



PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN ECUADOR

2019 - 2030



PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS 2019 - 2030

Ministra de Gobierno

María Paula Romo

Subsecretario de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno

Diego Tipán

Jefe de Misión OIM-Ecuador

José Iván Dávalos

Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno

Tomás Guayasamín, Director

María Fernanda Revelo, Analista

Esteban Jima, Analista

Programa contra la Trata de Personas, OIM-Ecuador

Coralía Sáenz, Punto Focal

Equipo consultor

Gloria Camacho Z.

Sonia García A.

Marcelo Paredes M.

Quito, noviembre de 2019



MINISTERIO
DE GOBIERNO



Tabla de Contenidos

● PRESENTACIÓN	1
● LISTA DE ACRÓNIMOS	6
● CAPÍTULO I: <i>Antecedentes y marco jurídico conceptual para el abordaje de la trata de personas</i>	8
1. Proceso participativo de formulación del Plan de Acción contra la Trata de Personas	
2. La trata de personas en el contexto internacional	
a. Ecuador se suma a la lucha contra la trata de personas	
3. Marco conceptual	
a. El delito de la trata de personas	
b. Las víctimas de la trata de personas	
c. Acciones de la trata de personas	
d. Trata interna e internacional	
e. Causas de la trata de personas	
4. Enfoques del Plan de Acción contra la Trata de Personas	
a. Enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH)	
b. Enfoque de Movilidad Humana	
c. Enfoque de Género	
d. Enfoque Intergeneracional	
e. Enfoque Intercultural	
f. Enfoque de Seguridad	
g. Enfoque Territorial	
5. Principios del Plan de Acción contra la Trata de Personas	
6. Modelo sistémico de análisis e intervención	
7. Ejes de intervención contra la trata de personas	
● CAPÍTULO II: <i>Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en el Ecuador y la respuesta Institucional</i>	36
1. Caracterización de la trata de personas en el Ecuador	
1.1 Causas de la trata de personas y factores de riesgo	
1.2 Las cifras de la trata de personas en el Ecuador	
1.3 Origen, destino y rutas de la trata según sus fines	



- 1.4 Perfil de las víctimas y de los tratantes
- 2. Respuesta institucional frente a la trata en el Ecuador
 - 2.1 Política pública en materia de trata de personas
 - 2.2 La política anti trata en general
 - 2.3 Respuesta institucional por ejes del Plan
- 3. Modelo sistémico de la trata: resultados del diagnóstico

● **CAPÍTULO III**

***Marco estratégico del Plan de Acción contra la Trata de Personas* 78**

- 1. Articulación del Plan de Acción contra la Trata de Personas con los instrumentos del sistema nacional de planificación
- 2. Planificación por ejes de acción
 - 2.1. Eje de prevención y promoción de derechos
 - 2.2. Eje de protección integral
 - 2.3. Eje de investigación y judicialización
 - 2.4. Eje de gobernanza

● **CAPÍTULO IV**

***Modelo de gestión y seguimiento del Plan de Acción contra la Trata de Personas* 105**

- 1. Modelo de gestión para la gobernanza del Plan de Acción contra la Trata de Personas
- 2. Instituciones parte del Comité Interinstitucional
- 3. Proceso de seguimiento y evaluación del Plan de Acción contra la Trata de Personas

***BIBLIOGRAFÍA* 127**

***LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS* 132**

Presentación



Luchar contra la trata de personas es una responsabilidad del Estado y de la sociedad

Introducción

El Estado ecuatoriano y, este Ministerio en particular, tienen una seria preocupación sobre el problema de la trata de personas en el Ecuador. Es un delito cruel que atenta contra la vida de los seres humanos: los mercantiliza en un mercado de violencia, sin escrúpulos y sin límites, para obtener un beneficio, sobre todo, económico.

Las víctimas de trata identificadas son principalmente mujeres, niñas, niños y adolescentes, que son utilizados para enriquecer una economía ilegal millonaria que los esclaviza, les quita su condición humana y los convierte en objetos de uso. Si bien es cierto que el fin de la trata más visible es aquel con fines de explotación sexual, también, las víctimas son sometidas a otros tipos de explotación como la laboral, matrimonio o unión de hecho servil, adopción ilegal de niñez y adolescencia, mendicidad, reclutamiento forzoso para conflictos armados, incluso, extracción de órganos.

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (ONUDC), “mediante engaños o coacción, las redes delictivas organizadas hacen caer a las víctimas en una situación de abuso de la que es difícil escapar; pueden golpearlas o violarlas, o amenazar a su familia si intentan fugarse. Con frecuencia se apoderan de los documentos de sus víctimas y de esa forma las privan de toda clase de identificación. En los casos en que estas han sido llevadas a otro país, muchas veces conocen poco o no conocen en absoluto el idioma”.

Este grave problema social demanda que no se improvisen acciones aisladas sin resultados ni métricas palpables que nos permitan conocer la realidad. En Ecuador, han pasado trece años para que la política sobre la lucha contra la trata de personas se actualice, tomando en cuenta que la sociedad ha cambiado y también que las formas de operar de las bandas delictivas son otras.



Desde el Estado, es importante y urgente tener las herramientas para hacer frente a este grave problema social, con leyes y políticas específicas para que las instituciones que deben intervenir lo hagan de manera efectiva.

Por esta razón, el Ministerio de Gobierno ha construido un nuevo Plan de Acción contra la Trata de Personas (PACTA), que tiene una perspectiva hasta el 2030. Este Plan es el resultado de un proceso que duró un año y medio, en el que participaron delegados del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, y Protección a sus Víctimas; y otras instituciones del Estado; representantes de la sociedad civil; sobrevivientes de trata de personas y sus familias; académicos y expertos que han estudiado este fenómeno. En este período se lograron consensos institucionales, se formuló un claro diagnóstico de la situación país y se trabajó el marco estratégico con un modelo sistémico de análisis de la problemática y proposición de líneas de acción en distintos niveles (el individual, el familiar, el comunitario y el del país), con la premisa de que el combate de este delito es una responsabilidad y esfuerzo de todos.

En este marco, también es necesario reconocer la valiosa cooperación del Gobierno de los Estados Unidos, canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que apoyó en la continuación de este proceso mediante el acompañamiento de un equipo técnico especializado.

Al tiempo de que Ecuador cumple con una obligación dispuesta por las leyes nacionales y recomendaciones internacionales, este Plan fomenta la ejecución de acciones concretas y de carácter operativo que articularán a las distintas instituciones, delimitando períodos y plazos para el cumplimiento, y clarificando responsabilidades institucionales en la prevención y promoción de derechos, protección integral a víctimas e investigación y judicialización.

El reto por cumplir con los cometidos es complejo, sin embargo, para garantizar la consecución del PACTA 2019-2030, se ha diseñado también un modelo de gestión que operativice eficazmente las acciones contempladas y un sistema de monitoreo, evaluación y de mejora continua que nos permitirá medir nuestro avance y reportar resultados a nuestros mandantes.

Estamos conscientes que lucha por la libertad, la justicia y la dignidad humana nunca termina, por ello, tenemos la plena convicción de que sustentados en el conocimiento y la praxis, la puesta en marcha de este Plan es un paso determinante para acercarnos cada vez más a un Ecuador libre de trata de personas.

María Paula Romo
Ministra de Gobierno



Desde el Ministerio de Gobierno y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) agradecemos el indispensable apoyo de actores estatales, sociedad civil, cooperación internacional, academia, expertos nacionales e internacionales y sobrevivientes de la trata de personas en la construcción del PACTA.



Lista de Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CI	Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COIP	Código Orgánico Integral Penal del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ECV	Encuesta de Condiciones de Vida
FEDOTI	Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional
FGE	Fiscalía General del Estado
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GCP	Gestión del Ciclo del Proyecto
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LGBTI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
LOMH	Ley Orgánica de Movilidad Humana
MDG	Ministerio de Gobierno
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MREMH	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana
MSP	Ministerio de Salud Pública
MDT	Ministerio del Trabajo



NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
OSE	Observatorio Social del Ecuador
PACTA	Plan de Acción contra la Trata de Personas
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REGISTRATT	Sistema de Registro de víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo ¹
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SEPES	Servicio Especializado de Protección Especial
SISEGETT	Sistema de Seguimiento de Gestión de Trata de personas y Tráfico ilícito de Migrantes
SPAVT	Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

1 Actualmente suprimida por el Decreto 732 y reemplazada por Secretaría Técnica Planifica Ecuador (STPE)



Capítulo I

ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL PARA EL ABORDAJE DE LA TRATA DE PERSONAS

1.- Proceso participativo de formulación del Plan de Acción contra la Trata de Personas

El Plan de Acción contra la Trata de Personas en Ecuador 2019-2030 (PACTA), iniciativa del Ministerio de Gobierno en su calidad de rector de la política pública, coordinador y responsable de orientar las acciones del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas (CI), fue formulado conforme a las reglas establecidas en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y en las directrices emitidas por la entidad nacional de planificación (Senplades, 2011).

Durante un año, aproximadamente, y mediante un proceso participativo, se elaboraron los tres componentes del PACTA que se presentan en capítulos sucesivos: 1) marco conceptual que contiene las definiciones y nociones fundamentales en materia de trata de personas; 2) marco estratégico que incluye el diagnóstico de la problemática y la definición de objetivos, estrategias e indicadores que deben guiar la política pública en respuesta a los problemas detectados; y, 3) el modelo de gestión definido para la ejecución interinstitucional, seguimiento y evaluación del presente Plan.

El primer componente define el marco jurídico-conceptual para construir entendidos comunes sobre la trata de personas entre todas las entidades implicadas en el PACTA, así como en los actores de la sociedad civil.

Fue construido en una primera etapa mediante la revisión exhaustiva de la normativa internacional sobre la trata de personas, particularmente la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y el Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000) así como del marco jurídico nacional y estudios relevantes sobre la temática. También fueron consultados planes gubernamentales de la región con la finalidad de construir un instrumento de política pública que pueda ser contrastado con experiencias similares (Perú, Chile, Argentina, Brasil, Colombia, México, España). Adicionalmente, se tomaron en cuenta recomendaciones internacionales provenientes de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención de Derechos del Niño, Trabajadores Migratorios y el *Trafficking in Persons Report*.

El segundo componente está compuesto por dos partes: la primera corresponde al diagnóstico situacional de la problemática de la trata de personas en el Ecuador y la respuesta gubernamental frente a la misma; y, la segunda parte consolida las definiciones estratégicas de acción del PACTA. Para elaborar el diagnóstico



situacional, se recabó y sistematizó información de carácter cualitativo y estadístico de fuentes primarias y secundarias. Respecto de los datos cuantitativos, la estadística para los años 2014-2016 proviene del Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, a través de las unidades que investigan este delito².

La información de los años 2017-2018 corresponde a la base de datos unificada construida por la Fiscalía General del Estado juntamente con el Ministerio de Gobierno (MDG) y que constan en el Sistema de Registro de Víctimas de Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (REGISTRATT). Es importante puntualizar que una de las principales debilidades que se identificó en la etapa del diagnóstico, fue la escasez de estadísticas y/o la dispersión institucional de estas, lo que impide establecer la magnitud real de este delito y contar con datos desagregados y georeferenciados. Pese a este inconveniente, la cooperación entre las entidades de la función ejecutiva y la judicial, posibilitó elaborar una base de datos que representa el inicio de un proceso de estadística unificada.

La información cualitativa que hace parte del diagnóstico se levantó mediante talleres denominados “Jornadas Diagnósticas” en nueve ciudades del país: Quito, Cotacachi, Babahoyo, Portoviejo, Guayaquil, Santo Domingo, Loja, Machala y Cuenca, seleccionadas en razón de dos criterios: número de casos (noticias del delito) e institucionalidad (capacidad de respuesta

del Estado y/o presencia de sociedad civil relacionada con el tema). En ellas participaron delegados en territorio de las instituciones del Comité Interinstitucional, delegados de otras instituciones del Estado y representantes de la sociedad civil, quienes a través de ejercicios FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) identificaron los problemas y expusieron sus recomendaciones para el diseño del Plan.

Así mismo, se realizó en la ciudad de Quito el denominado taller de trabajo con actores institucionales y de la sociedad civil de las provincias de Imbabura, Los Ríos, Manabí, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Loja, El Oro, Azuay, Sucumbíos, Carchi, Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo y Esmeraldas; con el propósito de presentar los resultados del diagnóstico correspondiente al presente plan y complementar con información de primera mano, aspectos que sean considerados relevantes o no hayan sido abordados previamente. La metodología utilizada fue “Café Mundo”, con la finalidad de que todos conocieran tanto el diagnóstico como el marco estratégico del plan y pueda proveer sus aportes con relación a los cuatro ejes del presente documento.

Además, se realizaron entrevistas a funcionarios de las instituciones relacionadas con la trata de personas³; a expertos y líderes comunitarios, así como las personas integrantes de la Red Anti Trata de Quito y a familiares de las víctimas. Adicionalmente, se llevaron a cabo talleres y jornadas de trabajo con el equipo

2 La información proviene de registros administrativos de la Unidad contra el Delito de Trata de personas y Tráfico de Migrantes (Ucdtptm-PN) y, Dirección General de Inteligencia de la Policía Nacional (DGI), Policía Judicial (PJ). Este ejercicio empezó en noviembre de 2017 y culminó en febrero de 2018.

3 Entrevistas realizadas a: Unidad contra el Delito de Trata de personas y Tráfico de Migrantes (Ucdtptm-PN), la Fiscalía Especializada en Delincuencia



técnico formulador del PACTA y el Comité Interinstitucional⁴, con los equipos de las casas de acogida especializadas en trata de personas y con las personas sobrevivientes de trata, este último a través de actividades lúdicas. El diagnóstico cierra con la respuesta de las instituciones públicas en el campo de la prevención, promoción de derechos, protección integral a las víctimas e investigación y judicialización del delito de trata de personas. Esta información fue recopilada mediante informes y matrices que fueron diligenciadas por cada una de las entidades que forman parte del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de personas, Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas (CI), sobre las acciones y responsabilidades que desarrolla cada institución.

Con la información proveniente del diagnóstico se trabajó el marco estratégico. El proceso consistió en identificar los factores que colocan en situación de vulnerabilidad de trata a las personas, es decir las causas estructurales, los efectos sobre las víctimas y sus entornos. Para ello, se empleó el modelo sistémico que permite analizar la problemática y formular propuestas de acción en distintos niveles (el individual, el familiar, el comunitario y el del país). Adicionalmente, se identificó, tanto los avances cuanto los vacíos respecto de la política pública contra la trata de personas para establecer el conjunto de causas sobre las cuales se formularon objetivos generales, específicos, estrategias y acciones concretas para la respuesta integral contra la trata de personas.

El marco estratégico del PACTA ha sido

diseñado como un instrumento para la gestión de acciones sectoriales, intersectoriales y de coordinación con la función judicial, así como con los niveles subnacionales de gobierno en cuatro ejes de intervención: 1) Prevención y promoción de derechos, 2) Protección integral a las víctimas, 3) Investigación y judicialización. Dichos ejes están orientados al cumplimiento de metas que impacten directamente sobre las vidas de las potenciales víctimas, de quienes han sido VdT, sus familias y comunidades; así como a sancionar el delito y prevenir la conformación de nuevas redes vinculadas al mismo. Estos tres ejes se complementan con el denominado 4) Eje de gobernanza, cuyo objetivo es el fortalecimiento de capacidades institucionales y mecanismos de coordinación para la implementación y evaluación permanente del PACTA, de tal forma que además de orientar acciones específicas a las instituciones que hacen parte del CI, permite hacer seguimiento de las mismas y evaluar el cumplimiento de este Plan que tiene nivel de política pública nacional.

El tercer componente contiene el modelo de gestión y los lineamientos para el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación continuo del PACTA. Tanto el modelo de gestión cuanto el sistema de seguimiento, han sido definidos sobre la base de la estructura actual de coordinación interinstitucional entre entidades gubernamentales y de justicia, de manera que se institucionalizan y fortalecen, constituyendo un mecanismo de protección integral a las víctimas de trata de personas. El modelo de gestión constituye un hito en tanto contempla un escenario de desconcentración

Organizada Transnacional e Internacional (Fedoti).

4 Un taller con la experta argentina Dra. Ana María Copes, en el marco de formulación del PACTA.



para articular la política pública del régimen de gobierno central con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), de tal forma que garantiza el desarrollo de la política pública de lucha contra la trata de personas en los territorios.

A partir de un documento base elaborado por la Dirección de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno y gracias a la cooperación del Gobierno de los Estados Unidos, canalizada a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), se continuó este proceso mediante el esfuerzo de un equipo técnico tripartito cuyos productos preliminares fueron validados por quienes representan a las instituciones públicas del CI y un grupo de actores calificados de la sociedad civil, academia y cooperación internacional⁵.

2.- La trata de personas en el contexto internacional

Los antecedentes sobre la esclavitud y la trata de personas son tan antiguos como la humanidad misma, solo que se han ido presentando de formas diferentes y como resultado de distintos fenómenos tales como la guerra, procesos colonizadores, la demanda del mercado capitalista de personas y cuerpos, la pobreza y los flujos migratorios, pero siempre han llevado consigo una causa subyacente: el ejercicio del poder de dominación de los más fuertes sobre los más vulnerables, de los ganadores sobre los vencidos, de quienes se apropian de otros seres humanos para someterlos y venderlos como mercancía (Welton, 2018).

Hacia finales del siglo XIX el concepto “trata de blancas” fue usado comúnmente para denominar al comercio de mujeres europeas hacia países árabes y orientales. Mujeres que, a consecuencia de las guerras mundiales quedaron en total indefensión y pobreza, fueron consideradas como mercancía, sacadas de sus comunidades y comerciadas como mano de obra, servidumbre y/o como objetos sexuales (concubinas, prostitutas o matrimonio forzado) (Wilson, 2008). En América el proceso colonizador implicó la apropiación de las mujeres indígenas (botín de mujeres), aunque los pueblos precolombinos y los Incas también esclavizaban a los vencidos, los desterraban y se apropiaban de mujeres y niños (Wilson, 2008, pp. 2-3).

Hoy en día, la trata de personas está considerada como la forma de esclavitud del siglo XXI pese a que, como ya se dijo, su origen es remoto. Se estima que ocupa el tercer lugar en réditos en la lista de crímenes transnacionales, después del tráfico de drogas y el de armas. Si bien las cifras varían, según una estimación realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2005, las ganancias que reporta este delito ascienden a unos 32.000 millones de dólares por año; pero estimaciones más recientes indican que el alcance del problema podría ser mucho mayor⁶.

Según el informe denominado *Estimaciones globales de la esclavitud moderna Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, *Walk Free Foundation*, *Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2017)*, 40,3 millones de personas fueron sometidas a la esclavitud

5 El equipo tripartito estuvo integrado por: una persona delegada de OIM, tres consultores/as externos y el equipo técnico de la Dirección de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del MDG.

6 Véase (en línea), “La trata de personas: compraventa de seres humanos”, en <http://www.unodc.org>, consultado el 6 de febrero del 2018.



moderna, de la cuales, el 71% de las víctimas fueron mujeres y niñas. Esta cifra incluye 24,9 millones por trabajo forzoso y 15,4 millones por matrimonio forzoso.

De los 24,9 millones de personas atrapadas en el trabajo forzoso, el 64% fueron explotadas en el sector privado, por ejemplo, en el trabajo doméstico, la industria de la construcción o en la agricultura; el 20% fue víctima de explotación sexual forzada, y el 16% se encontraba en situación de trabajo forzoso debido a la aplicación de las políticas en algunos Estados, como el reclutamiento militar obligado o el trabajo en prisiones sin remuneración alguna. La explotación sexual afecta en forma desproporcionada a las mujeres y niñas, que representan el 99% de las víctimas en la industria sexual comercial.

