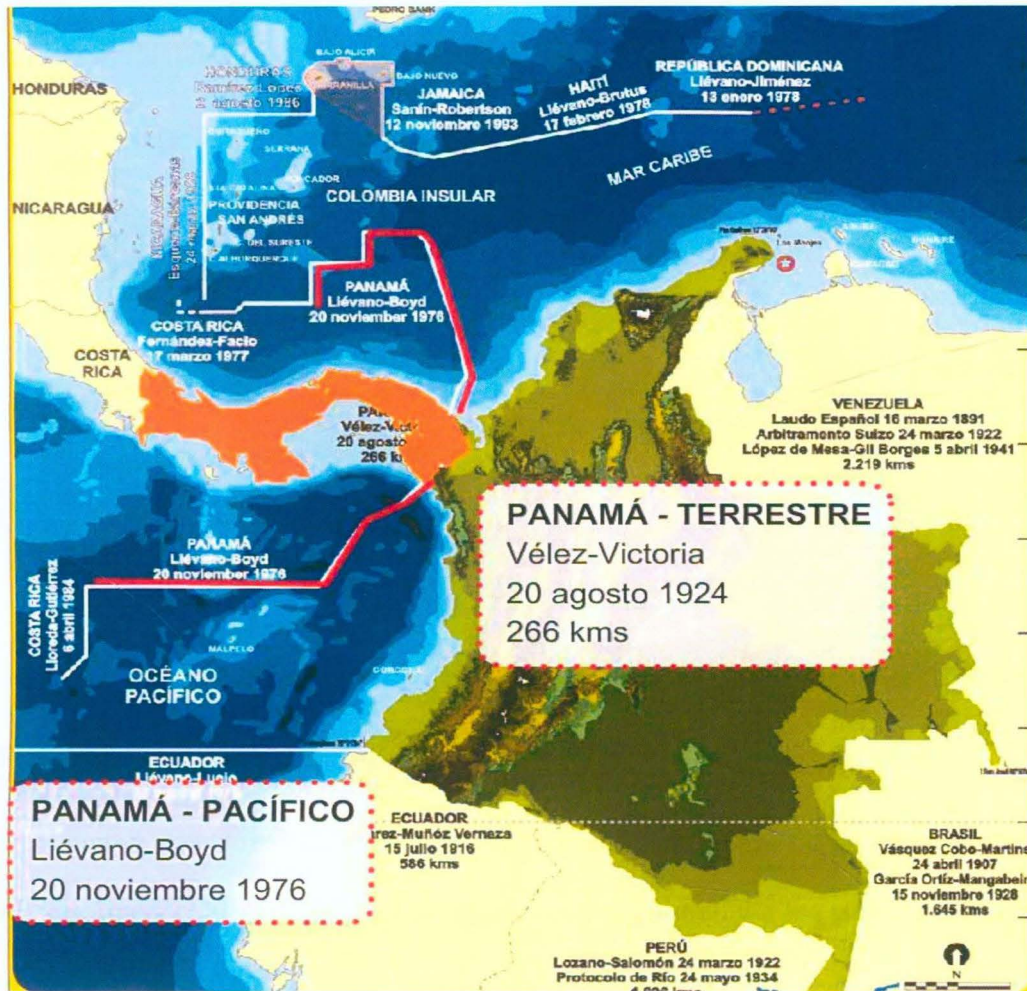


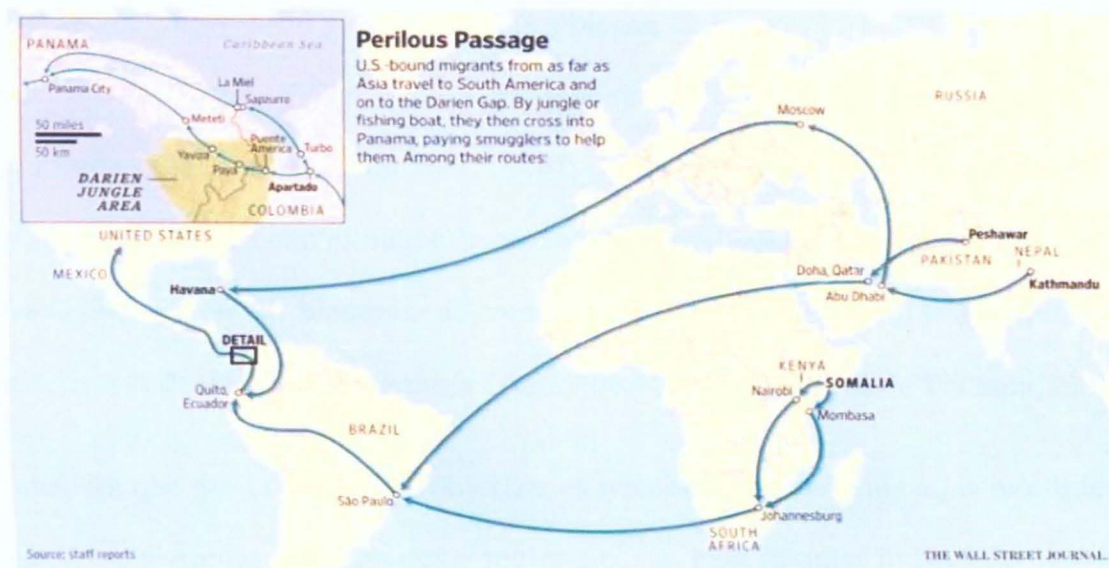
Figura 1. Fronteras de Colombia.

Fuente: Sociedad Geográfica de Colombia (2017).