En 2018 se identificaron víctimas provenientes de 169 nacionalidades y que la explotación se produjo en 172 países⁷. Información de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) da cuenta de que la mayoría de las corrientes de trata son intrarregionales (el origen y el destino de la víctima se encuentran en la misma región). Las víctimas de la trata (VdT) suelen ser trasladadas desde países pobres hasta otros más ricos (en relación con el país de origen) dentro de una misma región. La trata está considerada como un crimen transnacional debido a que las redes de tratantes tienen conexiones internacionales, lo que en algunos casos resulta en el traslado de víctimas fuera de su país de origen (zonas empobrecidas de los países andinos) y son trasladadas a ciudades más prósperas (en países del Cono Sur) con mercado

para las distintas formas de explotación: sexual, laboral, mendicidad y otras modalidades de trata de personas.

Aunque las cifras actuales son alarmantes, la lucha internacional contra la trata de personas no cesa desde el siglo pasado. En varios países del mundo, la abolición de la esclavitud y la llamada trata de blancas fueron sancionadas con anterioridad al primer instrumento internacional de las Naciones Unidas que data de 1904, el Acuerdo Internacional sobre Represión de Trata de Blancas. Varias convenciones internacionales le sucedieron a esta primera, como la Convención sobre la Esclavitud de 1926.

En 1949, 72 Estados ratificaron el Convenio para la Represión de la Trata de personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, el cual protegía a las víctimas pero también sancionaba a los tratantes. Este instrumento no consideraba otra finalidad de la trata que la explotación sexual, en tanto que en ese momento era la modalidad más visible y de mayor incidencia social, pero el mercado ilegal de seres humanos escondía otras formas de trata y otros rostros.

Un hito histórico en este proceso se fija de forma posterior a la Segunda Guerra Mundial, con la creación de las Naciones Unidas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos emanada por la Sociedad de Naciones en 1948 (art.4) consagró: “nadie será sometido a esclavitud o servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”.

⁷ Véase (en línea) <https://www.ctdatacollaborative.org/>



No es sino hasta el año 2000 en que la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de personas, especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), suscrita en Palermo, Italia, que el marco jurídico internacional se consolida como lo conocemos en la actualidad, incluyendo las distintas modalidades de trata de personas de las que pueden ser víctimas los seres humanos⁸.

Protocolo de Palermo

Artículo 3.- Definiciones. Para los fines del presente Protocolo: a) Por “trata de personas” se entenderá 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 raptó, 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.

En varios instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos se desarrolla la protección específica que debe darse a los distintos sujetos de derecho que pueden ser víctimas de trata de personas, complementando así el contenido de la Convención y el Protocolo de Palermo. La perspectiva de la garantía de los derechos humanos y la protección integral de las víctimas que contienen los instrumentos internacionales, orientan al país a luchar contra este problema desde sus causas, enfocándose en las personas en situación de vulnerabilidad, de tal forma que los esfuerzos no se agoten en la persecución penal del delito.

Cuadro 1: Instrumentos internacionales vinculantes en materia de trata de personas

Sujeto de derecho	Nombre del instrumento
General	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) • Convenio N° 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso (1959) • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) • Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) • Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) Protocolo Complementario para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000) • Convención Interamericana de Derechos Humanos o Pacto de San José (CIDH) (1969) • Principios y directrices recomendados de derechos humanos y tráfico de personas, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (2010)

⁸ Las Notas Interpretativas (Travaux Préparatoires) al Protocolo de Palermo, hacen parte del contenido internacional sobre el tema.



Sujeto de derecho	Nombre del instrumento
<p>Niñez y adolescencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de los Derechos del Niño (1959) • Convención sobre los Derechos del Niño (1989) • Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994) • Convención # 182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999) • 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, (2000)
<p>Mujeres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), (1979) • Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, “Convención de Belem do Pará” (1994)
<p>Personas en movilidad humana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convención de Trabajadores Migratorios (1990)

a. Ecuador se suma a la lucha contra la trata de personas

En este título se recuperan las acciones de política pública implementadas por el Ecuador, en cumplimiento de la normativa internacional en materia de trata de personas en línea con la Convención y el Protocolo de Palermo para la erradicación de la trata de personas.

El Gráfico 1 expone el avance normativo e institucional del país en materia de lucha contra la trata. En primer lugar, hay que resaltar que el Ecuador casi de forma inmediata a la entrada en vigor de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mediante Decreto Ejecutivo (1181 de 2004) declaró como política prioritaria del Estado la lucha contra la trata de personas y creó una comisión para la elaboración de lo que sería el primer Plan Nacional para Combatir la Trata, Explotación Sexual, Laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres, niños, niñas y adolescentes, el cual entró en vigencia en 2006. Entre tanto, en 2005 el Congreso Nacional

reformó el Código Penal y tipificó el delito de trata con fines de explotación sexual y laboral. Posteriormente, en el 2014 expidió el COIP que incluye siete modalidades de trata de forma expresa y una octava de tipo general, para no dejar fuera ninguna forma de explotación, (art. 91). Además, dispone que la VdT (art. 93) no sea punible por los actos que cometa mientras es objeto de trata, puesto que su voluntad ha sido sometida. Finalmente, se consideran sanciones para personas jurídicas (art. 94), entre otros aspectos.

En el año 2013, se crean mesas operativas por ejes, integradas por distintas entidades públicas con competencias en la prevención, la protección integral de las víctimas y la judicialización de casos con el fin de fortalecer la coordinación interinstitucional y lograr mayor eficacia en la intervención.

En el año 2017, se expide la Ley Orgánica de Movilidad Humana (febrero, 2017) y su Reglamento (agosto, 2017) que incluye un capítulo (VI) sobre trata de personas y tráfico



ilícito de migrantes, en el que constan las responsabilidades del Estado en materia de prevención, protección, atención y reinserción de las víctimas de trata de personas. Esta ley tiene por objeto garantizar la protección integral de las víctimas mediante la política pública, complementándose con la ley penal que tiene por objeto la persecución del delito de trata de personas. Finalmente en el año 2018, se expide la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que considera la trata como un tipo de violencia de género (art. 10, literal c) consolidándose así el marco jurídico de lucha contra la trata de personas en el país.

En el contexto legal vigente se ha fortalecido la coordinación estatal para articular la implementación, monitoreo y evaluación de la política pública contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, mediante la constitución del CI. Este mecanismo agrupa a distintas carteras de gobierno. lideradas por el Ministerio de Gobierno, junto a entidades de la función judicial y de transparencia y control social⁹, contemplando además la participación de otras entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y organismos intergubernamentales que pueden asistir con voz informativa.

Gráfico 1.
Evolución normativa

EVOLUCIÓN NORMATIVA

2004

Decreto 1.181 creación Comisión para la elaboración de Plan

2005

Tipificación del delito en el Código Penal (explotación sexual y laboral)

2006

Decreto 1.823 promulgación Plan

Coordinador:

Ministerio de Gobierno

2013

Creación de las mesas operativas por ejes y designación de las Instituciones coordinadoras

2014

Tipificación integral del delito en el COIP

2017

Expedición Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento

Rector en el tema de trata de personas:

Ministerio de Gobierno

Elaboración: Dirección de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno.

Tal y como ocurre con los instrumentos internacionales, en el marco jurídico nacional, de forma adicional a las normas generales y universales sobre la trata de personas, también existe normativa sobre la temática en las leyes relativas a los sujetos de derechos que son víctimas de trata: mujeres, niñez, adolescencia, trabajadores migratorios y personas en situación de movilidad humana. Estas normas complementan a los marcos jurídicos específicos sobre el tema y permiten la aplicación de los enfoques de igualdad de género, intergeneracional, intercultural, discapacidad y movilidad humana.

⁹ Ministerio de Gobierno, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Turismo, Ministerio de Salud Pública, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y Defensoría del Pueblo.

Cuadro 2.
Marco jurídico nacional

Sujeto de derecho	Nombre del instrumento
General	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República del Ecuador (arts.35, 46, 66 núm. 29, 341) • Ley de Seguridad Pública y del Estado (arts. 11 y 23 y Reglamento art. 2) • Código Orgánico Integral Penal (arts. 91 al 110) • Código del Trabajo (art. 134) • Código de la Salud (arts. 81 y 212) • Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células (art.73) • Ley de Minería (art. 70) • Código civil (libro I, arts. 279 y 303) • Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (art. 3,4) • Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (capítulo VI)
Niñez y adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> • Código de la Niñez y Adolescencia (arts. 69, 70, 73, 81, 82, 83, 108, 111, 112, 113, 155, 163)
Mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (arts. 8, 9,10,11)

3.- Marco conceptual

Los conceptos y nociones sobre la trata de personas que se utilizan en el PACTA y que orientan la implementación de la política pública sobre el tema, son los que constan en las normas del derecho internacional y nacional vigentes mismas que determinan el alcance de la trata de personas tanto como violación de múltiples derechos humanos, cuanto como delito perseguible.

a. El delito de la trata de personas

En el Código Orgánico Integral Penal del Ecuador (COIP art. 91) consta la definición de la trata de personas:

- la captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas
- ya sea dentro del país o desde o hacia otros países
- con fines de explotación.

En el mismo artículo se enumeran las distintas formas de explotación que constituyen las modalidades de la trata de personas:

Constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de:

1. La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos.
2. La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil.
3. La explotación laboral, incluida el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil.
4. Promesa de matrimonio o unión de

hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación.

5. La adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes¹⁰.
6. La mendicidad.
7. Reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley.
8. Cualquier otra modalidad de explotación.

Si se compara la noción de trata de personas de la ley penal ecuatoriana con la del Protocolo de Palermo¹¹, se encuentran algunas diferencias:

i) el COIP solo contempla como medios el sometimiento y la imposición de condiciones de vida y trabajo con fines de explotación. El COIP no contempla la amenaza, el uso de la fuerza, el rapto, el engaño, o el pago para obtener el consentimiento de la persona que tiene autoridad sobre otra los padres sobre los hijos por ejemplo;

ii) el Protocolo pone énfasis en la trata de niños/as con una definición específica en la que resalta que la explotación incluirá, como mínimo, 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, mientras que el COIP se refiere a las personas en general, sin hacer distinción de edad o sexo y,

iii) el COIP incluye modalidades de trata que el Protocolo no contempla, tales como la adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes. Los distintos fines de la trata de personas que constan en la legislación penal ecuatoriana, dan cuenta de la amplitud y variantes de este problema, con lo cual se supera la noción generalizada de que la trata es sinónimo de explotación sexual, y por ende la arcaica denominación de trata de blancas. (Chiarotti, 2002)

b. Las víctimas de la trata de personas

En la Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador, que como se mencionó, complementa al COIP (que tiene por objeto la persecución del delito) y se enfoca en la protección integral de los derechos de las víctimas de trata, se define a la víctima como:

La persona que ha sido objeto de captación, transporte, traslado, entrega, acogida o recepción, en el país, desde o hacia otros países, con fines de explotación de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio para un tercero. (Art. 117)

En la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (resolución 40/34 del 29 de noviembre 1985) consta una definición amplia sobre víctima:

¹⁰ La adopción ilegal de niños/as y adolescentes no está contemplada en el Protocolo de Palermo, sin embargo, en la legislación Ecuatoriana se considera trata de personas cuando los padres o tutores, ceden o venden a sus hijos para que sean adoptados por personas que no han seguido los procedimientos legales necesarios para la adopción, es decir es otra finalidad de la trata, sin importar que el niño/a sea explotado o no por la familia acogiente.

¹¹ Véase Protocolo de Palermo (art.3).



(1) La persona que haya sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal; (2) Podrá considerarse víctima a toda persona, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al/a la victimario/a, e independientemente de la relación familiar entre el/la autor/a del hecho delictivo y la víctima. En la expresión víctima se incluye además, de acuerdo al caso particular, a los familiares o personas dependientes que tengan relación directa con esta y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro, o para prevenir la victimización.

El Código de la Niñez y Adolescencia (art.70) alude a la trata de niños, niñas y adolescentes, empleando el término “tráfico” aunque sin duda se refiere a esta; y es relevante porque hace visibles a niños, niñas y adolescentes como víctimas que requieren un tratamiento especial.

c.- Acciones de la trata de personas.

La trata está constituida por un conjunto de acciones que la definen como un delito continuado y de peligro lo que implica que no es necesario que termine con la explotación para su judicialización y restitución de derechos de las víctimas. Estas acciones que pueden también ser consideradas como fases de un delito constituyen sus elementos objetivos (OIM, 2016) de esta conducta y son:

1. Captación: presupone el reclutamiento de la víctima, es decir atraerla para lograr su control con fines de explotación. El reclutamiento o enganche a la víctima generalmente es el primer paso del proceso de la trata de personas (OIM, 2010).

2. Transporte: el proceso que implica la movilización de las víctimas por sí solas o con el acompañamiento de los/as tratantes, utilizando diferentes formas o medios de locomoción (OIM, 2010).

3. Traslado: dentro de las fases de la trata de personas, el traslado ocupa el segundo eslabón de la actividad delictiva posterior a la captación o reclutamiento de la víctima. Por traslado debe entenderse el mover a una persona de un lugar a otro y como efecto de lo cual se desarraiga a la víctima de su lugar de origen o comunidad. El desarraigo siempre se mantiene en situaciones de trata, incluso si la víctima lo acepta como una medida de protección a sus mismos familiares y otras personas cercanas (OIM, 2010).

4. Entrega: supone otorgar o dar a un tercero la persona víctima de trata de forma temporal o definitiva (OIM, 2010).

5. Acogida: miembros del grupo de tratantes que tienen la función de ocultar a las víctimas en el proceso de tránsito y de explotación en un ambiente o domicilio, donde puede estar temporalmente hasta ser trasladada a su destino final (OIM, 2010).

6. Recepción: Significa ocultar a la víctima en un escondite temporal y retenerla para su sometimiento. La retención implica la privación de la libertad de la víctima (OIM, 2010).



Como se puede deducir del conjunto de acciones antes mencionadas, la trata de personas implica una elaborada sucesión de fases que puede ser llevada a cabo por un familiar o no, o varios miembros de redes criminales con funciones específicas, por lo que la persecución de este ilícito es compleja y abarca a todos los actores y no solo aquellos que finalmente explotan a la víctima. Es importante recalcar que no es necesario que todas las acciones antes mencionadas estén presentes para que se constituya el delito de trata, por ejemplo, el transporte de la víctima puede ser irrelevante cuando la explotación se da en la comunidad de origen e incluso en el hogar de la víctima. Todos quienes intervienen en el proceso de la trata de personas tienen responsabilidad penal y pueden ser sancionados con pena privativa de la libertad de 13 a 26 años. En la imposición de la pena se consideran agravantes como: la doble vulnerabilidad de la víctima (OIM, et al, 2014. p. 36), la relación afectiva y familiar con el agresor, la relación jerárquica con el agresor, entre otras, COIP (art. 92).

d.- Trata interna e internacional

Aunque las víctimas de trata pueden ser explotadas en sus comunidades de origen, es frecuente que sean trasladadas a otro lugar, tanto dentro del propio país (de una ciudad a otra), como fuera del país de origen, de tal forma que se configuran rutas internas e internacionales, como se verá más adelante ilustrado en mapas, varían de acuerdo a la modalidad o finalidad de la trata. El efecto sobre las víctimas es el desarraigo que rompe sus vínculos familiares, comunitarios e impide el ejercicio de sus derechos.

La trata puede darse dentro de las fronteras de un mismo país o fuera de este, y dependiendo de las características de cada caso, puede considerarse como crimen organizado o delincuencia común a nivel nacional o transnacional. Para este último, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (art. 3) define a los crímenes transnacionales ejecutados por grupos delictivos organizados y estructurados para el cometimiento de delitos cuando:

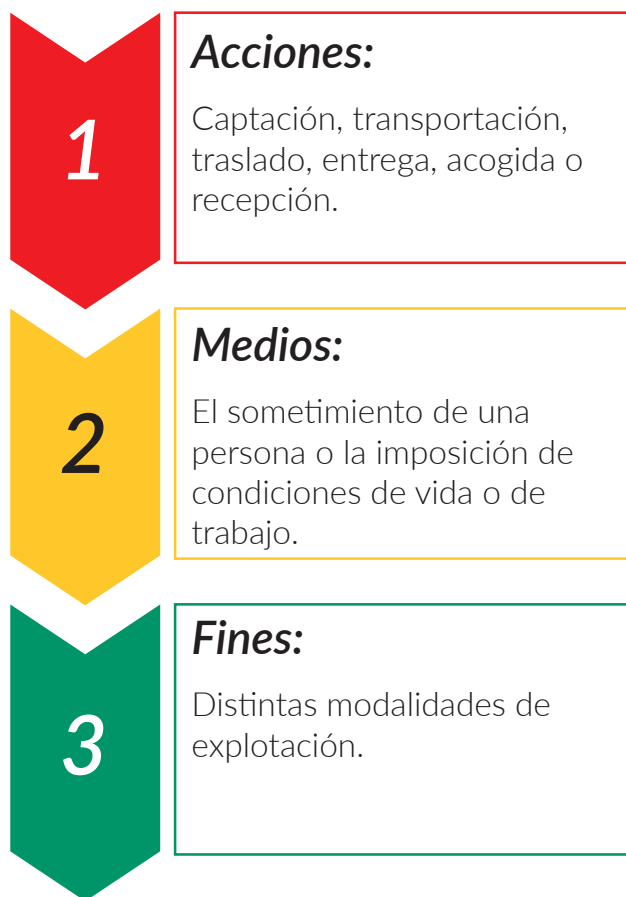
- a) Se comete en más de un Estado;
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado.
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Puesto que la trata de personas puede incluir el traslado de la víctima, es decir movimientos migratorios internacionales, suele confundirse con el tráfico ilícito de migrantes porque quienes se encuentran en procesos migratorios irregulares, pueden ser captadas por redes de trata durante su desplazamiento, por tanto, el hecho migratorio irregular es un factor de vulnerabilidad (OIM, Embajada de los Países Bajos, 2006), pero son dos delitos diferentes que ameritan estrategias de intervención distintas. En el gráfico siguiente se sintetizan los elementos centrales de la trata:



Gráfico 2

Elementos constitutivos de la trata de personas



e. Causas de la trata de personas

La pobreza, la exclusión y las jerarquías sociales (clase, etnia, género o edad) están en la raíz del problema y se consideran causas socioeconómicas estructurales que colocan a determinadas personas en mayor condición de vulnerabilidad frente a la trata de personas. Entre los factores estructurales se identifican también, los relacionados con la política y el papel de los gobiernos en la lucha o desinterés frente a esta problemática (incluso complicidad y corrupción).

La confluencia de los factores estructurales con los inmediatos como los fenómenos migratorios, facilita la mayor vulnerabilidad de determinados grupos humanos como las mujeres, niñas y adolescentes a ser víctimas de las redes de trata y del crimen organizado¹². Un ejemplo claro de cómo los factores estructurales ponen en riesgo a las mujeres de ser víctimas de trata, es el efecto acumulado de la discriminación de género en el mercado laboral y la pobreza, lo que las lleva a buscar trabajo dentro de la economía no regulada e informal (trabajo doméstico o sexual no regulado), aumentando su vulnerabilidad de caer en manos de tratantes.¹³

Entender la trata de personas desde sus causas o factores estructurales de tipo económico, social y político, permite la implementación de políticas que afecten directamente sus causas (erradicar la pobreza o la discriminación por razón de género), así como reparar los derechos conculcados a las víctimas ofreciéndoles oportunidades de estudio y trabajo para que superen las condiciones de base que las colocaron en situación de vulnerabilidad.

12 Véase (en línea) Diagnóstico de las causas sociales y estructurales de la trata en la ciudad de México. <http://pcimh-igualdad.org.mx/sitio-pcimh/archivos-pdf/basicos-trata-de-personas/Diagnóstico>

13 Véase (en línea) http://www.abrepuestas.inecip.org/admin/publicaciones/pdf/OIM_Manual_para_fuerzas_de_seguridad%5B1%5D.pdf

Cuadro 3: Causas estructurales y factores de riesgo de la trata de personas

Factores que colocan a las personas en situación de vulnerabilidad		
Económicos	Socioculturales	Políticos
<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza, desempleo, exclusión, desigualdades socioeconómicas • Mercado ilegal que demanda bienes y servicios asociados a la trata de personas 	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinación de mujeres y niños/as en la escala de jerarquías sociales • Estereotipos de género sobre el cuerpo y la sexualidad femenina (objeto y mercancía) • Adultocentrismo y de las diversidades sexo genéricas • Modelos de consumo “inaccesibles” generan necesidades especialmente entre jóvenes • Vigencia de jerarquías inter e intra étnico-culturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad o inexistencia de políticas públicas que mitiguen las causas económicas y socio culturales de la trata de personas • Corrupción e impunidad en la persecución del delito • Crisis políticas y conflictos armados que propician la movilidad humana

f. Efectos de la trata de personas

La trata de personas en general vulnera varios derechos humanos de las víctimas como: la libertad, la integridad física, sexual y psicológica, el trabajo decente, la salud, entre otros; y los daños que sufren en particular, dependen de la modalidad de explotación a la que fueron sometidas las víctimas:

- Daños psicológicos: disminución y anulación de su autonomía y autoestima, temor y estrés permanentes, desórdenes alimenticios, trastornos del sueño y/o depresión que puede llevar incluso al suicidio.
- Daños físicos: desnutrición y problemas de salud asociados a la explotación laboral, agotamiento, enfermedades, toxicomanía como resultado del consumo de drogas. En el caso de los grupos LGBTI sometidos a explotación sexual, sufren cambios hormonales y son sometidos a cirugías clandestinas.
- Daños en la salud sexual y reproductiva debido al contagio de infecciones de transmisión sexual y VIH, embarazos y abortos forzados y

practicados en condiciones de clandestinidad que terminan en lesiones permanentes leves y graves y en algunos casos en la muerte de mujeres.

- La muerte es la consecuencia más grave de la Trata de personas. En lo que se refiere a mujeres víctimas del delito, cuando estas son sometidas a condiciones de explotación que afectan gravemente su vida, las mismas que han sido el resultado del sometimiento de su voluntad mediante relaciones de poder, deben ser investigados como femicidio.¹⁴

Las víctimas de trata no son las únicas afectadas, también sus familias y entorno inmediato que deben enfrentar problemas derivados de la trata como: las amenazas y el chantaje de los tratantes para evitar la denuncia; la ruptura de las relaciones entre los miembros de la familia cuando la trata ha resultado de acuerdos con los padres o tutores; deudas adquiridas para realizar un proceso migratorio irregular que resultó en trata o los gastos que implica la búsqueda de un miembro de la familia

14 Véase en <https://feminicidio.net/articulo/ionela-olguta-pantelimon-la-victima-del-feminicidio-trata-no-fue>



desaparecido; el estigma del entorno social y el duro proceso de reinserción de víctimas de trata especialmente aquellas víctimas con fines de explotación sexual (OIM, 2005, pp. 29-32).

4. Enfoques del Plan de Acción contra la Trata de Personas

Ecuador tiene por mandato constitucional (art. 85) la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna, para lo cual el Enfoque Basado en Derechos Humanos y las temáticas de igualdad deben considerarse de forma imprescindible en todo el ciclo de la política pública, tal y como lo dispone el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (art. 14). En consecuencia, el PACTA que tiene nivel de política pública, ha sido formulado y se implementará considerando de forma transversal los enfoques que se describen a continuación¹⁵.

a. Enfoque basado en Derechos Humanos

El EBDH coloca a las víctimas de trata de personas en el centro de la política pública para asegurar la protección y restitución de sus derechos vulnerados¹⁶, así como el cumplimiento del debido proceso y los derechos humanos de las personas imputadas por este delito, de manera que, al mismo

tiempo que posibilita al Estado cumplir con la responsabilidad de garantizar la seguridad ciudadana persiguiendo judicialmente a quienes participen de esta actividad ilícita, le exige el respeto a los derechos humanos¹⁷. Según la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (art.7, literal b), el objetivo de este enfoque es “el reconocimiento, el respeto irrestricto y la realización plena de los derechos humanos de todas las personas, incluidos el derecho a la integridad y a una vida libre de violencia”.

El/la tratante convierte a la víctima de trata de personas en un “objeto” de comercio sin libertad, limitando o eliminando un conjunto de derechos inherentes al ser humano y que están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como los derechos a la vida, libertad, seguridad, prohibición de la esclavitud y la tortura, el trabajo digno, la no discriminación, la salud, la libre circulación, entre otros. Por esta razón el EBDH propone respuestas integrales que rebasan el ámbito penal, pues no basta con sancionar a quienes hayan cometido este delito, sino restituir los derechos vulnerados de las víctimas mediante intervenciones integrales.

El EBDH ha sido incorporado en el PACTA mediante la revisión e incorporación de los estándares¹⁸ y principios de derechos humanos que se encuentran en el marco jurídico

15 Por enfoques de igualdad se entienden los desarrollos conceptuales e instrumentales que posibilitan análisis de la realidad y la formulación de políticas públicas que reconocen la diversidad de titulares de derechos, así como las desigualdades en el ejercicio de los derechos. Los enfoques de igualdad tienen como principio fundamental la igualdad y no discriminación por razón del género, la edad, la etnia, la discapacidad y la condición migratoria o de movilidad humana. Senplades-OACDH Op. cit, p. 55,56.

16 La trata de personas consta en el capítulo sobre graves violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario del COIP (art. 91 y siguientes).

17 Declaración de Viena adoptada el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos.

18 Un estándar nacional debería ser siempre igual o de contenido más fuerte que el nivel de una norma internacional. Si el estándar es inferior al internacional, entonces el estándar internacional prevalecerá. (Senplades y OACDH, 2011, pp 55 y 56)



nacional e internacional vinculante a Ecuador en materia de derechos humanos y lucha contra la trata de personas, de tal manera que su implementación se orienta al cumplimiento de metas que garantizan la prevención y promoción de derechos, la protección integral y restitución de los derechos conculcados a las víctimas y la investigación y judicialización de este delito.

Si bien el EBDH constituye el marco común de aplicación de las distintas temáticas de igualdad (género, interculturalidad, movilidad humana, intergeneracional, y discapacidad), es particularmente útil para garantizar los derechos humanos de las personas con discapacidad, puesto que las otras temáticas tienen un desarrollo conceptual e instrumental mayor y enfoques ad hoc.

Derechos de las personas con discapacidad

Bajo esta temática se identifica a las personas viviendo con una discapacidad permanente y como parte de los grupos que tienen derecho a una protección prioritaria según mandato constitucional (arts. 47, 48, 49). El Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para enfrentar las múltiples barreras que impiden el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad para garantizar su inclusión y el desarrollo de todas sus capacidades.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas establece que se entenderá por discriminación por motivos de discapacidad: cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o

dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo (Art. 2).

Para evitar la discriminación, los Estados deben adoptar las medidas necesarias y adaptaciones pertinentes para garantizar el igual goce y ejercicio de derechos por parte de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad pueden ser doblemente vulnerables a ser objeto de trata puesto que tienen menos recursos para resistir y escapar de las condiciones impuestas por quienes las manejan. Es por ello que su condición amerita mayor protección y medidas efectivas para la reparación de sus derechos, como el contar con interpretación, adaptación del lenguaje y apoyos adicionales, así como estructuras accesibles.

En la etapa de diagnóstico del PACTA se buscó identificar en el perfil de las víctimas a personas con discapacidad, pero los registros administrativos de las instituciones que conocen de los casos y deben por ley reportar a la entidad rectora que es el Ministerio de Gobierno, no lo permitieron, de tal manera que constituye un reto la implementación de un sistema de información (Registratt) que preservando el principio de confidencialidad (identidad de la víctima) dé cuenta de su diversidad para, de acuerdo con dicha información, diseñar modelos de atención especializados que permitan su inclusión. No obstante esta dificultad, en las



estrategias relacionadas con la elaboración de modelos y protocolos de atención a víctimas de trata, se hace énfasis en la necesidad de considerar las temáticas de igualdad para que las personas con discapacidad puedan acceder a los servicios y oportunidades ofrecidos en el marco de este plan.

b. Enfoque de Movilidad Humana

El enfoque de movilidad humana asume las diferentes dinámicas de la movilidad humana, que incluye la salida, tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen o residencia habitual y retorno, como factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria (Defensoría del Pueblo, 2019)

c. Enfoque de Género

Según la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, este enfoque:

Permite comprender la construcción social y cultural de roles entre hombres y mujeres, que históricamente han sido fuente de inequidad, violencia y vulneración de derechos, y que deben ser modificados a favor de roles y prácticas sociales que garanticen la plena igualdad de oportunidades entre personas diversas y de una vida libre de violencia (art. 7, literal a).

El enfoque de género posibilita entender que la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género se identifican y reconocen como causas estructurales de la trata (Coomaraswamy, 2000).

El machismo (cultura de superioridad masculina y subordinación de las mujeres) y la cultura de violencia contra las mujeres que persiste en nuestro país, pese a los avances normativos sobre igualdad y no discriminación, junto a una feminización de la pobreza¹⁹, sitúan a las mujeres en condición de mayor vulnerabilidad.

El Comité de la CEDAW y la CIDH concuerdan en que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente el ejercicio de derechos y libertades en condiciones de igualdad con el hombre” (CEPAL, 2012, p.18), y por ende, los que están en mayor riesgo son quienes están más cerca de donde la trata se practica de manera extendida (Unicef, 2005), y este grupo en Ecuador son las mujeres, como se ve en el diagnóstico de la problemática.

El enfoque de género coloca a las mujeres en el centro de la acción pública como sujetos de derecho y protección especial para la puesta en marcha de medidas efectivas orientadas a cambiar prácticas sociales como la violencia y buscar la reparación integral de los derechos conculcados a la víctima de trata por parte de las entidades del gobierno central y local²⁰.

19 El concepto “feminización de la pobreza” fue acuñado a finales de la década de los 70 en Estados Unidos. La primera mención del término se atribuye a la investigadora Diana Pearce en su trabajo “The feminization of poverty: Women, work, and welfare” referido al aumento de los hogares encabezados por mujeres en EEUU y la correlación de este hecho con el deterioro de sus condiciones de vida en términos de pobreza por ingresos.

20 Constitución Política (art. 66, numeral 3, literal b), el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, la prohibición de la esclavitud y



No basta con liberar a una mujer de las redes de tratantes y sancionar a los infractores, es indispensable apoyar su reconstrucción y autoestima así como promover su autonomía económica (GAATW y OIM, 2003).

El enfoque de género es también una herramienta útil para la protección y reparación de los derechos de otros grupos que comprenden la diversidad LGTBI, pues entiende que la construcción y valoración de los roles socialmente asignados a cada sexo, coloca en posición de subordinación a determinadas masculinidades o feminidades (géneros no binarios) y las expone a mayor grado de vulnerabilidad frente a la trata de personas.

Este enfoque ha sido considerado como un eje transversal a lo largo de las distintas etapas de elaboración del PACTA. En el diagnóstico el perfil de las víctimas desagregado por sexo y edad da cuenta de la magnitud de este problema sobre las niñas, jóvenes y mujeres adultas, y de los tipos de explotación a los que son sometidas. A partir de ello se han formulado objetivos específicos, estrategias y acciones orientadas a afectar los patrones culturales que naturalizan la discriminación y la violencia contra las mujeres, así como metas relacionadas con la protección y restitución de los derechos conculcados a las víctimas de trata, con particular énfasis en el acceso a la educación y el trabajo como mecanismos para su autonomía económica.

d. Enfoque Intergeneracional

El enfoque intergeneracional toma al ciclo de vida como variable para el análisis de los

problemas sociales que afectan de forma distinta a las personas a lo largo de su vida y “reconoce la existencia de necesidades y derechos específicos en cada etapa de la vida: niñez, adolescencia, madurez y adultez” (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, art. 7 literal d).

Este enfoque rechaza el adultocentrismo es decir, la sobre valoración y estatus superior de las personas adultas que están en la plenitud de su etapa productiva y reproductiva, en desmedro de la niñez, adolescencia y tercera edad (Duart. 2012). Posicionar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y no como proyectos de personas y cuestionar las tradicionales relaciones de poder y autoridad de padres, tutores, maestros y en general de las personas adultas, permite enfrentar una condición estructural en el marco del cual operan las redes de tratantes.

Este enfoque es útil para identificar las necesidades especiales de las víctimas de trata en la niñez, adolescencia así como en la tercera edad y responder con acciones de protección, reinserción, reparación de derechos adecuadas a cada grupo etario. Respecto a los y las niñas y adolescentes, este enfoque hace énfasis en atender el interés superior y sus derechos como víctimas, conforme la Doctrina de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes²¹.

En el diagnóstico del PACTA se puede apreciar como el ciclo de vida determina la mayor vulnerabilidad a la trata, de tal forma que los y las niñas así como los jóvenes, mujeres

explotación sexual.

21 En la Convención sobre los Derechos de los Niños, la Constitución y el Código de la Niñez y Adolescencia, consta la trata como un delito que viola los derechos de NNA y se estipula la obligación del Estado de su protección especial.



y hombres constituyen parte importante del perfil de las víctimas. En consecuencia con esta realidad, se han formulados objetivos, estrategias, acciones y metas distintas de acuerdo al ciclo de vida de las víctimas de trata: niñez, adolescencia y personas adultas.

e. Enfoque Intercultural

Este enfoque se deriva del reconocimiento de la plurinacionalidad como elemento constitutivo del Estado y se traduce en un conjunto de derechos de todas las comunidades, pueblos y nacionalidades que habitan en territorio ecuatoriano, así como en la validación de sus conocimientos y saberes²². Respetar las expresiones culturales, estilos de vida, las costumbres y tradiciones ancestrales en tanto no afecten los derechos humanos de las personas, permite no solo preservar el valioso patrimonio cultural inmaterial de los pueblos, sino fortalecer el diálogo de saberes para la construcción de una sociedad unida en la diversidad²³.

Aplicar el enfoque de interculturalidad²⁴ implica, entre otras medidas, la identificación de la víctima como parte de una nacionalidad o pueblo indígena, afroecuatoriano o montuvio, entre otros de los que habitan en el Ecuador, con el fin de garantizar su protección, no discriminación y promover la reinserción a su comunidad de origen (siempre y cuando cuente con garantías de no revictimización o sanción social). Así mismo,

ofrecer atención en la lengua materna de la víctima es un derecho constitucional y es una medida práctica para garantizar la protección efectiva de las víctimas de trata.

El enfoque intercultural debe traducirse en la generación de servicios y medidas de protección con pertinencia cultural para ofrecer una atención adecuada a las necesidades específicas de las víctimas de trata, pero también debe permitir el análisis de prácticas culturales proclives a la trata de personas para evitar la estigmatización y promover la deconstrucción de las mismas de forma positiva. Este enfoque posibilita diseñar e implementar acciones de prevención, protección, investigación y judicialización de la trata de personas adaptadas a contextos culturales diversos.

Aunque en el diagnóstico del presente plan, mediante información proveniente de estudios de caso y testimonios de informantes calificados, se pudo enriquecer el perfil de la víctima de acuerdo a la auto identificación étnica, no se cuenta con información de los registros administrativos desagregada de acuerdo a este criterio, de tal forma que en el sistema de registro de casos que se contempla implementar en el marco del PACTA (Registratt), debe considerarse la interculturalidad para identificar a las víctimas y ajustar los modelos y protocolos de atención con pertinencia cultural.

22 Ver Capítulo Cuarto de la Constitución de la República del Ecuador sobre los Derechos de las Comunidades Pueblos y Nacionalidades.

23 Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (art. 7 literal c)

24 Los instrumentos internacionales de obligatorio cumplimiento para el Ecuador en materia de derechos humanos de pueblos y nacionalidades son: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (o Conferencia de Durban), el Convenio 169 del OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.



f. Enfoque de Seguridad

La Constitución del Ecuador establece que es deber del Estado garantizar la seguridad humana a través de la ejecución de políticas y acciones integradas para prevenir las formas de violencia y discriminación (art. 393).

De acuerdo al informe regional de Desarrollo Humano 2013-2014, “en las últimas tres décadas la definición tradicional de seguridad ha experimentado cambios importantes: esta noción giraba en torno a la defensa de intereses neurálgicos de los Estados, como la soberanía y la autonomía” (PNUD, 2014, p.5). El informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-2014, titulado “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnósticos y propuestas para América Latina”, define la Seguridad Humana como:

La condición de vivir libre de temor y libre de necesidad material. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas, que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos. (PNUD, 2013, p.5)

De este concepto de seguridad humana, se acota el de Seguridad Ciudadana, desde un enfoque holístico e integral. Este enfoque va más allá de los factores de criminalidad o violencia y considera otros aspectos sociales que ponen en riesgo o en condición de vulnerabilidad a los sujetos, esto incluye temas como la violencia intrafamiliar, la violencia de género, la deserción escolar, la pobreza, el

desempleo, entre otros. Entonces, la Seguridad Ciudadana “consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD 2013, 7; PNUD 2010b, 31). Es decir, desde la nueva perspectiva de la seguridad ciudadana, se evidencia que no solamente se trata de controlar las acciones violentas y reprimir los factores que pueden estar asociados a la violencia, sino también, es necesario intervenir en las causas estructurales que vulneran la integridad y desarrollo humano de los sujetos.

Así, la seguridad hoy se concibe como una dimensión centrada en el bienestar de las personas y en el respeto de los Derechos Humanos, en la cual, la Seguridad Ciudadana se constituye en un elemento esencial para garantizar el desarrollo humano. En este marco, en la Conferencia Especial de Seguridad de Ciudad de México en 2003 se definió:

El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana [...] Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre (OEA, 2003, p.1).

Desde esta perspectiva, se requiere de la aplicación de estrategias desde un enfoque integral, que permita a los Estados encarar aquellos factores de riesgo o vulnerabilidad



que atentan contra el bienestar y ejercicio pleno de los derechos de las personas, de tal forma que no se busca simplemente la reducción del delito en sus diferentes tipos, sino es importante garantizar el acceso a un sistema de justicia eficaz y una educación que esté basada en los valores, el respeto por la ley y la tolerancia. Los ambientes con culturas de intolerancia y xenofobia colocan a determinados grupos humanos en condiciones de vulnerabilidad: personas LGBTI, extranjeros, integrantes de comunidades afroecuatorianas e indígenas, entre otros.²⁵ En este sentido, el Estado asume un nuevo rol a través del cual busca la articulación de diversos actores institucionales y sociales, el fortalecimiento institucional, el desarrollo de espacios de cohesión social y la participación de la ciudadanía para resolver los riesgos o amenazas concretas o previsibles que puedan lesionar los derechos y libertades de las personas.