La frontera entre Colombia y Panamá es vulnerable a las múltiples amenazas denominadas hoy transnacionales (porque sobrepasan fronteras) que se aprovechan de los 266 kilómetros en la espesa selva del Darién, tramo impenetrable para aquellos que nos encontramos en nuestras oficinas, pero una de las pocas opciones para quienes buscan el sueño americano. Esa infranqueable zona se convierte en cuna de males propiciados por los grupos delictivos

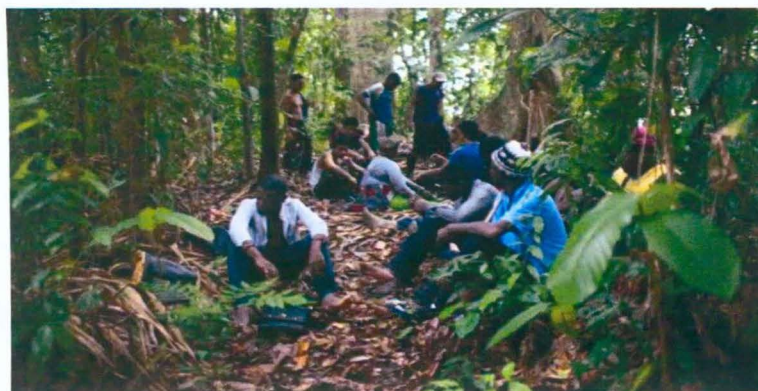


organizados que, aprovechando la lejanía del Gobierno central colombiano, se constituyen en la única presencia en la zona.



*Figura 2.* Las rutas hacia el Darién  
Fuente: Wall Street Journal, 2016.

En Panamá no es distinto el panorama, la medida de cierre de la frontera con Colombia ante el tránsito masivo ha obligado a los migrantes irregulares y a los grupos delictivos a moverse hacia rutas inhóspitas como la del Tapón del Darién.



*Figura 3.* Un grupo de inmigrantes descansa en un sendero del Darién.  
Fuente: Huffington Post, 2016

Desde el punto de vista del gobierno panameño, bajo la tutela del Excelentísimo Señor Juan Carlos Varela Rodríguez (para el período 2014-2019), “Panamá tiene un Gobierno comprometido con la transparencia, no sólo en el manejo de los fondos públicos sino también en su sistema financiero, empresarial y comercial” (Gobierno de la República de Panamá, 2016b). Posteriormente ese mismo año el Presidente logró que el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) sacara a Panamá de su Lista Gris, al confirmar que el país: “cuenta con el marco legal, regulatorio e institucional definido en el plan de acción para la prevención del blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva” (Gobierno de la República de Panamá, 2016a).

Se considera que por la cercanía fronteriza, es necesario hacer frente a las múltiples amenazas a partir de fórmulas binacionales o regionales, no para retomar lo perdido como país, pero sí para estrechar lazos en pos de un bienestar común para los dos países.

No obstante lo anterior, la convergencia de crímenes como el narcotráfico e incluso la minería ilegal, son situaciones que favorecen el desarrollo del crimen de trata de personas, al configurarse en un objeto de demanda de servicios sexuales tanto de mujeres, como de niños y hombres, así como la demanda para la comisión de delitos conexos de las organizaciones criminales que están a la cabeza de tales ilícitos.

En ese entendido, el reto para los Estados será atacar de manera certera cualquiera de esos delitos, para que al darle un golpe al centro de gravedad de las estructuras criminales, todos los accesorios que le siguen puedan ser combatidos; por ello, el presente documento tiene como finalidad plantear la manera práctica con la cual se busca combatir este delito, que traspasa las fronteras de los países, centrándonos en la frontera entre Colombia y Panamá.



## **Crimen transnacional de trata de personas en la frontera de Colombia con Panamá para el periodo comprendido entre los años 2012 a 2015.**

Tal como lo revela el Informe sobre la Trata de Personas (Embajada de los Estados Unidos en Panamá, 2016), la mayoría de las víctimas del delito son originarias del país y son esclavizadas en el mismo. Se plantea la existencia de víctimas originarias de Colombia (las más vulnerables a la trata sexual), algunos países de Centroamérica y de República Dominicana; llama la atención que la esclavitud como trabajo forzado de hombres se materializa en trata laboral o servidumbres por deuda.

Sin embargo, en el informe se observa que Panamá ha buscado eliminar el delito como tal, abriendo 11 investigaciones en 2014 y logrando algunas detenciones, insuficientes puesto que se sigue cometiendo el delito. También se evidencia en el informe que la protección en cuanto al delito ha sido limitada en materia de recursos y a la prevención del mismo, aun cuando el país cuenta con la Comisión Nacional Contra la Trata de Personas.

Respecto a Colombia, en el Informe del 21 de diciembre de 2016 (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2016) –de manera similar a los resultados del informe de la Embajada de los Estados Unidos en Panamá– Colombia es lugar de origen de víctimas de trata de personas y el delito se puede presentar como: explotación sexual, trabajos o servicios forzados, mendicidad ajena y matrimonio servil.

Durante el 2015, se registraron 73 víctimas de trata de personas en 19 departamentos: Atlántico, Magdalena, César, Norte de Santander, Santander, Arauca, Boyacá, Antioquia, Choco, Caldas, Risaralda, Quindío, Cundinamarca, Valle del Cauca, Cauca, Huila, Putumayo, Caquetá y Guaviare. Los principales destinos de explotación en el exterior, de las víctimas colombianas, en el mismo periodo, fueron: Republica Dominicana, China, Chile, Ecuador, México, Argentina,

Panamá, Paraguay y Emiratos árabes; y los principales destinos de explotación dentro del país fueron los departamentos de Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Atlántico.