Este enfoque multifacético ha guiado la formulación del PACTA en sus cuatro ejes, con objetivos y acciones preventivas para atacar las causas estructurales o factores de riesgo de la trata de personas; objetivos y acción de atención integral y protección a las víctimas de trata y, objetivos y acciones de investigación y judicialización para la persecución de esta conducta criminal. En suma, el enfoque de seguridad, ha permitido diseñar estrategias de

acción y definir metas para incidir en los factores que promueven y reproducen la trata de personas haciendo, énfasis en la participación comunitaria, la cohesión social, la inclusión y la tolerancia a las diferencias.

g. Enfoque Territorial

Este enfoque deriva de la organización y estructura del Estado (Constitución del Ecuador, 2008, Título V) que se configura con: el régimen de gobierno central que tiene competencias para la definición e implementación de un conjunto de políticas públicas de forma desconcentrada y; con los gobiernos autónomos descentralizados que tienen competencias complementarias a las del régimen central y otras exclusivas para la gestión de sus territorios (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 15).

En este marco, corresponde al gobierno central la promulgación de la política pública para enfrentar la trata de personas a través de las entidades rectoras del nivel central que son el Ministerio de Gobierno y el de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y a los gobiernos autónomos descentralizados –GAD– les corresponde coadyuvar a la implementación de esta política (Ley Orgánica de Movilidad Humana, art. 120). En consecuencia, los distintos niveles de gobierno deben coordinar para impulsar en conjunto el desarrollo nacional y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sin discriminación alguna.

En concordancia con lo anterior, el enfoque de territorialidad, permite identificar los territorios

de origen, tránsito y destino de las víctimas de trata y construir propuestas de intervención que respondan a las realidades locales específicas así como a los distintos tipos de trata de acuerdo a su finalidad.

25 La Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas de la OEA, pone énfasis en enfrentar la inseguridad, incluyendo medidas para la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.



El enfoque territorial se expresa en el modelo de gestión y gobernanza del PACTA que considera la desconcentración progresiva de los mecanismos de coordinación interinstitucional a los territorios con mayor incidencia de la trata de personas y la coordinación con los GAD y actores locales para la atención integral de esta problemática.

Considerar el EBDH y los enfoques de igualdad, junto con los enfoques operativos como el territorial y el de seguridad, constituye una práctica compleja pero indispensable en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la política pública. Esa articulación propuesta en el PACTA es la vía idónea para identificar la interseccionalidad²⁶, es decir tomar en cuenta de forma simultánea los distintos factores de riesgo, que dan como resultado doble o triple vulnerabilidad en el perfil de las víctimas de trata.

5.- Principios del PACTA

Los principios que se exponen a continuación orientan la implementación del PACTA y permiten la aplicación transversal de los enfoques de igualdad, el EBDH y los enfoques operativos de seguridad y territorialidad, que son los siguientes:

Universalidad: Uno de los principios fundamentales de los derechos humanos es su universalidad, lo que implica que pertenecen a todas las personas sin excepción alguna.

Todas las acciones que se implementen en el marco del PACTA deben propender a llegar a todas las personas cuyos derechos hayan

sido vulnerados a consecuencia de la trata de personas, para ello las estrategias de acción deben tener como características: la disponibilidad de los bienes y servicios en todo el territorio nacional; la accesibilidad eliminando las barreras que impiden que determinadas personas ejerzan sus derechos (barreras de infraestructura con frecuencia limitan el acceso de las personas con discapacidad); la adaptabilidad a las realidades locales especialmente en contextos con presencia de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianas y montubias y; la calidad suficiente de los bienes y servicios (Senplades y OACDH, 2011, p.40).

Igualdad y no discriminación²⁷: Según este principio constitucional (Art. 11 n.2) todas las personas son iguales y deben gozar de los mismos derechos, deberes y oportunidades, sin discriminación por razones de etnia, origen, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad (...). Con el objetivo de lograr la igualdad real, el Estado debe, incluso, implementar medidas de acción afirmativa para llegar a los grupos de personas que se encuentren en desventaja o desigualdad y que requieran apoyos adicionales.

Protección integral a las víctimas: Todas las acciones encaminadas a enfrentar la trata de personas deben garantizar la protección

²⁶ La interseccionalidad es el fenómeno por el cual cada individuo sufre opresión u ostenta privilegios debido a la combinación de múltiples categorías sociales. El término fue acuñado por Kimberlé Crenshaw en 1989.

²⁷ Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (art. 8 literal a) define el principio de igualdad y no discriminación por razón de género aplicado a las mujeres.



de las víctimas para evitar cualquier forma de revictimización y resguardar su dignidad. Bajo este principio el Estado protegerá la vida, seguridad e integridad de las posibles víctimas y sus familias desde el instante de su identificación²⁸. El manejo confidencial de los expedientes o el otorgamiento de visas de residencia temporal de excepción a las víctimas extranjeras de trata, son algunas de las medidas de protección que están contempladas en la LOMH y su Reglamento²⁹.

Atención prioritaria: A la luz de éste principio, se demanda a las instituciones públicas, privadas y los actores sociales en general, la atención especializada y preferente a personas pertenecientes a determinados grupos de la población que enfrentan distintas condiciones de vulnerabilidad, debido a: su edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, identidad cultural, condición socio económica o situación de movilidad humana entre otras. Dado que, la edad, el género, la condición migratoria y las condiciones socio económicas son factores de riesgo que sitúan a las mujeres, niñez y adolescencia como principales víctimas, y que si lo han sido, se han afectado un conjunto de derechos como la salud integral, la libertad, el trabajo digno, la identidad cultural y otros, que requieren ser reparados de forma oportuna, sin dilaciones

y con mecanismos apropiados para evitar cualquier forma de revictimización³⁰.

No punibilidad de la víctima: En el Código Orgánico Integral Penal se anota como principio la no punibilidad de las víctimas de trata (art. 93), lo que implica que ninguna víctima puede ser juzgada por un delito cometido en el contexto de su condición de objeto de trata³¹. La no punibilidad incluye también la prohibición de aplicar sanciones e impedimentos de orden migratorio, por ejemplo, la deportación del país a una mujer víctima de explotación sexual extranjera en condición migratoria irregular.

Interés superior del niño: Hace referencia al bienestar de los niños, niñas y adolescentes, el cual prevalece sobre cualquier otra circunstancia paralela por la cual se tenga que decidir. Dicha decisión se debe considerar según lo que más le convenga al niño o niña en el caso concreto, a través de determinaciones que así lo indiquen, además de considerar los deseos y sentimientos del niño o niña -de acuerdo con su edad y madurez- y de las necesidades físicas, emocionales y educativas de los niños, niñas o adolescentes. Cuando las víctimas de trata de personas sean niños, niñas o adolescentes, se tendrá en consideración sus necesidades especiales, vulnerabilidad y derechos, atendiendo en todo

28 LOMH (art. 119)

29 Ibid, (art. 122) detalla las medidas de atención y protección a las víctimas de trata de personas y se desarrollan a profundidad en el artículo 102 del reglamento a esta ley. Las visas de excepción para víctimas de trata se estipula en el artículo 104 del mismo reglamento.

30 Este principio se desarrolla en la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de Género contra las Mujeres (art. 7, literal c) y se fundamenta en el Capítulo Tercero de la Constitución de la República del Ecuador sobre los Derechos de las Personas y los Grupos de Atención Prioritaria.

31 Por ejemplo: Cualquier persona que haya sido objeto de trata con fines de distribución de sustancias psicotrópicas y estupefacientes, no será perseguido por estos actos ilícitos en tanto que su voluntad ha sido sometida y se considera un trabajo forzado al margen de la ley.



momento al interés superior del niño³². La relación entre diversidad cultural y derechos de la niñez suele ser compleja, pero el principio del interés superior del niño resuelve los conflictos que puedan presentarse al definir que las consideraciones culturales tienen que ceder cada vez que entren en conflicto con los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. (Alston, 1994). Este principio es fundamental en el proceso de reinserción de las víctimas de trata en su entorno familiar y comunitario, pues pone como valor superior los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente al de sus padres o tutores.

Progresividad: Es el aumento gradual de la aplicación o reconocimiento de un derecho teniendo como meta la universalidad. Este principio constitucional (art. 11, núm. 8) es importante en contextos de recursos económicos limitados o procesos de cambios estructurales que demandan medidas de mediano y largo plazo. El principio de progresividad marca una hoja de ruta en el tiempo e impide la regresividad de los derechos adquiridos. En el PACTA se desarrollan estrategias y acciones que tienen como objetivo avanzar progresivamente hacia el cumplimiento de las metas planteadas hacia el año 2030.

Intersectorialidad: Este principio operativo permite la articulación, complementariedad y coordinación entre diferentes entidades rectoras de la política para garantizar un abordaje integral de la trata de personas y ofrecer respuestas multisectoriales. El PACTA es una política intersectorial en tanto resume el esfuerzo de las distintas

instituciones públicas que hacen parte del Comité Interinstitucional, con el entendido de que si la trata es un problema multicausal que no se resuelve solo con la persecución del delito, requiere respuestas multisectoriales entre los organismos del gobierno central y de estos con los GAD (Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, art. 16).

6. Modelo sistémico de análisis e intervención

Este modelo que fue empleado para analizar la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública, permite identificar los niveles que son necesarios abordar para responder de forma integral a la trata de personas. El modelo sistémico ha sido empleado como marco para el análisis del problema, la formulación de estrategias de acción y el seguimiento del PACTA, es decir el ciclo completo de la política pública.³³ Desde el nivel individual que se refiere a la víctima, tomando en cuenta sus relaciones inmediatas como las de pareja o familia; seguidas por las de su comunidad de origen y aquella en la que es explotada; hasta llegar al análisis del país, esto es la magnitud del problema y la respuesta del Estado frente a la trata de personas (OPS, 2002). El modelo permite además, incorporar de forma transversal el EBDH y las temáticas de igualdad.

32 Este principio se desarrolla en el artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

33 Propuesto por Bronfenbrenner (1979)

Gráfico 3
Modelo sistémico de abordaje de la trata de personas



Fuente: Modelo ecológico desarrollado por Bronfenbrenner, adaptado para el abordaje de la violencia de género. PAHO World report on violence and health. Geneva, 2002.

Nivel individual: la situación de la persona es el primer nivel para el análisis y la intervención en el PACTA, aquel que corresponde a la víctima como individuo, cuyos derechos han sido vulnerados y deben ser reparados por acción de la justicia y la política pública. En el diagnóstico, este permitió identificar a las víctimas de trata en su diversidad (niñas/os, mujeres jóvenes y adultas, de bajos recursos económicos) y construir perfiles en riesgo; en la formulación estratégica, se tradujo en estrategias y acciones de protección y reparación de derechos a las víctimas, de acuerdo a sus necesidades específicas (sexo, edad, autoidentificación étnica, etc.); y, en el Sistema de Seguimiento del Plan constan las metas e indicadores de gestión y de resultado, para monitorear la respuesta intersectorial. El sistema digital de registro de víctimas –Registratt– es una de

las herramientas de seguimiento a los casos de trata, incluye distintas variables para identificar a las víctimas en su diversidad lo que permite formular respuestas intersectoriales adaptadas a los distintos perfiles.

Nivel familiar: corresponde a las relaciones afectivas inmediatas de la víctima, sean consanguíneas como la familia o afectivas como parejas, amigos u otros. En el diagnóstico del PACTA, mediante información de estudios cualitativos, estudios de caso y testimonios de informantes calificados, se estableció la relevancia de conocer el papel que ha jugado la familia o el entorno más cercano a la víctima en el proceso de la trata, es decir si ha consentido o no, si lucra de la explotación o no de la víctima, si tiene conciencia del problema de vulneración de derechos o no y el tipo de familia. En la formulación estratégica del Plan, este nivel se expresa en acciones preventivas con énfasis en campañas educomunicacionales dirigidas a las familias, con el objeto de desnaturalizar la violencia de género y el adultocentrismo, así como en acciones para la reinserción efectiva de las víctimas de trata al núcleo familiar.

Este nivel es relevante porque permite implementar acciones eficaces de reinserción trabajando con el núcleo familiar, conociendo los problemas familiares tanto económicos como de desintegración y violencia, como también los imaginarios y las relaciones de poder al interno; caso contrario, se consideran estrategias para apoyar la autonomía económica y afectiva de las víctimas de entornos familiares y afectivos desfavorables. En el PACTA se ha planteado la ampliación del modelo de acogida incluyendo una fase



de seguimiento a la reinserción de las víctimas de trata a su núcleo familiar; y se han definido metas relacionadas con el acceso a iniciativas productivas, crédito y empleo de las víctimas de trata y sus familias para enfrentar una de las causas estructurales de la trata como la pobreza y la exclusión.

Nivel comunitario: corresponde al lugar de origen de la víctima y del cual fue desarraigada, así como el lugar en el cual termina siendo explotada. En el diagnóstico del Plan se han identificado, tanto los territorios de origen de las víctimas cuanto los lugares de explotación, lo que ha permitido reconstruir las rutas de la trata de personas, así como identificar las características de los territorios de los cuales salen las víctimas, de acuerdo a las diferentes modalidades de explotación. En la formulación estratégica del PACTA se contemplan estrategias y acciones de prevención orientadas a cambiar los factores estructurales o causas de la trata, así como estrategias de prevención y promoción de derechos adaptadas a los contextos culturales buscando cambios en prácticas y creencias que sostienen la discriminación por razón de género, etnia, edad o discapacidad o que han naturalizado y justificado la trata.

En este nivel es relevante también, identificar la cobertura de servicios de protección y judicialización así como los actores locales tanto públicos cuanto privados que pueden articularse en la lucha contra la trata en los territorios de origen y en los de explotación, es por ello que el PACTA se implementará mediante un modelo de gestión desconcentrado que permite coordinar acciones en los territorios,

así como metas e indicadores para monitorear el nivel de implementación de las acciones de este plan en los territorios.

Nivel país: este nivel macro que corresponde al Estado y la sociedad ecuatoriana en su conjunto, fue considerado en el diagnóstico del PACTA mediante el levantamiento de información sobre las leyes, políticas, programas y agendas vigentes para conocer las acciones en marcha, sus aciertos y vacíos en los ejes de prevención, protección integral e investigación y judicialización de la trata, es decir hacer un balance de fortalezas y debilidades en la respuesta gubernamental frente a la trata de personas .

Adicionalmente, y como la trata puede constituir un delito transnacional, este nivel permitió también, identificar las acciones de coordinación internacionales para combatir la trata de personas , así como ubicar las rutas y los países de origen y destino. En las estrategias, este nivel se traduce en el alineamiento de las agendas de distintas entidades del gobierno central y local para lograr complementariedad y articulación, de manera que las estrategias y metas del PACTA se complementen con aquellas que afectan las causas estructurales de la trata como la pobreza o la discriminación por razón de género y que constan en el PND “Toda una Vida”, en el Plan de Desarrollo de la Frontera Norte y en el Plan Nacional de Movilidad Humana. En el eje de gobernanza del PACTA constan varios objetivos, estrategias, acciones, indicadores y metas relacionadas con este nivel, como son aquellas orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales y la coordinación



intersectorial para la atención integral de la trata de personas a nivel del país.

7. Ejes de intervención contra la trata de personas

Tanto por las causas que dan pie a la trata de personas, cuanto, por la múltiple vulneración de derechos humanos, es que el PACTA contiene respuestas multisectoriales para la intervención integral de esta problemática. Los ejes que articulan la acción intersectorial de lucha contra la trata son: (OIM, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Gobierno, 2017)

Prevención y promoción de derechos: son las acciones coordinadas entre actores del Estado, la sociedad civil y organismos internacionales que permiten enfrentar de forma proactiva y reactiva las causas y factores de riesgo del fenómeno de la trata de personas. Este eje se deriva de la obligación de **promover** que tiene Ecuador en materia de Derechos Humanos. Esta obligación implica que el Estado debe adoptar medidas de largo alcance para la realización progresiva de derechos, es decir para la erradicación paulatina de la trata de personas, mediante políticas de largo plazo que afecten las causas estructurales de la trata, como la disminución de pobreza, demanda de bienes y servicios de la trata de personas e impunidad (ACNUDH, 2002) y acciones, como la generación de conocimientos, sensibilización y comunicación, que permitan cambios en la conciencia pública y patrones culturales de subordinación (estereotipos de género).

Protección integral: son las acciones del Estado que pueden ser coordinadas con la sociedad civil u otros organismos internacionales, destinadas a asistir y proteger de manera integral a las víctimas de trata; evitando su re victimización y favoreciendo la más pronta restitución de sus derechos. Este eje se deriva de la obligación de **proteger** que tienen los Estados en materia de Derechos Humanos y que implica la creación de un aparato institucional con capacidad para responder a las necesidades de protección y reparación de los derechos conculcados a la víctima (COIP, art. 52). La Constitución de la República (art. 78) sienta las bases de los derechos de las víctimas y crea el marco para la reparación integral, que incluirá el conocimiento de la verdad y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado.

Investigación y judicialización: son las acciones que realizan las instituciones de la administración de justicia para conocer, investigar y sancionar la trata de personas; así como garantizar la reparación de los derechos conculcados de la víctima y su familia. Este eje se deriva de las obligaciones de **respetar** y **garantizar**. La primera implica una obligación negativa y tiene como finalidad evitar la revictimización de las personas afectadas. La segunda obligación implica las garantías para el acceso a la justicia y el cumplimiento del debido proceso de los actores involucrados.

Gobernanza³⁴: es el proceso de coordinación horizontal y vertical por el cual se articulan los esfuerzos de las instituciones públicas

34 La gobernanza hace relación con la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos.



del gobierno central y de éstos con los gobiernos locales, para implementar acciones complementarias, subsidiarias y descentralizadas que permitan una respuesta integral a la trata de personas. La gobernanza incluye mecanismos para garantizar el derecho a la participación ciudadana de actores de la sociedad civil vinculados con la temática como organizaciones no gubernamentales, academia y la cooperación internacional (Camou, 2001). Este eje deviene de la obligación de **garantizar** mediante la implementación de políticas públicas sectoriales e intersectoriales que generen las condiciones para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos en corresponsabilidad con los distintos niveles de gobierno y con la participación ciudadana.



Capítulo II

DIAGNÓSTICO SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN EL ECUADOR Y LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

El presente diagnóstico tiene un doble propósito: caracterizar el problema de la trata de personas en el Ecuador, y realizar un análisis de la respuesta institucional frente a este problema social que vulnera los derechos humanos de las personas afectadas por la trata³⁵.

1.- Caracterización de la trata de personas en el Ecuador

La trata de personas o la forma de esclavitud contemporánea, es una realidad que ha estado presente y ha actuado bajo diversas modalidades a lo largo de la historia de la humanidad, vulnerando los derechos humanos fundamentales de las víctimas.

Como se expuso en el marco conceptual, la trata de personas constituye un problema social de múltiples dimensiones: la confluencia de causas estructurales e inmediatas, y del contexto que colocan a determinados grupos de población en situación de riesgo frente a la trata; los diferentes

fines y mecanismos utilizados para perpetrar este delito; la diversidad de personas que intervienen en el cometimiento del mismo. La trata también es un atentado contra una serie de derechos humanos que son vulnerados, lo que produce graves efectos en la vida de las víctimas, de su familia y en la comunidad. El Ecuador no es ajeno a este hecho y, actualmente, es un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas, como se presentará a continuación.