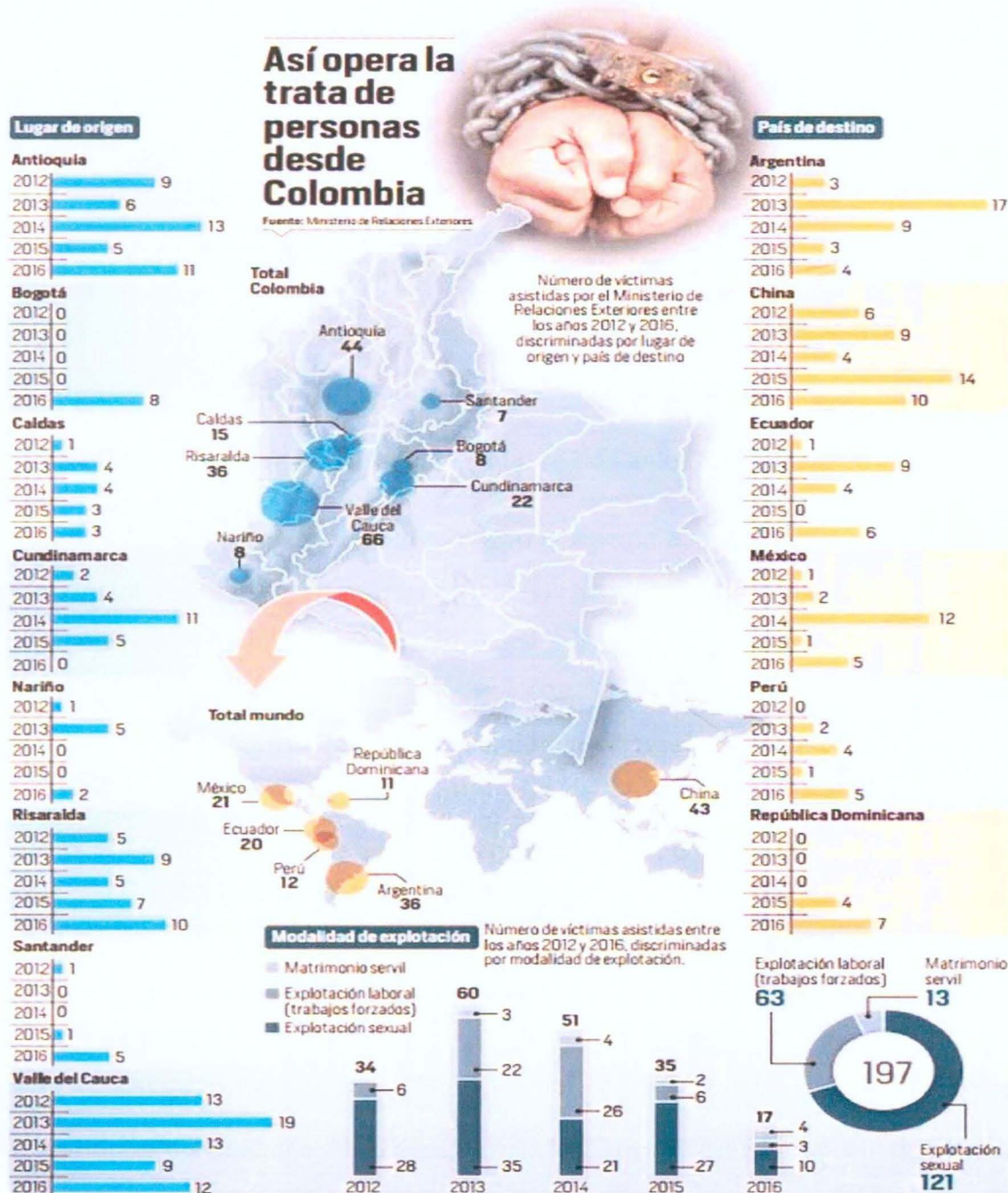


Figura 4 Trata de personas desde Colombia  
Fuente: El Tiempo, 2017.



## **Acciones gubernamentales de Colombia y Panamá frente al delito, durante el periodo comprendido de 2012 a 2015**

Para el caso colombiano, el periodo comprendido de 2012 a 2015 está bajo las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). En el numeral 1 literal c: “Democracia y Derechos Humanos”, están plasmados los “Retos en el fortalecimiento del Estado social de derecho para garantizar los derechos de todos los colombianos y colombianas” (Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, 2015: p 454-454) donde se contempla este delito, acorde con lo dispuesto por la Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, y por los protocolos adicionales sobre la trata de personas y tráfico de inmigrantes, como uno de los retos a minimizar por parte del Estado colombiano, asumiendo incluso la metodología para establecer que se está ante la presencia de tal delito:

- 1) El reclutamiento, transporte, transferencia o recepción de personas;
- 2) el uso de medios impropios, como la fuerza, la abducción, el fraude o la coerción;
- 3) tiene como objetivo la explotación, bien sea sexual, bien por trabajos forzados, servilismo o esclavitud.

Asimismo el Ministerio de Defensa ha definido la categoría de grupo delictivo mediante la Directiva No. 15 de 2016:

Grupo Delictivo Organizado: Se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo 7, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que ser de carácter transnacional sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal colombiano. (2016)

Paralelo a este planteamiento, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, se han generado múltiples documentos, unos desde la academia, otros como producto de Convenios celebrados con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

(ACNUR), que son un buen soporte investigativo para la búsqueda de la disminución del impacto a nivel local de dicha problemática.