1.1 Causas de la trata y factores de riesgo

Como se señaló en títulos precedentes, a partir de que Ecuador firma y ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo de Palermo, se plantea la necesidad de ejecutar políticas orientadas a la prevención, protección de las víctimas, judicialización y sanción a los responsables de la trata de personas. Si bien ello ha contribuido a visibilizar esta realidad social que ha permanecido oculta durante mucho tiempo y, de forma paralela, ha planteado la necesidad de trabajar una política pública integral e intersectorial para erradicarla; que incluya factores sociales, culturales, políticos y económicos que inciden en la existencia y continuidad de la trata, e identifique sus causas en la actuación de redes³⁶ conformadas

35 Las fuentes utilizadas fueron: a) las bases de datos y la información estadística de fuentes oficiales (registros administrativos entre 2014 y 2016 proporcionados por la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno (MDG), y la base unificada de la trata de personas construida por la Fiscalía General del Estado y el MDG que contiene información de enero de 2017 a octubre de 2018; b) los resultados de las jornadas diagnósticas llevadas a cabo por el MDG en nueve ciudades del Ecuador (2018); c) información recabada de las entidades que integran el Comité Interinstitucional a través de dos matrices que fueron llenadas por las instancias participantes; d) información levantada a través de entrevistas a informantes calificados y actores relacionados con la trata de personas; y, e) estudios e investigaciones sobre la trata de personas en el Ecuador, entre ellos los efectuados por la OIM en convenio con la FLACSO y con la Universidad Andina Simón Bolívar, en 12 cantones o provincias del país

36 Se entiende que se actúa en red cuando dos o más personas participan en un hecho o con el mismo fin. En el caso de la trata de personas se alude a las personas que de una u otra forma intervienen en el cometimiento de este delito.



por tratantes de distintos niveles³⁷ (UNODC, 2014).

Diversos estudios e investigaciones desarrolladas en distintas localidades del Ecuador en torno a la incidencia y características de la trata de personas³⁸, muestran cómo este delito no sólo obedece a la actuación de redes delictivas internacionales; sino que existe, también, la trata interna que opera bajo distintas modalidades. Estos estudios constatan que existe una variedad de causas que posibilitan la perpetración de este delito, tal como se afirma en el estudio realizado por el Observatorio sobre la Trata y Tráfico de Personas de FLACSO – Ecuador, las causas que originan la trata de personas son múltiples y estructurales, a saber:

...las desigualdades globales, nacionales y locales que generan y sostienen la pobreza, el desempleo y el empleo precario, las migraciones irregulares e inseguras, las actividades informales y criminales y las violencias que afectan a mujeres, niño/as, adolescentes, jóvenes y migrantes (Ruiz y Álvarez, 2016).

Factores estructurales

Las diversas fuentes consultadas y la información levantada para este diagnóstico coinciden en señalar que la trata de personas responde a causas estructurales de distinto orden: económicas (pobreza, exclusión y

marginalidad)³⁹; socioculturales (asimetrías de género, adultocentrismo, xenofobia); y, políticas (escaso acceso a la justicia para las víctimas, corrupción, conflictos armados, desplazamientos forzados).

Dichas causas colocan a ciertos grupos de población en situación de vulnerabilidad y riesgo, no obstante, ninguna persona está exenta de ser víctima de trata por diferentes circunstancias. Cabe resaltar que la trata de personas se produce cuando confluyen varios de estos factores o causas que subyacen para el cometimiento de este delito. Por tanto, los perfiles de las víctimas suelen dar cuenta de situaciones de doble o triple vulnerabilidad debido a su género, pertenencia étnica cultural, clase social, edad, discapacidad, condición migratoria, desarticulación familiar u otras. Es decir, mientras más situaciones de vulnerabilidad tenga una persona, la probabilidad de ser víctima de trata se incrementa.

Al respecto, el presente diagnóstico presenta información oficial y general del país que dan cuenta de cómo se mantiene condiciones estructurales que permiten el cometimiento de este delito. Adicionalmente, se han empleado estudios de caso y entrevistas con informantes calificados para complementar este panorama general con información cualitativa⁴⁰.

37 En la trata de personas se identifica tres niveles de tratantes: a) un primer nivel que incluye a familias en situación de vulnerabilidad que venden, rentan o prestan a sus hijas/hijos para conseguir dinero en el cual operan redes de parientes o vecinos que viven cerca de la víctima o tienen contactos y vínculos en otras ciudades del país; b) un segundo nivel que incluye a grupos locales, miembros de pequeños grupos de delincuentes que operan individualmente o por grupos más establecidos; y, c) un tercer nivel que incluye a los miembros de grandes grupos de delincuencia organizada transnacionales como son los cárteles del narcotráfico.

38 OIM 2017a, OIM 2017b, OIM 2017c, Defensoría del Pueblo 2016, Ruiz y Álvarez 2016, OIM 2012a, OIM 2012b, OIM 2012c, OIM 2012d, OIM 2012e, OIM 2012f, OIM 2012g.

39 Varios estudios de la región señalan a la pobreza como una causa estructural de la trata de personas. Un ejemplo es el realizado por el Gobierno del Distrito Federal de México, junto con la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe y el Instituto de las Mujeres del DF (2012).

40 Pese a los esfuerzos institucionales por contar con información específica sobre el perfil de la víctima, que permita el análisis de los factores



Factores socioeconómicos

Como se señaló en el marco conceptual, una de las causas o factores estructurales de la trata de personas es la situación de pobreza y extrema pobreza, es decir, un entorno de múltiples carencias se convierte en un factor de riesgo⁴¹. En el caso ecuatoriano, a diciembre de 2017 la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) alcanzó el 31,8% en el nivel nacional; el 20,5% en el área urbana y prácticamente se triplicó en el área rural llegando al 56,1% (INEC, Enemdu). Estas cifras dan cuenta de la alta incidencia de la pobreza en el país y, por ende, este factor estructural afecta a un número elevado de la población; pero sobre todo a la que residen en las áreas rurales del país.

Los indicadores de pobreza reflejan, además, brechas de desigualdad que sitúan a los pueblos y nacionalidades indígenas como el grupo de población con más altos porcentajes de pobreza y extrema pobreza, menor acceso a la educación, a un empleo digno y a servicios básicos; seguida por el pueblo afroecuatoriano y montuvio (Senplades, 2013). Como se verá más adelante, al analizar el perfil de las víctimas de trata, uno de los grupos vulnerables para la trata con fines de explotación laboral y mendicidad son niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas y afrodescendientes de sectores empobrecidos.

Al analizar la incidencia de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013-

2014⁴² -que es la última fuente estadística con información desagregada por provincias-, con respecto a los lugares de origen de la trata de personas, se encuentra que:

- Las siete provincias con mayores niveles de pobreza en el Ecuador aparecen también como los lugares de nacimiento de una gran parte de las víctimas de trata de personas. La pobreza por NBI en el nivel provincial arrojó los siguientes resultados: Los Ríos (56,8%), Esmeraldas (56,3%), Manabí (54,1%), Chimborazo (45,6%), Bolívar (45,1%), Cotopaxi (41%) y Guayas (38,7%). Los datos de la base unificada sobre trata de personas de la Fiscalía y el MDG, muestran que entre los casos de trata conocidos, la mayor parte de víctimas son originarias de la Costa (Cuadro 5) y, la información sobre víctimas de trata de las provincias más pobres de la Sierra, proviene de los estudios de caso realizados por distintas organizaciones de la sociedad civil (OIM, 2012c; 2012d).
- Los territorios no son homogéneos, hay marcadas desigualdades socioeconómicas y jerarquías intra-étnicas entre distintos cantones, de manera que mientras uno de sus cantones es lugar de captación otro es lugar de destino de las víctimas, como en el caso de la provincia de Pichincha que si bien tiene la pobreza por NBI más baja (16,8%), esta ocupa el cuarto lugar por origen de las víctimas de trata. En la misma línea se ubica Imbabura cuya pobreza estando por debajo de la media nacional (26%), ocupa el octavo lugar de origen de las víctimas de trata.

sociales y económicos estructurales que incidieron en el hecho de que sean víctimas; se puede plantear que esta es una línea de acción para el fortalecimiento del actual plan.

41 Al respecto, en el taller de trabajo (11 de julio de 2019) se indicó que la familias naturalizan la trata con fines de explotación sexual, pues se considera un medio de subsistencia ante escenarios de pobreza. Fiscal, provincia de Esmeraldas.

42 El INEC, con fines de comparabilidad con la ECV de 2006, incluyó a la provincia de Santa Elena como parte de Guayas, a Santo Domingo de los Tsáchilas como parte de la provincia Pichincha, y agregó las provincias amazónicas.



Cabe resaltar que las provincias de la Sierra con alto porcentaje de población indígena, en las cuales se han realizado investigaciones sobre esta problemática reportan la existencia de trata de personas que no llega a ser denunciada por la naturalización cultural y los vínculos familiares, situación que indicaría una incidencia mayor de esta problemática (OIM, 2012c; 2012d).

- Un caso particular constituye la región amazónica; puesto que los datos de pobreza por NBI no fueron desagregados por provincia en la encuesta referida, entregando un consolidado regional que constituye el tercero más alto del país que llega al 54,2%. Al sumar los casos registrados de trata de personas en las distintas provincias de la Amazonía, se ubica en tercer lugar de origen de las víctimas (Cuadro 5), siendo Sucumbíos la provincia con mayor incidencia (OIM, 2012f).

Finalmente, un factor socioeconómico que repercute en el cometimiento de este delito es la pobreza en el contexto de un mercado fuera de la ley que satisface la demanda de bienes y servicios de la trata de personas, especialmente para explotación laboral, servidumbre o mendicidad; para la adopción ilegal de niños y niñas que son vendidos o cedidos por padres que no tienen la capacidad económica para su cuidado; y, la trata de personas cuya finalidad es el tráfico de órganos. Constituye un desafío para el país investigar, producir información y perseguir efectivamente estas modalidades de trata que continúan invisibilizadas y, en gran medida, aceptadas socialmente.

Factores socioculturales

Entre estos factores, como se señala en el marco conceptual, están las jerarquías sociales de género y adultocéntricas que colocan a mujeres, niñas y niños en condición de mayor vulnerabilidad y riesgo frente a la trata de personas.

Estudios documentan (Ruiz y Álvarez 2016), y así lo señalan de forma contundente quienes trabajan en el ámbito de protección de las víctimas (Alas de Colibrí, Casa Linda): una causa que explica la trata son las distintas violencias hacia las mujeres y el maltrato infantil, ya que son factores que provocan la desarticulación del núcleo familiar, comunitario y social. Entre los efectos de la violencia de género, los malos tratos y la convivencia en un ambiente hostil, es que las víctimas buscan abandonar su hogar, el centro educativo, o los espacios comunitarios donde sus derechos son vulnerados (UNODC, 2009)

Las cifras sobre maltrato infantil y violencia hacia las mujeres dan cuenta de la magnitud de esta realidad en el país. Según los datos del Observatorio Social del Ecuador (OSE) y del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA)⁴³, en el año 2015 casi la mitad de niños y niñas (47%) de entre 5 y 11 años reportaron que el comportamiento frecuente de sus padres o madres cuando desobedecen o cometen una falta es “sólo violento”; y, el 23% de adolescentes de 12 a 17 años señalaron esa conducta. Asimismo, los castigos violentos son más frecuentes entre la población

43 Esta tabla ha sido tomada de Observatorio Social del Ecuador-OSE (2016). Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad, Ecuador 2016. Quito. Recuperado en: <https://odna.org.ec/#publicaciones>



afrodescendiente (52%) e indígena (48%). Esto podría relacionarse con las condiciones de pobreza, baja escolaridad y exclusión, factores que se traducen en riesgo de ser víctimas de trata; pero sobre todo responde a la relación jerárquica de poder adultocéntrica.

En el diagnóstico realizado con base en la *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC, 2011)* se determinó que el 11% de mujeres habían sido abusadas sexualmente durante su niñez o adolescencia, y que el 60% de agresores eran familiares y personas allegadas al hogar (Camacho, 2014). El mismo diagnóstico determinó que seis de cada diez mujeres han sufrido algún tipo de violencia (física, psicológica, sexual o patrimonial) perpetrada principalmente por novios, convivientes o esposos. De ahí que las víctimas de violencia, especialmente las jóvenes, los y las niñas que buscan alejarse del entorno de conflicto y agresiones en que viven, pueden terminar en situación de calle; lo cual facilita su captación por redes de trata como señala un estudio de UNODC (2012).

Es así que las construcciones sociales de género constituyan otra causa estructural que sustenta la trata de personas. Los imaginarios tradicionales de femineidad y masculinidad aún vigentes, otorgan poder y autoridad a los hombres, afirman la noción de propiedad de los hombres sobre las vidas y los cuerpos de las mujeres, lo cual con frecuencia desemboca en hechos de violencia. Estas concepciones y prácticas están presentes en los distintos momentos del proceso de trata en que se vulneran los derechos de mujeres, niñas y adolescentes quienes constituyen

las principales víctimas de trata con fines de explotación sexual y de explotación laboral en el servicio doméstico (UNODC, 2012). También hay que señalar que, los casos que involucran a hombres y niños con frecuencia no son informados, debido a las construcciones sociales que definen a la prostitución como femenina, invisibilizando la masculina, de tal forma que la explotación sexual de mujeres es más visible y relativamente más fácil de identificar, por tanto las cifras sobre víctimas varones son mínimas o inexistentes. Es necesario entonces, desarrollar mayores esfuerzos para identificar y perseguir las distintas modalidades de trata que afectan a cualquier persona, independientemente de su sexo o edad.

Desde una perspectiva interseccional que permite analizar la trata de personas con los distintos enfoques de igualdad (género, intergeneracional, intercultural) se encuentra que hay lugares donde confluyen varios factores de vulnerabilidad y riesgo. Así, en la Sierra ecuatoriana en zonas o comunidades con presencia de población indígena con altos niveles de pobreza, bajos niveles educativos y escasas oportunidades laborales y de promoción social con respecto a la media nacional (Senplades, 2013), son territorios con una alta incidencia de trata de personas cuyo fin es la explotación laboral de niños, niñas y adolescentes que son entregados y trasladados con autorización de sus progenitores para que trabajen a cambio de alimentación, vivienda y de un mínimo pago mensual a la familia (Ruiz y Álvarez, 2016, OIM, 2012c; 2012d).

Esta práctica ha sido normalizada culturalmente en estos territorios, situación que ha influido para la invisibilidad del carácter delictivo de la



trata, razón por la cual persiste una tendencia a entenderla como resultado de concepciones étnico-culturales sobre el trabajo infantil y no como una vulneración de derechos.

Además, se tiende a responsabilizar únicamente a los padres de los NNA, lo que lleva a ignorar las causas estructurales de pobreza, exclusión, desigualdad y discriminación que dan origen a este problema, en tanto han conducido a que esta población, sobre todo de las comunidades rurales más pobres, entregue a sus hijos como una estrategia de supervivencia familiar.

En síntesis, en esta problemática confluyen el adultocentrismo arraigado en las prácticas culturales en contextos de exclusión económica y social. Algunos estudios de caso desarrollan a profundidad la conjunción de estos factores de vulnerabilidad: cantones de Guamote y Colta en la provincia de Chimborazo (OIM 2012c) y en Cotacachi y Otavalo en la provincia de Imbabura (OIM, 2012d).

Factores sociopolíticos

El tercer grupo de factores que colocan a las personas en condición de vulnerabilidad son los llamados sociopolíticos, entre los cuales se encuentra la respuesta de la política pública frente al problema que se aborda en la segunda parte de este diagnóstico, así como conflictos políticos y los procesos de movilidad humana derivados de estos fenómenos.

Este es el caso de la trata de personas documentado en los cantones ubicados en

la frontera norte (San Lorenzo, Lago Agrio e Ibarra) del Ecuador (OIM, 2012a; 2012f, 2012e). Su ubicación geográfica que colinda con la región afectada por el largo conflicto armado colombiano, junto con la operación de bandas delictivas asociadas con el narcotráfico, han convertido a esos territorios en lugares de origen, de tránsito y de destino de migrantes laborales, población desplazada y refugiada, así como, también, de víctimas de trata de personas con distintos fines. Todos estos factores han generado una dinámica compleja y de difícil manejo en esa zona.

Por otro lado, si bien en el año 2016 se suscribió el Acuerdo de Paz en Colombia⁴⁴, hay grupos disidentes que no se han acogido a dicho acuerdo, por lo cual aún prevalece un ambiente de inseguridad y conflicto en la zona fronteriza, de manera que no se ha detenido el flujo de población desplazada y refugiada que se traslada hacia el Ecuador, circunstancia que suele colocar a estas personas en situación de riesgo. En este contexto, los jóvenes, especialmente varones, están expuestos al reclutamiento forzado por parte de los grupos irregulares; mientras que las mujeres y las niñas están más expuestas a sufrir distintas formas de violencia basada en el género, entre ellas la trata de personas con fines de explotación sexual (OIM, 2018).

A esta situación que caracteriza a la zona de la Frontera Norte del Ecuador, en el caso de la provincia de Sucumbíos, se añade además un factor de llamada o demanda de servicios sexuales, asociada con la alta presencia de hombres solos dedicados a la explotación

44 Luego de un proceso de cuatro años, el Gobierno colombiano suscribió en septiembre de 2016 el Acuerdo de Paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), la guerrilla con una fuerte e histórica presencia en la zona fronteriza con el Ecuador. Vale anotar que aún sigue el conflicto con otros grupos armados como el ELN (Ejército de Liberación Nacional) o los grupos de paramilitares denominados Autodefensas de Colombia (AUC).



petrolera y maderera en este territorio (OIM, 2012f).

En estos municipios se han reportado algunos casos de reclutamiento forzado con fines delictivos (Cuadro 2), los cuales se han cometido en la frontera colombo-ecuatoriana, como resultado de la presencia de grupos armados (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2017; Comité sobre los Derechos del Niño, 2010⁴⁵; Carrión comp., 2013) y de cárteles de narcotráfico que captan a niñas, niños y jóvenes (Cahueñas Muñoz, 2018; OIM; 2012a, 2012f). Es necesario señalar que muchos habitantes del área acuden voluntariamente a trabajar en la recolección de la coca, en tanto es la única fuente de ingresos a la que pueden acceder en su territorio. En el caso de Ibarra se han registrado casos de reclutamiento forzado de mujeres en centros nocturnos con fines delictivos (OIM, 2012e).

En conclusión, como se ha sustentado a lo largo de este acápite, la trata de personas es un problema multicausal relacionado con una serie de factores sociales, culturales, económicos y políticos, que vuelven más susceptibles de ser víctimas de este delito en determinados contextos a ciertos grupos humanos tales como⁴⁶:

- La pobreza y extrema pobreza que se produce principalmente por las escasas oportunidades de empleo o de recursos para generar ingresos, lo que a su vez limita sus posibilidades de acceder a

niveles educativos más altos (Jornadas diagnósticas⁴⁷). En el caso del Ecuador, los datos contenidos en el Atlas de las Desigualdades Socioeconómicas (Senplades, 2013), muestran que estas carencias se concentran en ciertos grupos de población: las nacionalidades indígenas tanto de la Sierra como de la Amazonía, el pueblo afroecuatoriano y las mujeres del área rural.


- Las jerarquías inter e intra-étnicas, las desigualdades de género y la hegemonía de una visión adultocéntrica que, como se ha reseñado al analizar las causas estructurales de la trata de personas, son prácticas y conductas frecuentes en el país, siendo más marcada la incidencia del maltrato infantil y de la violencia de género contra las mujeres (Camacho, 2013) entre las personas de los quintiles más pobres y con menores niveles de escolaridad.

- Contextos de violencia y dinámicas territoriales conflictivas, como es el caso de las poblaciones ubicadas en zonas cercanas a la Frontera Norte del Ecuador, en tanto esta franja territorial ha sido afectada por el largo conflicto armado colombiano, la presencia de cultivos ilícitos y de cárteles de narcotraficantes que operan en los dos países. En el caso de la Frontera Sur, en cambio, se encuentra una dinámica de trata de personas en ambas direcciones con fines de explotación sexual; y de población peruana hacia el Ecuador para someterlos a explotación laboral en minas y plantaciones agrícolas.

45 CRC/C/OPAC/EQU/CO/1: párr. 7 y 9

46 OIM-FLACSO 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f y 2017a, 2017b y 2017c; OIM-UASB 2012a, 2012b y 2012c; Ruiz y Álvarez 2016.

47 Dirección de Prevención de la Trata de personas y Tráfico de Migrantes, Ministerio de Gobierno. "Plan de Acción contra la Trata de Personas" (Borrador V7.9.18).



- La condición de inmigrantes, desplazados, refugiados o las personas que requieren protección internacional⁴⁸, como es el caso de la población que desde inicios de siglo se ha trasladado al Ecuador, como la colombiana, venezolana, cubana y de otras nacionalidades, mismas que debido a su situación de vulnerabilidad son susceptibles de ser víctimas de trata o sufrir distintos tipo de explotación.

1.2.- Las cifras de la trata de personas en el Ecuador

Determinar el número de personas afectadas por la trata y contar con estadísticas que den cuenta de la real magnitud de este problema es una dificultad que enfrentan la gran mayoría de países debido a la complejidad de este delito. Ello obedece a que la trata es una práctica delictiva y una vulneración de derechos oculta, por tanto es poco visible socialmente; ya que solo una parte de las víctimas, familiares u otros actores la denuncian. A ello se suma el hecho de que existen contextos o territorios donde ciertas modalidades de trata son concebidas como prácticas normales o culturalmente aceptadas.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos por contar con información y registros administrativos complementarios orientados a las acciones contra la trata tales como: la unificación de las bases de datos sobre noticias del delito, entre el MDG y la Fiscalía; los

registros administrativos de las instituciones con competencias relacionadas con la trata de personas, cuentan aún con información, parámetros y variables dispersas, lo cual impide complementar información entre instituciones; por lo que este déficit de información impide conocer la real magnitud del problema, o definir mejor el perfil de la víctima, de los perpetradores y la modalidad de trata.

Por tanto, como manifestaron varios funcionarios estatales, líderes comunitarios y organizaciones de la sociedad civil durante el proceso de levantamiento de información, se presume que hay un subregistro de este delito debido, por un lado, a que las víctimas y sus familias no presentan una denuncia por temor a la estigmatización, desconocimiento de sus derechos, amenazas de los tratantes, poca confianza en la justicia, trámites engorrosos; y, por otro lado, debido a que no siempre se tipifica la trata de personas como tal, sino por otros delitos como explotación laboral, sexual o desaparición de personas.⁴⁹

Por las razones expuestas, cabe subrayar que la información que se presenta a continuación son indicadores obtenidos de los registros institucionales, los cuales señalan tendencias y nos permiten acercarnos a la magnitud y a ciertas características de la trata en el país, sin que sea posible aún, dar cuenta de la incidencia del fenómeno y delito de la trata desde un punto de vista cuantitativo. Una fuente de

48 Al concluir el 2017, según el Ministerio de Relaciones Exteriores, había 47.864 personas refugiadas activas reconocidas (de 60.516 que tenían estatuto de refugiado) y 11,917 solicitantes de asilo vivían en Ecuador. Un estudio del ACNUR (2017), estima que otras 86.000 personas tienen "necesidad de protección internacional".

49 La relación trata de personas y desaparición se reporta en estudios sobre San Lorenzo en Esmeraldas, Colta y Guamoto en Chimborazo, Lago Agrio en Sucumbíos; y en Pichincha, Santo Domingo y Zamora Chinchipe (OIM, 2017 y 2018). El ACNUR y ONU Mujeres señalan que: "las desapariciones de mujeres a menudo están vinculadas con otras formas de VBG, como la violencia sexual, la trata o los feminicidios" (Mara, 2017).

información estadística son los registros de trata de personas de la Policía Nacional y del Ministerio de Gobierno.

De acuerdo con las cifras presentadas en el Cuadro 4, los casos registrados entre los años 2014 y 2016 ascienden a 352.

Cuadro 4

Casos registrados de trata de personas - Ecuador 2014-2016

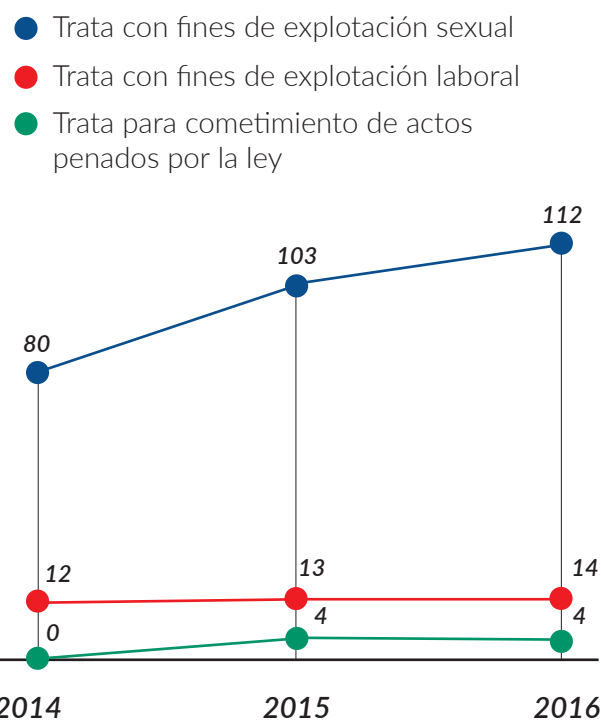
Modalidad o fines de la trata	Año			Nro. Total
	2014	2015	2016	
Explotación sexual	80	103	112	295
Explotación laboral	12	13	14	39
Adopción ilegal de niñas y niños	2	1	6	9
Reclutamiento para actos penados por la ley	0	4	4	8
Extracción o comercialización ilegal de órganos	0	1	0	1
Total	94	122	136	352

Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional.

Se observa, también, que hay un aumento de los casos registrados de un año a otro (Gráfico 4), lo que puede tener varias lecturas: habría una tendencia a que más personas sean víctimas de trata, han mejorado los sistemas de registro, o cada vez es mayor el número de denuncias, o el incremento puede obedecer a la actuación de la Policía Nacional.

Gráfico 4

Casos registrados de trata de personas por fines Ecuador 2014 - 2016



Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional.

La distribución porcentual de los casos registrados en el país (Gráfico 5) muestra que el 83,8% de casos de trata de personas identificados tiene como finalidad la explotación sexual; en segundo lugar se ubica la trata con fines de explotación laboral con el 11% de los casos, y muy por debajo se encuentran otras modalidades como la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de adopción ilegal o el reclutamiento forzado para el cometimiento de actos delictivos.

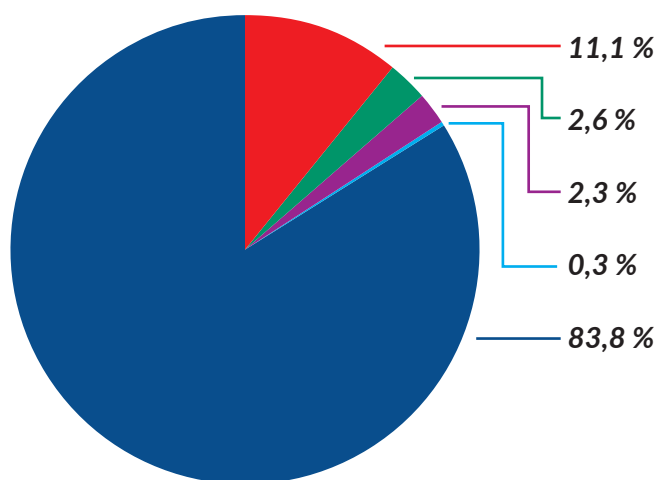
Cabe subrayar que en esta fuente oficial no constan casos de trata con fines de mendicidad, modalidad que es reportada en varios estudios (OIM; 2012b; 2012c; 2012d; 2017; Ruiz y Álvarez, 2016, OIM 2012c, Soledispa, 2006) y que tendría incidencia en al menos ocho provincias del país.



Esto se podría explicar por la tendencia a naturalizar esta modalidad de trata, debido a que estas prácticas se suelen asociar con costumbres arraigadas en ciertos sectores de la población.

Gráfico 5
Casos registrados de trata de personas Ecuador 2014-2016

- Trata con fines de explotación laboral
- Trata con fines de adopción ilegal de niñas, niños o adolescentes
- Trata con fines de reclutamiento para cometimiento de actos penados por la ley
- Trata con fines de extracción o comercialización de órganos
- Trata con fines de explotación sexual



Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional.

De los casos sobre los cuales se cuenta con información, entre el 2014 y el 2016, solamente el 8% corresponde a trata internacional, y sus víctimas son principalmente mujeres ecuatorianas trasladadas hacia el Perú, y mujeres colombianas captadas en su país de origen y movilizadas al Ecuador con fines de explotación sexual. En el último lustro ha habido casos de trata de mujeres cubanas y venezolanas con este fin; como también de ecuatorianas en Colombia, México y Uruguay (Base de datos de Cancillería).

Es necesario, también, llamar la atención sobre personas migrantes, ecuatorianas que han sido víctimas de trata en los países de destino, como es el caso de mujeres que se trasladaron a España, y que una vez allá fueron sometidas a trata. La Guardia Civil española e información generada por ONG y otros actores se afirma que:

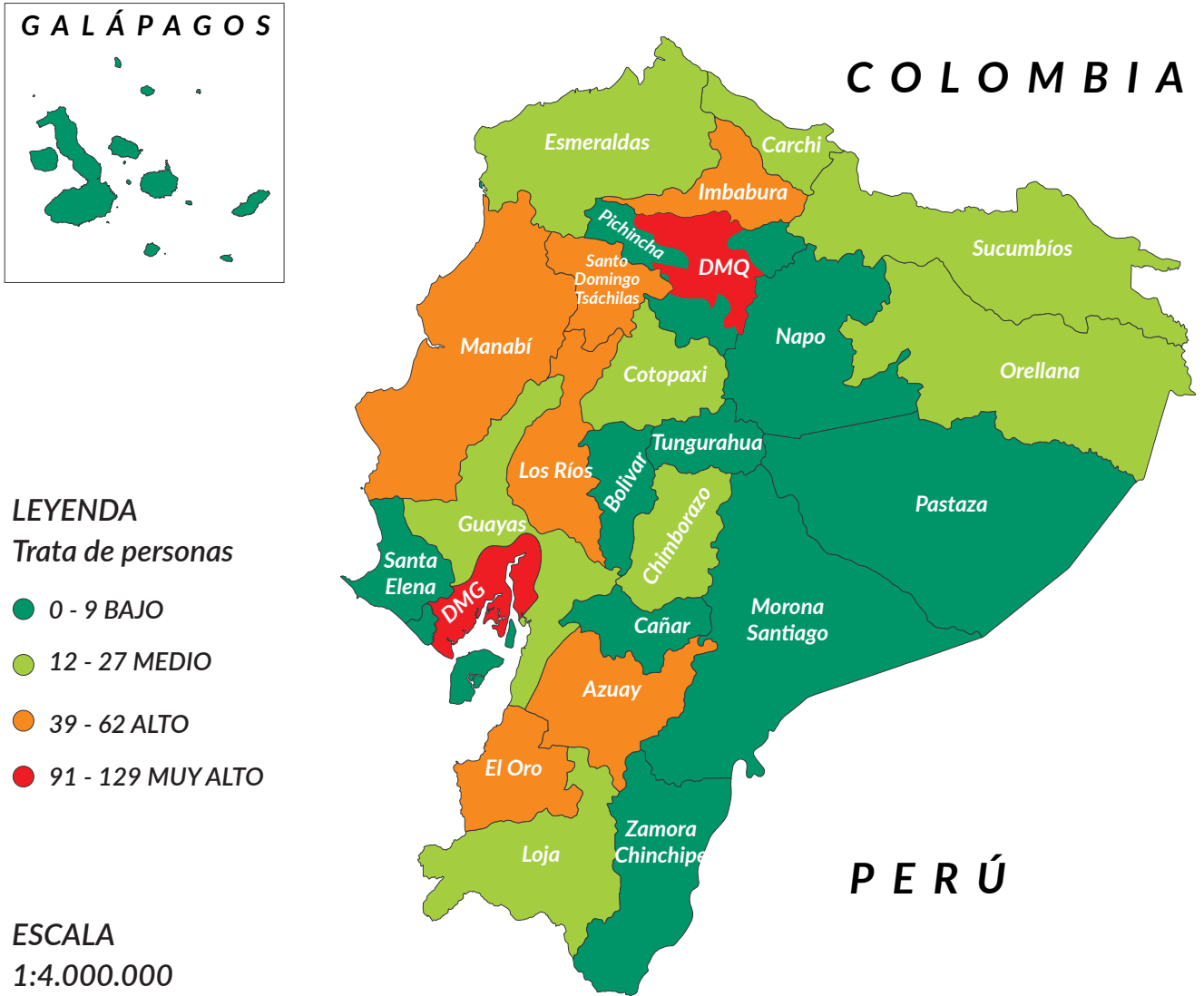
En el caso de la trata con fines de explotación sexual, la mayoría de las víctimas son mujeres provenientes de Brasil, Bulgaria, Colombia, **Ecuador**, Nigeria, Ucrania, Rusia o Rumania. En su mayoría han sido captadas en sus países de origen(...) a través de engaño, amenazas o coacción(...) también es significativa la presencia de mujeres transexuales y, en menor medida, de hombres procedentes, principalmente, de Brasil y Ecuador(...) [Las víctimas ecuatorianas] tienen entre 25 y 40 años, el nivel sociocultural es bajo y son personas con escasa inserción laboral (Susaj, G.y Azkunaga, A, coord., 2008).

El Mapa 1 elaborado con base en la información unificada entre la Fiscalía y el Ministerio de Gobierno sobre casos registrados entre enero de 2017 y octubre de 2018, muestra los lugares donde se conoció el posible delito de trata. Este no evidencia el lugar de origen de las víctimas de trata en tanto que los operativos y su rescate, así como las denuncias se realizan mayoritariamente en los lugares de destino o explotación. Ese factor explicaría que los Distritos Metropolitanos de Quito y Guayaquil se ubiquen en el rango “muy alto” de casos de trata de personas, o que Azuay en el rango “alto”.



Mapa 1

Incidencia de registro de casos de trata de personas: enero 2017 - octubre. 2018



Fuentes: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional

Con el fin de tener una aproximación al lugar de origen de las víctimas de trata registradas por la Fiscalía y el Ministerio de Gobierno, se procesó la información sobre el lugar de nacimiento de los 160 casos que tenían esta variable⁵⁰. En el Cuadro 5 se observa que la provincia con más casos es Manabí, seguida por Guayas, Los Ríos y Pichincha, en donde se concentra el 50,63% de víctimas de trata. Un segundo bloque lo conforman, en este orden, las provincias de El Oro con doce casos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Sucumbíos con nueve casos cada una, Ibarra con ocho y Azuay con siete.

Cuadro 5

Casos registrados de víctimas de trata por sexo y provincia de nacimiento: enero 2017 - octubre 2018

Provincias	Mujer	Hombre	Total N°	Total %
COSTA				
Manabí	25	2	27	16,88%
Guayas	20	1	21	13,13%
Los Ríos	17	-	17	10,63%
El Oro	12	-	12	7,50%
Santo Domingo de los Tsáchilas	9	-	9	5,63%
Esmeraldas	9	-	9	5,63%
N° total Costa	92	3	95	
% del total trata de personas	63,01%	21,43%	59,38%	
SIERRA				
Pichincha	14	2	16	10,00%
Azuay	6	1	7	4,38%
Imbabura	6	2	8	5,00%
Loja	6	1	7	4,38%
Bolívar	1	2	3	1,88%
Chimborazo	1	-	1	0,63%
Cotopaxi	1	1	2	1,25%
Tungurahua	-	1	1	0,63%
N° total Sierra	35	10	45	
% del total trata de personas	23,97%	71,43%	28,13%	
AMAZONÍA				
Sucumbíos	9	-	9	5,63%
Morona Santiago	3	-	3	1,88%
Zamora Chinchipe	2	-	2	1,25%
Orellana	1	1	2	1,25%
Pastaza	1	-	1	0,63%
N° total	16	1	17	
% del total trata de personas	10,96%	7,14%	10,63%	

50 Esta falta de información puede responder a casos reservados como los de pornografía infantil, o a que las VdT son extranjeras, y no es posible obtener esa información de la base de datos del registro civil.

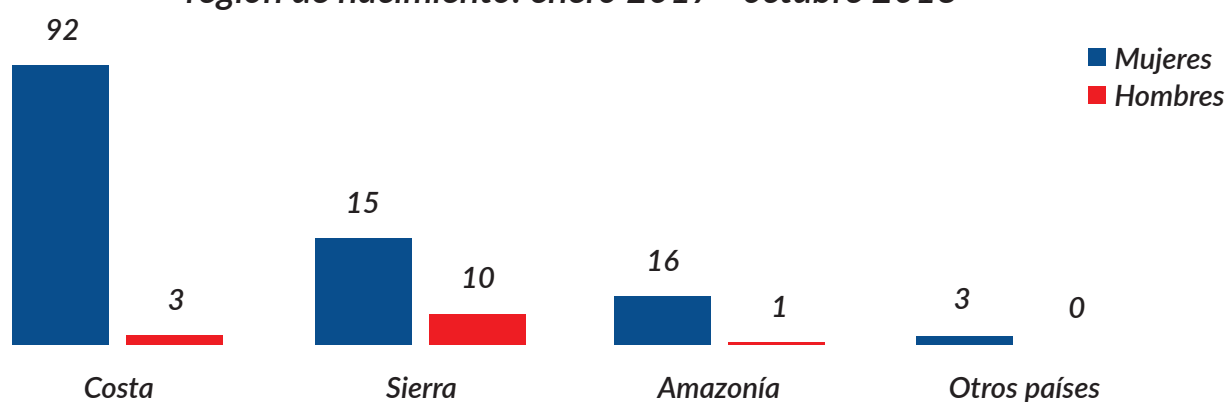
Provincias	Mujer	Hombre	Total N°	Total %
OTROS PAÍSES				
Colombia	2	-	2	1,25%
Venezuela	1	-	1	0,63%
N° total	3	0	3	
% del total trata de personas	2,05%	0,00%	1,88%	
TOTAL PAÍSES				
N° total de víctimas	146	14	160	100%
% por sexo víctimas trata de personas	91,20%	8,80%	100%	

Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional

En síntesis, como lo ilustra el Gráfico 6 la trata de personas es una realidad que, en mayor o menor medida, está presente en todo el país, y muchas provincias son lugar tanto de origen como de destino de la trata, aunque los fines de este delito y su magnitud difieran entre los distintos territorios. Las principales víctimas son niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, sobre todo de la Costa ecuatoriana.