Ahora bien, tal como lo informa el Estudio conjunto entre la Alcaldía de Medellín y la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2015: pág. 32-37), en materia jurídica, el desarrollo en Colombia ha surgido a partir de la adopción de los diferentes protocolos que la Asamblea de las Naciones Unidas ha producido, siendo a partir de la adopción de tales instrumentos, que Colombia ha generado su producción normativa, a saber:

- La Constitución Política de Colombia en los artículos 17, 12, 13, 25, 43, 44, 93, siendo el más específico el artículo 17 que dispone “Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas” (Congreso de la República de Colombia, 2017).
- Ley 747 de 2002: Por medio de la cual se hacen unas reformas y adiciones al Código Penal (Ley 599 de 2000), se crea el tipo penal de trata de personas y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia, 2002).
- La Ley 800 del 13 de marzo 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 quince (15) de noviembre de dos mil (Congreso de la República de Colombia, 2003).
- Ley 985 de 2005: Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. (Congreso de la República de Colombia, 2005).
- Ley 1069 del 12 de junio de 2014 que reglamentó parcialmente la Ley 985 de 2005 cuyo objeto fuera plasmado en el artículo 1º que contempla: “Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto reglamentar las competencias, beneficios,



procedimientos y trámites que deben adelantar las entidades responsables en la adopción de las medidas de protección y asistencia a las personas víctimas del delito de la trata de personas. (Congreso de la República de Colombia, 2014).

- Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015, que al ser un ejercicio de compilación de normas por parte del Ministerio del Interior, contempla en el Capítulo 2 Víctimas de la Trata de Personas, artículos del 2.2.2.2.1 al 2.2.2.2.42. (Ministerio del Interior de la República de Colombia, 2015).

Vale destacar del Decreto 1.066 de 2015, que señala las instancias del Gobierno involucradas en el manejo de las medidas de protección para las víctimas de éste delito, así como a nivel penal, cuya investigación está a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, dicha norma, así como las que le preceden, conlleva dentro de sí los protocolos de atención y prevención a nivel nacional, revertido a su vez en lo local para el delito, pero ninguna normativa apunta a su manejo cuando se traspasan fronteras; sin embargo, pendiente de desarrollo, se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en el apartado “Retos en el fortalecimiento del Estado social de derecho para garantizar los derechos de todos los colombianos y colombianas” numeral 1º literal a, Seguridad y Defensa, no estrictamente el delito transnacional de trata de personas, pero sí como un motivo para fortalecer las zonas de frontera afectadas por múltiples delitos de ese tipo (Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, 2015).

El desarrollo normativo de Panamá, en lo concerniente al delito transnacional de trata de personas, tiene soporte en la Ley 79 del 9 de noviembre de 2011: “Sobre trata de personas y actividades conexas y según su primer artículo, Artículo 1” (Asamblea Nacional de la República de Panamá, 2011) y adopta medidas para la prevención de la victimización y revictimización, la protección y asistencia a las víctimas y posibles víctimas de trata de personas, panameñas o extranjeras en territorio nacional o trasladadas al territorio nacional y panameñas en el exterior,

garantizándoles el respeto a los derechos humanos; así como medidas para la penalización de la trata de personas y actividades conexas, y el fortalecimiento de las políticas y acciones de seguridad del Estado frente a estos hechos punibles.

Dicha ley se encuentra vigente y ha sido objeto de pronunciamientos por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos (han catalogado a Panamá en Nivel 2), como así lo manifiestan en su informe sobre el delito, para el año 2015. Dentro del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 “Un solo país” no hay ninguna referencia a la seguridad fronteriza. (Embajada de los Estados Unidos en Panamá, 2016)

Tal como se manifestara en el análisis de la problemática en cada uno de los dos países, de manera general, se observa que todas las acciones gubernamentales han estado encaminadas a definir el delito, a definir unas instancias consultivas en ambos países, a combatir el crimen, pero solo desde el punto de vista local, y de una manera muy rezagada, con pequeñas acciones de cooperación entre países vecinos. Sin embargo, como se evidenciara de los informes mencionados, el crimen persiste, en ambos países, al no ser percibido en la subregión como amenaza el delito de trata de personas, tal como lo refleja la siguiente gráfica

**Tabla 4**

*Crimen organizado internacional, una grave amenaza a la democracia.*

Mercosur	Países Andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Tráfico de armas
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	—————

Fuente FLACSO



### Planteamiento de la estrategia

La estrategia, se define como la “habilidad, destreza, pericia para dirigir un asunto” (Sánchez Hurtado, 2012, p. 36), o “Ciencia de la guerra que identifica los objetivos, esboza los planes, sincroniza la secuencia de las campañas y determina la marcha de las operaciones militares; en dos palabras es la ciencia de los generales” (p.14) y plantea la siguiente ecuación con sus correspondientes variables:

$$E = F + Me + Mo + R + EA + En$$

En donde F son los fines que son los lineamientos u orientaciones hacia donde se deben dirigir los diversos campos de acción del Estado (primera variable); Me (segunda variable), son las capacidades y recursos con que cuenta el Estado para desarrollar estrategias; Mo (tercera variable) es la manera, la forma “es el procedimiento del empleo de los medios para lograr fines u objetivos”; R (cuarta variable) son los riesgos, “es el costo beneficio de una estrategia determinada”; EA (quinta variable) es la Estrategia del Adversario “se trata de indagar sobre cuáles serían los fines y medios del adversario y en especial, indagar sobre cómo el oponente emplea sus medios para lograr sus fines” y finalmente el autor plantea la sexta variable En que es el Entorno estratégico que es “el contexto político, económico, social tecnológico, ambiental y militar que el Estratega está pisando” (p. 134-136).