Gráfico 6

Casos registrados de víctimas de trata de personas por sexo y región de nacimiento: enero 2017 - octubre 2018



Fuente: Ministerio de Gobierno, Dinapen, Policía Judicial y Ucdtptm

1.3 Origen, destino y rutas de la trata según sus fines

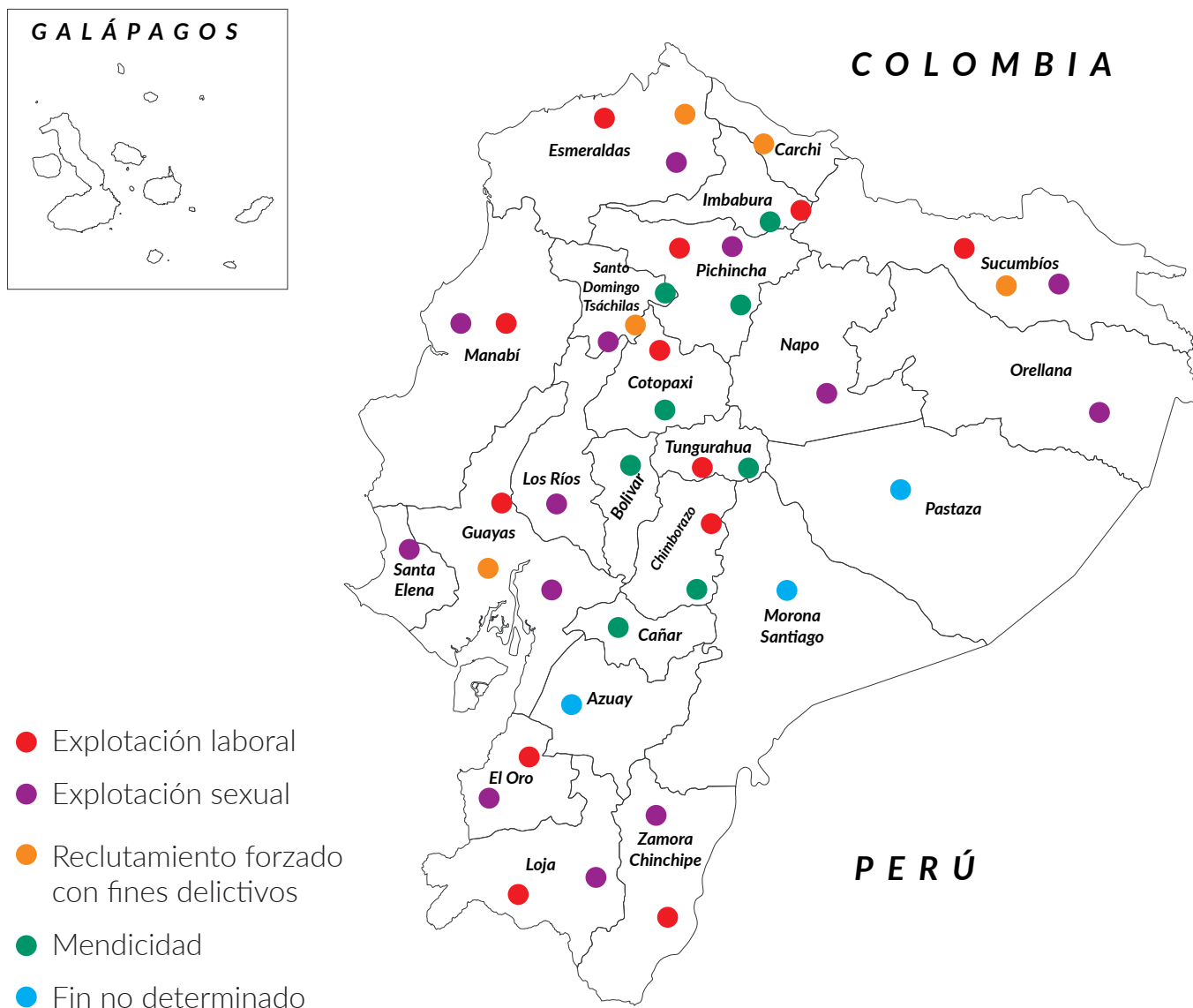
Como se ha expuesto, el Ecuador es un lugar de origen, tránsito y destino de la trata de personas con distintos fines, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Con los datos oficiales que se disponen en el período analizado (2014 a octubre 2018) y con base en la información proporcionada por una serie de investigaciones focalizadas en ciertos territorios (OIM, 2012 y 2017), en este acápite se presentarán las distintas modalidades de la trata que se han documentado en el ámbito nacional. Además, se señalan las zonas de captación de las víctimas, y los destinos más frecuentes a donde son trasladadas para ser explotadas.



Con el objetivo de caracterizar la forma en la que opera la trata interna en el territorio ecuatoriano, así como los fines diferenciados de este delito en los distintos contextos locales o regionales, se presentan dos mapas que ilustran los lugares de origen y de destino más frecuentes de la trata de personas, incluyendo el tipo de explotación a la que son sometidas sus víctimas.

Mapa 2

La trata de personas en el Ecuador por provincia de origen y según fines de explotación⁵¹



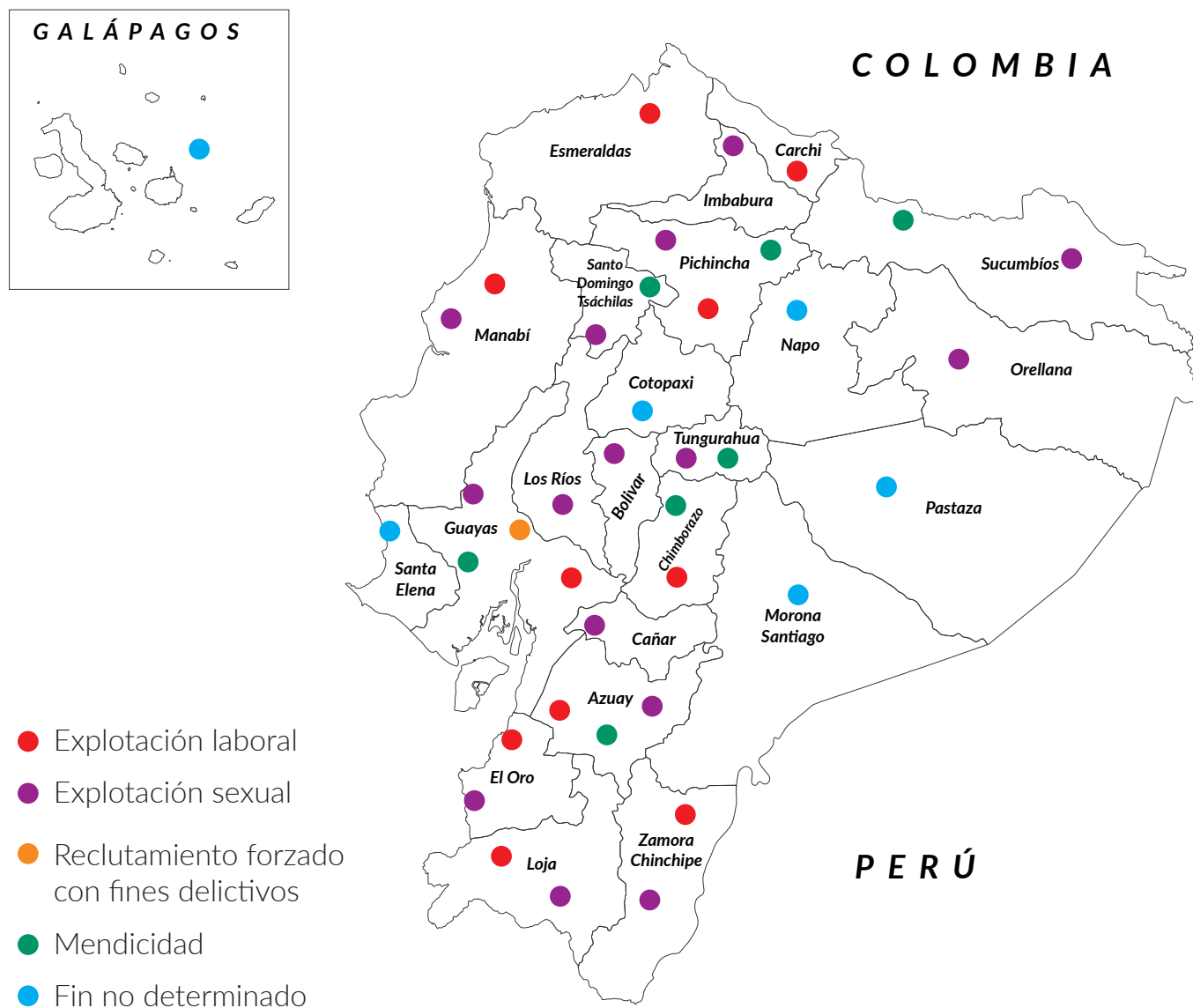
Fuentes: Delitoscopio Fiscalía General del Estado 2014-2016, Policía Nacional, Ruiz y Álvarez 2017, Soledispa 2006, Defensoría del Pueblo 2016, OIM-FLACSO 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f y 2017a, 2017b y 2017c; OIM-UASB 2012a, 2012b y 2012c.; Ministerio de Gobierno y Fiscalía: Base unificada enero 2017-2018

51 En el mapa se han incluido los lugares de origen registrados en distintas fuentes y el lugar de nacimiento de las víctimas cuyos casos han sido registrados entre enero de 2017 y octubre de 2018, de acuerdo con la información de la Base unificada de la Fiscalía y el MDG. Como no tiene información sobre los fines de la trata se ha puesto como no determinado.



Mapa 3

La trata de personas en el Ecuador por lugar de destino y según fines de explotación⁵²



Fuentes: Fiscalía General del Estado varios años, Policía Nacional, Ruiz y Álvarez 2017, Soledispa 2006, Defensoría del Pueblo 2016, OIM-FLACSO 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f y 2017a, 2017b y 2017c; OIM-UASB 2012a, 2012b y 2012c; Ministerio de Gobierno y Fiscalía: Base unificada enero 2017-2018. Elaboración propia.

Trata con fines de explotación sexual

52 En el mapa se han incluido los lugares de destino citados en distintas fuentes y las provincias donde han sido rescatadas las víctimas o registrado los casos entre enero de 2017 y octubre de 2018, de acuerdo con la información de la Base unificada de la Fiscalía y el MDG. Como no tiene información sobre los fines de la trata se ha puesto como no determinado.



Según datos del Ministerio de Gobierno y de la Policía Nacional, entre los años 2014 y 2016 se registraron 295 casos de trata de personas con fines de explotación sexual, de los cuales el 86% corresponde a víctimas de nacionalidad ecuatoriana y 3% de cubana, colombiana y venezolana. Con respecto al país de origen del resto de víctimas (11%) no se cuenta con el dato, pues no ha sido posible determinar su nacionalidad⁵³.

En cuanto a los lugares de origen dentro del país (Mapa 2), de acuerdo con estudios focalizados (OIM, 2012 y 2017), y datos estadísticos de la Policía Nacional, la captación de personas se produce en todas las provincias de la Costa; en dos (Pichincha y Loja) de las diez provincias de la Sierra; y, en cuatro (Sucumbíos, Orellana, Napo y Zamora Chinchipe) de las seis provincias amazónicas.

Aunque las estadísticas no reflejan a las mujeres indígenas víctimas de explotación sexual (porque no se suele registrar la autoidentificación étnica), sin embargo, estudios de caso como el realizado en Zamora Chinchipe (OIM, 2012h) da cuenta de mujeres shuar tratadas con este fin. Las adolescentes de origen de la nacionalidad shuar que habitan este territorio, serían especialmente vulnerables a la trata debido a su escaso nivel de instrucción y sus precarias condiciones económicas, que las llevaría a ser presas fáciles de los explotadores, que las engañan ofreciéndoles trabajo en las zonas urbanas como empleadas domésticas.

Con respecto al destino, la información disponible indica que esta modalidad de trata se dirige hacia los países vecinos (Colombia y Perú), pero que esta tiene mucha incidencia al interior del país. Se ha documentado que las provincias costeñas de Manabí, Santo Domingo, Los Ríos, Guayas y El Oro, la provincia de Pichincha en la Sierra, y en las provincias amazónicas de Sucumbíos, Orellana y Zamora Chinchipe, son lugares tanto de origen como de destino, tanto al interior de su territorio como en el ámbito nacional.

Vale la pena mencionar que, de acuerdo con la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, los Distritos Metropolitanos de Quito y Guayaquil son lugares de tránsito y destino de este tipo de trata, aunque también se registran víctimas cuya procedencia es de estas ciudades. De igual forma, Santo Domingo de los Tsáchilas por ser un corredor geográfico y un punto de conectividad entre la Costa y la Sierra, su capital se ha convertido en un sitio proclive de tránsito o de estadía temporal en las rutas de la trata con fines de explotación sexual.

Las víctimas no necesariamente son oriundas del cantón Santo Domingo, algunas son mujeres adultas, adolescentes y niñas, nacionales y extranjeras, que son trasladadas desde provincias cercanas como Manabí, Esmeraldas y Pichincha (OIM, 2012).

53 El subregistro de la nacionalidad responde a que no se tiene acceso al documento de identidad de las víctimas de trata, hay casos de NNA que tienen reserva; o, de pornografía infantil donde no siempre se identifica a las víctimas y sólo se tiene la evidencia (videos, fotos) del delito.



De la información disponible (OIM, 2012; 2017, Fiscalía y Ministerio de Gobierno, varios años), las principales personas afectadas por la trata para explotación sexual son mujeres adolescentes y jóvenes con bajos niveles educativos y de hogares pobres, sobre todo residentes de la Costa ecuatoriana, quienes con frecuencia buscan huir de situaciones de discriminación, maltrato o violencia en sus hogares, relaciones interpersonales o en el entorno comunitario (UNODC 2012, Ruiz y Álvarez 2016). De ahí que los medios o modus operandi más utilizado sean el enamoramiento por parte de hombres que se ganan su confianza, falsas ofertas laborales hechas de forma directa o a través de redes sociales y medios digitales.

El Mapa 4, con información georeferenciada, muestra que la Costa es la región donde se genera el 56% de las noticias del delito; seguida por el 34% en la Sierra, sobre todo en las provincias de Pichincha, Azuay y Tungurahua; mientras el 10% restante son noticias provenientes de las regiones amazónica e insular.

Mapa 4
Trata de personas con fines de explotación sexual – Ecuador 2014 – 2016



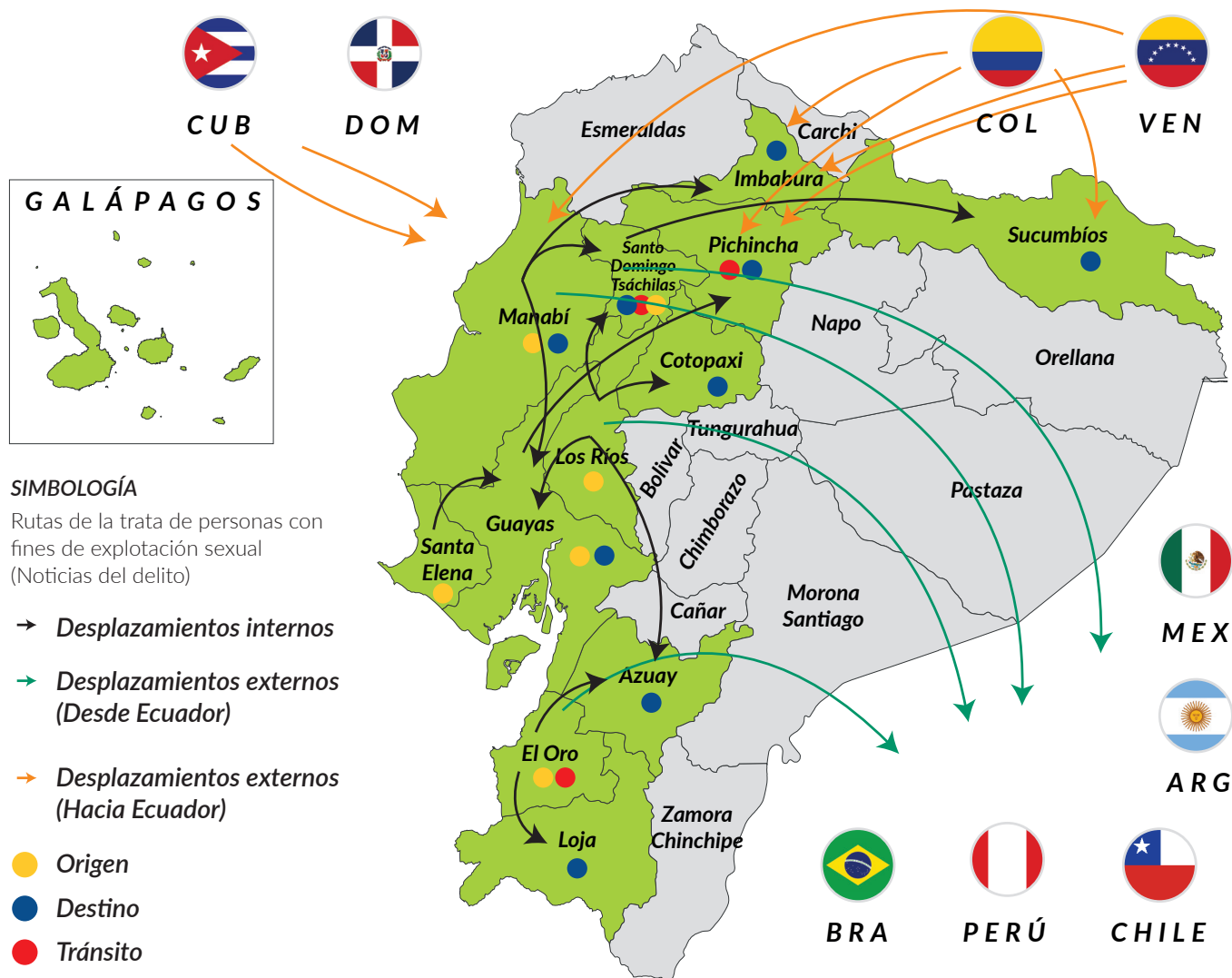
Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional



Dos particularidades que vale la pena señalar es que en el cantón San Lorenzo de la provincia de Esmeraldas (OIM, 2012a), las mujeres víctimas de trata son adolescentes afrodescendientes de hogares en situación de pobreza. Otra situación específica es la reseñada en el estudio efectuado en la provincia de Loja, en el cual se indica que las víctimas, por lo general son mujeres adolescentes y advierte de posibles situaciones de trata, en que las víctimas serían hombres homosexuales adolescentes y adultos jóvenes que son trasladados hacia la capital provincial (Entrevista a la Intendente General de Policía de Loja, en OIM, 2012h).

El Mapa 5 ilustra las rutas más frecuentes de la trata con fines de explotación sexual, tanto entre las regiones y provincias del país, como también hacia el exterior, sobre todo desde y hacia países de América Latina y el Caribe. Cabe recordar que también existe una serie de rutas de esta modalidad de trata al interior de algunas provincias.

Mapa 5
Rutas de la trata de personas con fines de explotación sexual



Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional



En síntesis, la trata de personas para explotación sexual es la modalidad más extendida, pues 8 de cada 10 casos identificados/denunciados se perpetran con esta finalidad. La mayoría de sus víctimas son mujeres adolescentes y jóvenes, principalmente de la Costa ecuatoriana y que son captadas a través de engaños y trasladadas a otras provincias de su misma región o hacia otras regiones del país. En la Amazonía se han empezado a conocer casos de mujeres indígenas tratadas con este fin. En cuanto a la trata internacional, Colombia y Perú son los países de destino más frecuentes de las víctimas de trata ecuatorianas; mientras el Ecuador es lugar de explotación de mujeres de Cuba, Colombia, República Dominicana y, recientemente, de Venezuela.

Trata con fines de explotación laboral

La trata con fines de explotación laboral aparece como la segunda modalidad más frecuente en el país, de acuerdo con las cifras proporcionadas por la Fiscalía General del Estado y Ministerio de Gobierno; empero, esta modalidad se encuentra poco visibilizada debido a que muchas veces no se la identifica como un delito, puesto que es una práctica que tiende a ser naturalizada en las comunidades de origen.

El Mapa 2 muestra los lugares de origen donde las víctimas son captadas para explotarlas laboralmente, las mismas que proceden de nueve provincias del país: cuatro de la región Costa (Esmeraldas, Manabí, Guayas y El Oro), cinco de la Sierra (Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Chimborazo y Loja), y una de la Amazonía (Zamora Chinchipe).