De acuerdo a la ecuación  $E = F + Me + Mo + R + EA + En$ , para el presente trabajo:

#### Estrategia

Colombia debe comprometer a Panamá para impedir el aumento de la amenaza del crimen transnacional de trata de personas en la zona fronteriza de los dos países, y empoderar el esfuerzo para contrarrestarlo e impulsar el desarrollo y el bienestar nacional. Esta estrategia debe

incluir la integración de un esquema de seguridad coordinada en la frontera común, la revisión de sus protocolos de seguridad en la frontera, comercio y migración, y un esquema de inversión social e institucional tanto en Colombia como en Panamá con la finalidad de buscar una reparación integral de las víctimas de este delito.

En ese sentido, en el marco de la cooperación entre Colombia y Panamá, como una derivación de la teoría de la Interdependencia planteada por Kelohane, en el entendido que al tener una frontera común, los delitos que se generan en la misma, generan una interdependencia mutua que hace establecer diversas formas de cooperación a nivel tanto disuasivo (hard power) como a nivel diplomático (soft power), en el marco de un esfuerzo conjunto, los dos países deben enfrentar las mafias penetrando a nivel inteligencia sus estructuras, manteniendo un esquema de seguridad coordinada y fortaleciendo la presencia estatal en las zona identificadas como de influencia de las GDO y DOT.

## **Medios**

Evidenciada por el significado del Poder Nacional, las ideas de la población y los recursos legales, administrativos naturales así como las capacidades de la Fuerza Pública, el Plan Nacional de Desarrollo presentó la Política Integral de Seguridad para la Prosperidad (2010-2014) con el que se buscaba formular una “estrategia de seguridad rural para la consolidación territorial, una estrategia para la seguridad de fronteras, una estrategia para el fortalecimiento de la inteligencia, una estrategia para el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas, y una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana” (Departamento Nacional de Planeación República de Colombia, 2010, pág. 390) en cuyo desarrollo se llevaron a cabo los planes “Espada de Honor” y “Corazón Verde”. Asimismo, se habló de una sinergia entre la

Fuerza Pública y la coordinación interinstitucional, en la cual se mostró con especial importancia la justicia.

Más adelante, al presentarse el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (vigente), retomando lo manifestado anteriormente, mostrando resultados por parte de la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa formula la Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia en sintonía con el Plan Nacional de Desarrollo, pero ya contando con el escenario del postconflicto y fundamentada en los principios de: Buen Gobierno, Sostenibilidad; Fuerza Pública, Legitimidad, respeto y garantía de los Derechos Humanos y Transparencia.

Lo anterior evidencia que, en procura de una Colombia mejor, el Ministerio de Defensa, así como todos los demás sectores del Estado, vuelcan sus políticas, planes y programas para sumarse al esfuerzo de una Paz Estable y Duradera, así como para la recuperación del control del territorio a todo nivel, esfuerzos en donde es bueno reconocer la contribución del Comando General de las Fuerzas Militares, con el diseño y ejecución del Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria”, el cual, desde el 1° de enero de 2017, está encaminado a “conducir operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y combinadas” para minimizar las amenazas que persisten y que ya no estarán directamente ligadas al grupo FARC.

Es decir, a nivel operativo, se cuenta con una Fuerza Pública que se amolda a las necesidades requeridas por la población, brindando apoyo en el desarrollo social y económico, pues no sólo aporta con su capacidad disuasiva, sino que además se muestra como un actor de cambio más, en el radio de acción del Estado.

Asimismo, dada la ubicación de ambos países y su completa cercanía, tal como lo evidencian Martínez y Valdés (2013), las zonas panameña y colombiana que dan al Mar Caribe



estarían inmersas dentro del proyecto denominado Gran Caribe, pensado desde la geopolítica y la geohistoria para comprender esa amplia región.

Tal como se manifestara en el análisis de la problemática en cada uno de los dos países, se observa que todas las acciones gubernamentales han estado encaminadas a definir el delito y unas instancias consultivas en ambos países, a combatir el crimen, pero solo desde el punto de vista local y de una manera muy rezagada, en pequeñas acciones de cooperación con países vecinos; sin embargo, como se evidenciara de los informes mencionados, el crimen persiste, en ambos países.

Otro elemento en los medios de la estrategia lo constituye el presupuesto, en relación con el cual, para el caso del Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, se contará para el año 2017 con un incremento del 2%, teniendo asignada la partida por \$ 14 billones de pesos para mantener y robustecer el pie de fuerza.

## **Modos**

Para el año 2016, la Cancillería de Colombia y la Cancillería de Panamá han logrado varios acercamientos para efectuar mesas de trabajo, siendo relevante para el tema que nos ocupa, el encuentro oficial celebrado el 7 de septiembre de 2016, en Panamá, para discutir propuestas de cooperación en la lucha contra el tráfico de migrantes. Aprovechando tales acercamientos, es necesario establecer un seguimiento de las propuestas para que las mismas sean llevadas a cabo. En ese sentido, las agendas de seguridad de ambos países deben modificarse hacia adentro y hacia afuera en tanto que cooperantes con la región (Badrán Robayo, 2011).

A partir del seguimiento a las propuestas de cooperación que se planteen en las reuniones llevadas a cabo por las cancilleres, es necesario formular al Gobierno de cada país las modificaciones normativas que permitan establecer mecanismos legales para que se puedan judicializar incluso sujetos extranjeros, una vez identificados los escenarios del crimen de trata de personas y si los mismos están conexos con otros crímenes de carácter transnacional,. Lo anterior, en atención a la legalidad contemplada en el artículo 6 de la Ley 599 (Congreso de la República de Colombia, 2000), según el cual “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa...” lo que denota la no posibilidad de analogía en materia penal.

Revisar el tema de poblamiento de la zona de frontera entre Colombia y Panamá, y formular y efectuar protocolos inter-agenciales, para que las diferentes entidades gubernamentales hagan presencia por parte del Estado, de manera disuasiva:

- Es necesario tener presentes las comunidades indígenas existentes en dicha zona, para lo cual es necesario elaborar un censo de las mismas, para establecer protocolos de ayuda, tanto para nacionales como para tribus panameñas, a través de la presencia del Ministerio de Salud colombiano (para nuestro lado de la frontera);
- Es necesario que el Ministerio del Medio Ambiente, acompañado de los institutos indígenas que tengan cobertura en la zona fronteriza entre Colombia y Panamá, elaboren y planteen al Gobierno Central políticas de manejo y sostenimiento del ecosistema por parte de los indígenas y de los colonos que habiten la región, para que sean ellos mismos los guardas de la porción selvática que corresponde tanto a Colombia como a Panamá;
- La Fuerza Pública, tanto Fuerzas Armadas como Policía para el caso de Colombia, así como la Guardia Civil por parte de Panamá, deben seguir efectuando operaciones

conjuntas, que han sido efectivas en la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo; de ahí se puede establecer cuáles son las redes que están detrás de las bandas de trata de personas; para ello se cuenta con las diferentes divisiones del Ejército Nacional, las de la Armada Nacional de Colombia (cuerpo naval e infantería), la Policía Nacional.

- Por último, pero no menos importante, como “eje de las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) y de la Acción Decisiva (AD)” (Ejército Nacional de Colombia, 2016, pág. xi) es preciso hacer uso de la inteligencia, y sobre todo de la inteligencia militar, actividad necesaria porque: “El Ejército requiere de una Inteligencia detallada en un ambiente operacional complejo para apoyar las diferentes operaciones militares conjuntas y multinacionales para facilitar las operaciones a que haya lugar” (xi). Lo anterior dentro del marco jurídico de aplicación de la Ley Estatutaria 1621 del 17 de abril de 2013, para penetrar esas organizaciones de crimen transnacional desde nuestro país, en aras de procurar la información requerida.

## **Riesgos**

Panamá es un protectorado de Estados Unidos, así como en algún momento, con el apoyo del Plan Colombia, Colombia también ha podido ser visto como un protectorado estadounidense; no obstante, Panamá representa para Colombia los siguientes riesgos para la adopción de una estrategia en contra del delito de la trata de personas: no tiene un marco jurídico que criminalice, o mejor, que penalice adecuadamente el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, ni para la congelación de activos de terroristas; requiere una unidad de inteligencia financiera y de un sistema de inteligencia para que los estamentos de seguridad puedan identificar las personas vinculadas al crimen organizado; requiere de un intercambio de información, capacitación y vigilancia fronteriza conjunta e intercambio de tecnología entre países cercanos como Costa



Rica, a lo cual se suma Colombia; las anteriores situaciones se tornan en amenazas para Colombia, país con el que Panamá tiene frontera, toda vez que al ser un punto de convergencia entre los dos océanos (Atlántico y Pacífico) que recibe tránsito de personas de todas partes del mundo, al tener dichas deficiencias en información y marco jurídico punitivo interno, hace que sea un paso atractivo para bandas delincuenciales de tráfico de drogas ilícitas, de terrorismo, de tráfico ilícito de armas y explosivos, de tráfico de personas y de crimen organizado, que pueden ingresar fácilmente a Colombia, sin ser detectados de manera inmediata.

En cuanto a defensa, desde 1989 Panamá no tiene un ejército permanente a raíz del derrocamiento del gobierno militar de Manuel Antonio Noriega. Y en cuanto a seguridad, la frontera entre Colombia y Panamá (el denominado “Tapón del Darién”) es un foco de migración ilegal de nepalíes, ghaneses, cameruneses y cubanos que buscan llegar a EEUU a través de Colombia, utilizando la ruta desde Asia o Europa a Brasil y de allí a Colombia, luego se convierten en víctimas de las mafias de migrantes, siendo el municipio de Turbo –municipio aledaño al Tapón del Darién– el que recibe estos migrantes tratados como “mercancía humana” y con demandas de cubrimiento de necesidades básicas como cualquier ciudadano colombiano; Panamá entra en ese escenario, al ser el siguiente destino para poder llegar a EEUU.

Para el caso de Colombia, en el escenario posterior al Acuerdo de Paz firmado con las FARC, un riesgo latente es la presencia de los Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) (culpable del mayor número de situaciones de trata de personas) en los territorios a los cuales el Estado no había podido llegar cuando se estaba en el conflicto con el otrora grupo insurgente, pues al contar con las mencionadas características, sin el ánimo de darles “reconocimiento como enemigo para la Defensa del Estado”, sí ponen a prueba toda la acción del Estado para evitar que

de ser un obstáculo para poder consolidar el territorio, no se conviertan en una presión dominante (Sánchez Hurtado, 2012, 209).

## Conclusión

Cuando en la Declaración sobre Seguridad en las Américas (de la Organización de los Estados Americanos, 2003) se catalogó el delito transnacional de Trata de Personas como nueva amenaza que afecta la seguridad de los Estados del Hemisferio, se puso en evidencia el cambio de concepción de seguridad, y finalmente, se reconoció al individuo como ser humano, sujeto de obligaciones, nuevo actor en el contexto internacional, pero sobre todo sujeto de derechos para todo el mundo.

En ese sentido, si bien el Manual de Investigación sobre delito de Trata de Personas (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2009) manifiesta que dicho delito no necesariamente es de carácter transnacional y tampoco para su comisión requiere de la participación de un grupo delictivo organizado, paradójicamente, el informe de la misma Oficina de diciembre de 2016 manifiesta que Colombia es país de origen de víctimas de dicho delito, y se han podido identificar formas diversas del mismo como: explotación sexual, trabajos o servicios forzados, mendicidad ajena, matrimonio servil, registrándose 75 víctimas de dicho delito a los diversos destinos ya mencionados.

Tal situación evidencia que sí se constituye en un delito que traspasa fronteras, que está conexo a mafias que operan desde cualquier lugar del mundo y que incluye precisamente a colombianos para ingresar al territorio colombiano.

Que dicho delito efectivamente vulnera la seguridad y defensa del Estado colombiano, pues como suscriptor de la Convención de Palermo y como parte de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, incumple con dichas convenciones, al no luchar contra ese delito. A lo largo del trabajo hemos visibilizado la amenaza, que incluso puede llegar a desestabilizarlo, al no procurar el debido cuidado y atención de las personas vulnerables a ese delito; el Estado no



ha estado para las mujeres, niños y hombres que han sido víctimas, aun cuando cuenta con una admirable fuerza pública que tiene todas las capacidades para combatir las mafias dedicadas a él.

De ahí que para no pasar al escenario en contra de los preceptos de la seguridad humana, al acabar con un conflicto interno que duró 50 años, el Estado colombiano sólo requiere amoldarse a la realidad de la pérdida del principal enemigo interno, de naturaleza rural, de sustrato social precario, para poder enfrentarse a la existencia de grupos ya especializados, con más dinero (el que deja los ilícitos) con una capacidad de uso de medios tecnológicos que tratan de superar los que se tienen de manera legal, que operan a nivel internacional, traspasando las fronteras.

Por ello es necesario no dejar avanzar dicho delito, una vez identificado como la amenaza transnacional común –conexa a otros delitos del mismo talante–, minimizar su impacto hasta hacerlo desaparecer. Para ello, la Fuerza Pública Colombiana y las diversas instituciones del Estado están preparadas, y el cumplimiento de su deber constitucional debe ir de la mano con la formulación de los diferentes estamentos del Estado. Se reitera que hoy la seguridad humana es primordial y Colombia no puede ser ajena a esa realidad; la manera de empezar a lograrlo es armando un frente coordinado con países como Panamá, para que una vez sea exitosa la labor de la lucha contra tal crimen en la frontera común, tal experiencia se pueda aplicar a otras fronteras de nuestro país y colaborar con otros países azotados por el flagelo de la esclavitud del siglo XXI.

## Referencias

- Ardila Castro, C. A. (2015). La frontera invisible entre la seguridad interior y exterior en Colombia. En S. De Sousa Ferreira, & S. Mejías (Edits.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. (pags 309-328) Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Asamblea Nacional de la República del Panamá. (2011). *Ley 79 de 2011*. Obtenido de <http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/79-2011.pdf>
- Badrán Robayo, F., & Palma Gutiérrez, M. (2017). Crimen transnacional organizado y utilitarismo sociológico: evidencia desde el tráfico de migrantes en Colombia. *OASIS Revista del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*(25), 77-94.  
doi:<https://doi.org/10.18601/16577558.n25.05>
- Cancillería de la República de Colombia. (2016). *Comisión Binacional Fronteriza Colombia y Panamá*. Recuperado el 17 de abril de 2017, de <http://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/regiones/america/panama>
- Cancillería de la República de Colombia. (2017). *Prevención del delito*. Obtenido de <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/crime>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 599*. Obtenido de Diario Oficial: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0599\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 747*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0747\\_2002.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0747_2002.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 800*. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0800\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0800_2003.html)
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 985*. Obtenido de [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley\\_985.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_985.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (2017). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado el 17 de abril de 2017, de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- De Luengo Zarzoso, M. (2015). *La responsabilidad de proteger como paradigma de la seguridad humana. Posición española y tipología militar*. Recuperado el 30 de Abril de 2017, de Documento de Investigación 03 del 2016, Plan Anual de Investigación 2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2016/DIEEEINV03-2016\\_Respons\\_Proteger\\_Seg.Humana\\_MarinaLuengo.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV03-2016_Respons_Proteger_Seg.Humana_MarinaLuengo.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación República de Colombia. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202010-2014%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación República de Colombia. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>



- Ejército Nacional de Colombia. (2016). *Manual fundamental del Ejército, Inteligencia*. Obtenido de Centro de Doctrina del Ejército: <https://www.cedoe.mil.co/?idcategoria=2543&download=Y>
- El Tiempo. (5 de mayo de 2017). “Trata de personas desde Colombia”. Obtenido: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)
- Embajada de los Estados Unidos en Panamá. (2016). *Informe sobre la Trata de Personas 2015: Panamá*. Recuperado el 17 de abril de 2017, de <https://pa.usembassy.gov/es/our-relationship-es/official-reports-es/2015-tip-es/>
- Fischer, T. (2001). De la Guerra de los Mil días a la pérdida de Panamá. En M. Aguilera Peña, & G. Sánchez, *Memoria de un país en guerra : los mil días, 1899-1902* (págs. 75-104). Bogotá: Planeta.
- Gobierno de la República de Panamá. (diciembre de 2014). *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 "Un solo país"*. Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>
- Gobierno de la República de Panamá. (18 de febrero de 2016). *Panamá logra salir de la lista gris del GAFI*. Recuperado el mayo de 2017, de Ministerio de Economía y Finanzas: <http://www.mef.gob.pa/es/noticias/Paginas/PanamalograiralistagrisdelGAFI.aspx>
- Gobierno de la República de Panamá. (18 de febrero de 2016). *Presidencia de la República*. Recuperado el mayo de 2017, de <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Decision-del-GAFI-es-un-triunfo-de-pais-que-reconoce-esfuerzos-de-transparencia-de-Panama->
- Huffington Post (4 de octubre del 2016). “Un grupo de inmigrantes descansa en un sendero del Darién” Obtenido de <http://elordenmundial.com/2016/10/04/tapon-darien-nuevo-desafio-migratorio/>
- Keohane, R., & Nye Jr, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kissinger, H. (2014). *Orden Mundial*. Ciudad de México: Debate.
- Lemaitre, E. (2013). *Panamá y su separación de Colombia*. Bogotá: Intermedio.
- Martín Cubel, F. (2016). *El estado de la seguridad en América Latina 2015*. Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEE01-2016\\_Seguridad\\_AmericaLatina\\_FernandoMartinCubel.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEE01-2016_Seguridad_AmericaLatina_FernandoMartinCubel.pdf)
- Martínez, M., & Valdés, F. (2013). ¿De qué Caribe hablamos? En L. Suarez, & G. Amézquita, *El Gran Caribe en el siglo XXI. Crisis y respuestas* (págs. 21-34). Buenos Aires: CLACSO.
- Ministerio de Defensa Nacional, República de Colombia. (2016). *Directiva permanente 0015*. Recuperado el 04 de mayo de 2017, de [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir\\_15\\_2016.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf)
- Ministerio del Interior, República de Colombia. (2015). *Decreto 1066*. Recuperado el 17 de abril de 2017, de



[http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto\\_1066\\_de\\_2015\\_unico\\_reglamentario\\_de\\_l\\_sector\\_administrativo\\_del\\_interior.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1066_de_2015_unico_reglamentario_de_l_sector_administrativo_del_interior.pdf)

Ministerio del Interior. (2014). Ley 1069 del 12 de junio de 2014 que reglamentó parcialmente la Ley 985 de 2005. Disponible: <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-reglamentaparcialmente-ley-515172758>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988*. Recuperado el 24 de Abril de 2017, de [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada de Carácter Transnacional y sus protocolos (Palermo, Italia)*. Recuperado el 24 de abril de 2017, de <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2001). *Resolución 55/25 15 de noviembre de 2000, Asamblea General de la ONU*. Obtenido de [https://www.unodc.org/pdf/crime/final\\_instruments/383a2s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/crime/final_instruments/383a2s.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2009). *Manual sobre la investigación del delito de trata de personas*. Obtenido de [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/AUTO\\_APRENDIZAJE.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/AUTO_APRENDIZAJE.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (septiembre de 2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas*. Recuperado el 04 de mayo de 2017, de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2015). *Estudio Descriptivo del Delito de Trata de Personas que victimiza a niñas y mujeres en Medellín*. Recuperado el 05 de mayo de 2017, de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Diciembre/cartilla\\_estudiodescriptivo.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Diciembre/cartilla_estudiodescriptivo.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2015). *Informe mundial sobre la trata de personas, Resumen Ejecutivo*. Recuperado el 24 de abril de 2017, de [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2016). *Informe global de tráfico de personas 2016*. Recuperado el mayo de 2017, de <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/diciembre/informe-global-trata-de-personas.html>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2017). *Crimen Transnacional Organizado*. Recuperado el 24 de abril de 2017, de <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

Organización de Estados Americanos. (28 de octubre de 2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Recuperado el 17 de abril de 2017, de Conferencia Especial sobre Seguridad: [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

Orozco Restrepo, G. (s.f.). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), 141-162.

Patiño Villa, C. A. (2010). *Guerra y construcción del Estado en Colombia 1810-2010*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

- Pérez Franco, M. A. (2016). *Seguridad Humana: ¿el complemento perfecto para nuestras estrategias de seguridad?* Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos:  
[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEE0118-2016\\_SeguridadHumana\\_PerezFranco.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEE0118-2016_SeguridadHumana_PerezFranco.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (2014). *Decreto 1069*. Recuperado el 17 de abril de 2017, de  
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/JUNIO/12/DECRETO%201069%20DEL%2012%20DE%20JUNIO%20DE%202014.pdf>
- Sánchez Hurtado, J. C. (2012). *En la mente de los estrategas*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Serrano, M. (2005). Crimen transnacional organizado y seguridad internacional : cambio y continuidad. En M. Berdal, M. Serrano, & (Compiladores), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional* (págs. 27 - 85). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Servicio Jesuita a refugiados. (sept de 2014). *Panamá: la migración forzada desde la opinión pública (ene-sept 2014)*. Obtenido de sjlarc.org:  
[https://www.sjlarc.org/Assets/Publications/File/Informe\\_monitoreo%20de%20Prensa\\_Panama20142.pdf](https://www.sjlarc.org/Assets/Publications/File/Informe_monitoreo%20de%20Prensa_Panama20142.pdf)
- Sociedad Geográfica de Colombia. (17 de abril de 2017). *Fronteras de Colombia*. Obtenido de  
[https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras\\_colombia/](https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/)
- Solar Munar, R. (2014). La Importancia de la Seguridad Fronteriza. *Revista del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe*.
- Wall Street Journal. (4 de octubre del 2016). “Las rutas hacia el Darién”. Obtenido de  
<http://elordenmundial.com/2016/10/04/tapon-darién-nuevo-desafío-migratorio/>

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF.MM.  
"TOMAS RUEDA VARGAS"  
201003514