En el período 2014-2016 fueron registrados 39 casos de este fin de la trata. De ellos, 28 son personas ecuatorianas, 2 colombianas, 1 venezolana, y no se conoce la nacionalidad de las 8 restantes. En este tipo de trata, se encuentra que 24 son mujeres y 13 son hombres, es decir, también en esta modalidad las mujeres son las principales víctimas, en tanto constituyen el 65% de los casos registrados. La edad promedio de NNA es de 15 años entre las mujeres y 16 entre los hombres, mientras en las personas adultas su edad promedio es 29 años (Ministerio de Gobierno y Policía Nacional).

El lugar de origen de las víctimas son zonas rurales con una importante presencia de población indígena: en la Sierra se ubica a las provincias de Cotopaxi (Soledispa, 2016), Imbabura (OIM, 2012d), Chimborazo (OIM, 2012d), Loja (OIM, 2012h) y del cantón Pedro Moncayo de la provincia de Pichincha (OIM, 2017c), y en la Amazonía se ha identificado a las provincias de Sucumbíos (OIM, 2012f) y Zamora Chinchipe (OIM, 2012i). Pero también son víctimas de este tipo de trata niñas, niños y adolescentes afrodescendientes de la provincia costera de Esmeraldas.

El *modus operandi* más frecuente es la captación de NNA a través de personas allegadas o parientes de las víctimas, quienes llegan a acuerdos con sus progenitores a cambio del envío de una suma de dinero para el hogar, y ofrecen vivienda y alimentación para su hijo o hija. Sin embargo, vale la pena indicar que las modalidades informales que han caracterizado este tipo de trata, han ido modificándose e involucrando a otros actores que participan y obtienen ganancias



económicas del cometimiento de este delito, tal como se afirma en el estudio del Observatorio contra la Trata de personas – Capítulo Ecuador:

En los últimos años y frente a los crecientes controles de autoridades locales y nacionales, han aparecido otros actores: abogados o “asesores legales” que buscan formas de que niños, niñas y adolescentes que son afectados por la trata con fines de explotación laboral y servidumbre en países vecinos viajen con todos sus papeles en regla e incluso con autorizaciones escritas y notarizadas [sic] de sus padres/madres (SDH, 2010 citado por Ruiz y Álvarez, 2017).

En el caso de Chimborazo, el destino de las víctimas ha sido hacia diversas zonas del país; pero también hacia el extranjero, principalmente hacia Colombia y Venezuela⁵⁴, sobre todo desde los cantones de Guamote y Colta, aunque esta práctica se ha extendido hacia otras parroquias de los cantones Alausí y Riobamba (OIM, 2012c). Estos destinos fueron “abiertos” por migrantes que se movilizaban hacia esos países en décadas anteriores, quienes alcanzaron cierta prosperidad económica y, en algunos casos, se convirtieron en parte de la red de trata, principalmente como enganchadores.

Por lo general, hay una gestión directa de estos emigrantes con las familias quienes les ofrecen oportunidades para mejorar sus condiciones de vida; ya que se muestran como ejemplo de superación y éxito, convencen y negocian tanto con los propios adolescentes como con sus padres para que autoricen el traslado de sus

hijos e hijas. En cuanto se establece el acuerdo, se realizan los trámites para el posterior traslado hacia los lugares de destino. Esta táctica de captación y de operación se mantiene hasta hoy (OIM, 2012c).

El patrón es muy similar en la provincia de Imbabura donde se encuentra que, sobre todo en los cantones de Otavalo y Cotacachi, opera esta modalidad de trata destinada a la explotación laboral en otros países (OIM, 2012d). Hasta el 2012, esta práctica seguía la misma tendencia y se dirigía básicamente a Colombia y Venezuela; pero en la actualidad este último país dejó de ser un lugar de destino, y aparecen otros como Perú, Chile, Brasil y República Dominicana.

En la base de datos sobre trata de niñas, niños y adolescentes⁵⁵ registrados entre los años 2014 y 2017, aparecen también Argentina y México como lugares de explotación laboral de este grupo etario; pero se desconoce el tipo de trabajo que realizaban en esos destinos. A partir de su trabajo investigativo, la unidad especializada de la Policía Nacional ha podido reconstruir las rutas y circuitos de operación de esta modalidad y han elaborado el Mapa 6, que muestra las vías de desplazamiento detectadas en el último lustro, tanto dentro como fuera del Ecuador.

54 En los últimos años este tipo de trata de personas ya no se dirige a Venezuela, debido a la difícil situación por la que atraviesa dicho país.

55 Datos del MIES, base con información proporcionada por el Ministerio de Gobierno.



Mapa 6
Rutas de la trata de personas con fines de explotación laboral



Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional

Cabe indicar que el tipo de trabajo o industria que demanda a hombres y mujeres difiere de acuerdo con los patrones socioculturales, la tradicional división del trabajo por sexo y con los estereotipos de feminidad y masculinidad predominantes. Así, las niñas y mujeres las principales víctimas de explotación sexual, son tratadas para laborar en el servicio doméstico en condiciones de servidumbre, como lo señalan varios de los estudios realizados por

OIM (2012), o en la manufactura (Entrevista agentes de Ucdtptm). En cambio, los hombres víctimas de trata son insertados más en la agricultura y en la minería, sobre todo en las provincias de Esmeraldas (OIM, 2012a), El Oro (OIM, 2012g), Loja (OIM, 2012h) y Zamora Chinchipe (OIM, 2012i). Cabe señalar que estas tres últimas provincias también son reportadas como lugar de destino de trata de personas de nacionalidad peruana.



Trata de personas con otros fines

En este acápite se describen las modalidades de trata de personas menos visibilizadas por la dificultad de identificarlas y denunciarlas. Entre ellas, se encuentra la **trata con fines de mendicidad** que si bien no aparece en los registros administrativos, hay varios estudios que reportan esta modalidad de trata (OIM 2012; 2017; UNDOC 2016), la cual opera de forma muy similar a la perpetrada con fines de explotación laboral, y los lugares de origen y destino por lo general son los mismos. En casi todos los casos las víctimas son niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas de la Sierra ecuatoriana. También se repite el modus operandi usado en la captación de NNA para explotación laboral: la trata se perpetra con la aprobación de sus padres y madres, quienes los entregan a personas conocidas, bajo acuerdos para que trabajen y los tratantes costeen la manutención básica y paguen una compensación económica a la familia. Así lo refiere un estudio sobre esta realidad:

Historias que a simple vista son naturalizadas y legitimadas socialmente, pero que encierran una cadena de maltrato, explotación, violación de derechos, abuso e injusticia social(...). Es así que cada vez más el trabajo infantil se convierte en trata y se va escondiendo en sus distintas modalidades, lo cual es aceptado y justificado socialmente sin considerar que detrás del mismo puede ocultarse una cadena de negociación en mendicidad, explotación sexual y trabajo infantil forzado (Supliguicha, Vásquez y Jácome, 2009).

Como consta en el Mapa 2, siete de las ocho provincias identificadas como puntos de origen o de captación de esta modalidad de trata se ubican en la región Sierra, siendo los territorios (cantones o provincias) lugar de residencia de un porcentaje significativo de población indígena⁵⁶, excepto la provincia de Pichincha. La única provincia que no pertenece a la Sierra es Santo Domingo de los Tsáchilas, pero que tiene 16,5% de población indígena, que representa más de la media nacional (7%), territorio que además se caracteriza como un punto de vinculación entre distintas zonas del país y constituye lugar de origen, tránsito y destino de casi todas las modalidades de trata. Una investigación centrada en esta provincia constató que, a pesar de no existir registros de denuncia de este tipo de trata, “el negocio de ‘alquiler de niños’ para la mendicidad en calles de la zona urbana, estuvo ampliamente difundido entre familias urbano-marginales” (OIM, 2012).

Las personas tratadas con fines de mendicidad suelen ser trasladadas hacia las capitales provinciales o a las ciudades de mayor tamaño: Cuenca, Riobamba, Ambato, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayaquil y Quito (OIM 2012; 2017, Soledispa 2006); pero también sus víctimas son desplazadas hacia Perú y Colombia, sobre todo a las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín (OIM, 2012; UNDOC, 2016).

Como se observa en los mapas 3 y 4, el **reclutamiento forzado** de hombres y mujeres adolescentes y jóvenes **con fines delictivos**, tiene como lugar de origen o captación a tres

56 En tanto los datos provinciales sobre autoidentificación étnica difieren mucho entre sus cantones, a manera de ejemplo se presentan datos sobre la población indígena de algunos cantones de las provincias con más incidencia de este tipo de trata: Guamote 92,9%, Colta 54% (Chimborazo); Antonio Ante 54,8%, Cotacachi 13,1% (Imbabura); Pedro Moncayo (16,1%); Pujilí 54,4% (Cotopaxi); Pillaro 21,3% y Tisaleo 18,8% (Tungurahua); Caluma 43,4% (Bolívar).



provincias de la frontera norte: Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos, ubicadas en la zona donde este delito inició como una extensión de esta práctica que se desarrolló en el marco del conflicto armado colombiano y de su posterior asociación con las redes de narcotráfico, y el surgimiento de bandas delictivas que siguen actuando luego de la firma del Acuerdo de Paz en 2016. Así lo sostiene un estudio reciente realizado en Colombia.

[Los datos] muestran que la evolución misma del conflicto hace que las llamadas bandas criminales, sean en la actualidad el grupo ilegal que más recluta población joven para el involucramiento ilegal en el conflicto. Supera por escaso margen a los otros actores insurrectos [FARC, ELN, AUC] (Ortiz Jiménez, 2017)

Las víctimas son tanto mujeres como hombres adolescentes y jóvenes, principalmente de zonas cercanas a la frontera colombo-ecuatoriana. El modus operandi de esta modalidad de trata de personas suele ser el uso de la fuerza y el rapto de las víctimas. El destino de las personas reclutadas son distintos puntos del territorio de la zona fronteriza del sur de Colombia, en donde se les obliga a participar en el cometimiento de delitos penados por la ley, como son: incorporarlos a sus filas, utilizarlos para trabajar en las plantaciones de cultivos ilícitos o en laboratorios clandestinos de procesamiento de droga (Defensoría del Pueblo-Colombia, 2017); y, en el caso de las mujeres, son forzadas a realizar distintas tareas para la subsistencia de los grupos que las reclutan, como también para explotación sexual (LA FM, 2018; Camacho, 2003).

En los últimos años, este tipo de trata también ha empezado a operar en otros lugares del país, reportándose casos en las provincias de Guayas (OIM, 2017) y Santo Domingo de los



Tsáchilas (OIM, 2012b), ambas ubicadas en la región Costa. Sin embargo, hasta hoy no se han conocido casos de esta modalidad de trata de personas que se haya dirigido hacia otros destinos, dentro o fuera del país.

En el Ecuador, entre los años 2014 y 2016, de acuerdo con los datos registrados por la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno, se reportaron pocos casos de trata de personas con otras finalidades, a saber: nueve con fines de **adopción ilegal de niñas y niños**; y, únicamente un caso registrado de trata con fines de **extracción o comercialización ilegal de órganos**. Mientras que entre 2015 y 2016 se conocieron 8 casos de trata **con fines de reclutamiento para actos penados por la ley** (Cuadro N. 4).

1.4. Perfil de las víctimas y el tratante

De acuerdo con la información proporcionada por la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno sobre la base de casos registrados de trata de personas, 9 de cada 10 víctimas son mujeres (Cuadro 6), lo que guarda relación con el hecho de que el 84% de casos conocidos son aquellos cuyo fin es la explotación sexual.

Cuadro 6
Víctimas de trata por sexo: 2014-2016

Sexo	Porcentaje
	89,0 %
	11,0 %
Total	100,0 %

Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional

Del total de casos de víctimas registrados en el Ecuador, un aspecto que vale la pena resaltar es que casi 4 de cada 10 personas tratadas (37%) son niños, niñas o adolescentes, mientras el 62% son personas adultas y el 1% corresponde a personas adultas mayores.

Cuadro 7

Víctimas de trata por edad: 2014-2016

Grupo etario	Porcentaje
Niños, niñas y adolescentes	37,0 %
Personas adultas	62,0 %
Personas adultas mayores	1,0 %
Total	100,0 %

Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional

Como se observa en el Cuadro 8, la gran mayoría de víctimas son ecuatorianas y, se desconoce la nacionalidad de un importante 27% y apenas se registran 4 casos de colombianas, 2 de venezolanas, y 1 víctima cubana y 1 peruana.⁵⁷

Cuadro 8

Víctimas de trata por nacionalidad: 2014 - 2016

Nacionalidad	Número	Porcentaje
Ecuatoriana	219	70,4 %
No determinada	84	27,0 %
Colombiana	4	1,3 %
Venezolana	2	0,6 %
Cubana	1	0,3 %
Peruana	1	0,3 %
Total	311	100,0 %

Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional

57 En algunos casos los registros no incluyen la variable nacionalidad, no existe o no se tiene acceso a un documento para obtener dicha información; y, existen casos como los de NNA que tienen reserva de información u otros como los de pornografía infantil donde no siempre se conocen los datos de la víctima, ya que se puede contar con la evidencia del video pero no se identifica a las personas que son víctimas. Esto sucede porque, en ocasiones, en las noticias del delito se incluyen: seudónimos, se desconoce identidad de la víctima, se la identifica con iniciales por reserva de información, o son imágenes en las que se desconoce sus datos.

58 En esta base no consta información sobre los fines de la trata.

Información actualizada y unificada entre el Ministerio de Gobierno y la Fiscalía General del Estado, correspondiente al año 2017 hasta octubre de 2018, arroja resultados muy similares sobre el perfil de las víctimas de trata con cualquier finalidad;⁵⁸ información muestra que el promedio de edad de las víctimas es 22 años. De ellas, el 83,5% de las víctimas de cualquier tipo de trata son mujeres y el 16,5% hombres. Al desagregar por grupos de edad y sexo se encuentra que ambos son de corta edad, es decir, que el grupo más vulnerable de ser víctimas de trata son niñas, niños y adolescentes, principalmente de sexo femenino.

Cuadro 9

Víctimas de trata por sexo y edad (enero 2017 - octubre 2018)

Grupos de edad	Mujeres		Hombres		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menores de 18	73	44,0	6	3,6	79	47,6
De 18 a 25	49	29,5	4	2,4	53	31,9
De 26 a 35	15	9,0	2	1,2	17	10,2
De 36 a 50	10	6,0	3	1,8	13	7,8
51 o más años	3	1,8	1	0,6	4	2,4
Total	150	90,4	16	9,6	166	100

Fuente: Ministerio de Gobierno y Fiscalía General del Estado.

Tal como se ha señalado al caracterizar las distintas modalidades de la trata de personas en el Ecuador, el perfil de las víctimas difiere de acuerdo con los fines de la misma.



Así, en el caso de la trata con fines de explotación sexual se identifica como las principales víctimas a mujeres adolescentes y jóvenes, que acarrean experiencias de malos tratos o abuso sexual, tal como reportan varios estudios del país y la región, a saber:

Muchas adolescentes se sienten solas por distintos motivos: han sufrido discriminación dentro de la familia, no han tenido un buen desempeño escolar, han vivido el abandono del padre o de la madre. Si además hay un antecedente de abuso sexual o violación, son personas particularmente vulnerables al engaño (Torres Falcón, 2014).

Por lo general, actúan como enganchadores hombres jóvenes que hacen amistad y enamoran a las chicas, les ofrecen trabajo y una nueva vida en otro lugar, por lo cual ellas dejan su familia y aunque se desplazan de forma voluntaria, lo hacen engañadas. El hecho de que muchas de las víctimas hayan aceptado ir con el tratante, es un factor que suele crear confusiones e impide que este delito sea ubicado como trata, tal como han señalado informantes calificados consultados para este diagnóstico (Fiscalía y Ucdtptm).

También hay evidencias de que esta modalidad de trata al interior del país, está afectando a mujeres indígenas amazónicas que son trasladadas a ciudades de la misma región y hacia la provincia de Loja, como en el caso de víctimas de la nacionalidad Shuar. En esta provincia se ha tenido información de hombres homosexuales jóvenes que estarían siendo trasladados desde el interior del territorio hacia la capital de la provincia para ser explotados.

Entre las víctimas, rescatadas en el Ecuador, de trata internacional con fines de explotación sexual la mayoría son mujeres colombianas y peruanas (OIM, 2012). Además, en los últimos años se han detectado casos de mujeres haitianas, cubanas y dominicanas quienes al estar como inmigrantes o de tránsito en el Ecuador y hallarse en situación de vulnerabilidad, han sido captadas y sometidas a explotación sexual por tratantes ecuatorianos y de otras nacionalidades (entrevista a agentes Ucdtptm). En algunas ocasiones, son mujeres que iban a ser trasladadas hacia otros países y que empiezan a ser explotadas mientras dura su estadía en el Ecuador.

En los últimos dos años, entre las víctimas de trata están mujeres venezolanas jóvenes que han migrado hacia el Ecuador en búsqueda de oportunidades laborales, en procesos de reunificación familiar, entre otros, debido a la situación social, política y económica de su país.

De acuerdo con el Sistema de Registro de Casos de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, entre enero de 2017 y octubre de 2018, se registraron tres eventos en los cuales cinco víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual eran mujeres de nacionalidad venezolana: dos jóvenes de 20 y 21 años y tres menores de edad, dos de ellas eran víctimas de prostitución forzada en un centro de tolerancia en la provincia de Manabí. Las otras víctimas fueron rescatadas en la provincia de Imbabura y en el Distrito Metropolitano de Quito.

Esta tendencia se constató cuando en noviembre de 2018 la Unidad contra el Delito de Trata de personas y Tráfico ilícito de



Migrantes de la Policía, efectuó un operativo en Guayaquil, mediante el cual fueron rescatadas siete mujeres venezolanas víctimas de trata que habían sido captadas a través de redes sociales y de reclutadores que las contactaban cuando cruzaban la frontera colombo-ecuatoriana, ofreciéndoles trabajo y vivienda⁵⁹.

Por otro lado, entre las víctimas de trata con fines de explotación laboral están también hombres adolescentes y jóvenes, con baja escolaridad y con escasas o nulas oportunidades de trabajo en sus territorios quienes son captados para trabajar en la minería y en la agricultura, en condiciones de explotación. Se ha ubicado que principalmente se capta a afrodescendientes de la provincia de Esmeraldas (OIM, 2012a), y a mestizos de zonas rurales de las provincias de la frontera sur del Ecuador (OIM 2012g; 2012h; 2012i).

El perfil de las víctimas de reclutamiento forzado con fines delictivos afecta básicamente a hombres y mujeres adolescentes y jóvenes de las provincias ubicadas en la frontera con Colombia, cuyos territorios han sido afectados por el conflicto armado y las prácticas ilícitas que se han desarrollado en dichos territorios, por ejemplo, la recolección y procesamiento de la coca. Finalmente, es importante hacer énfasis, en el hecho de que los datos, esconden una realidad que afecta a un grupo de población más amplio del que se conoce y que no distingue edad o sexo, por tanto constituye un desafío para el país, mejorar los sistemas de investigación y persecución del delito, así como fomentar la denuncia de las distintas modalidades de trata de personas.

2.- Respuesta institucional frente a la trata en el Ecuador

2.1.- Política pública en materia de trata de personas

Como se expuso al revisar la trayectoria de la política pública sobre trata de personas en el Ecuador, esta fue considerada una prioridad a partir del año 2004. Para tal cometido, se creó una Comisión Interinstitucional encargada de elaborar y ejecutar el Plan Nacional contra la Trata de Personas, el cual fue aprobado en 2006 y estuvo vigente hasta la publicación de este plan.

A través de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su reglamento aprobado en 2017 facultó al Ministerio de Gobierno la rectoría en materia de trata de personas, y en el mismo año se creó la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes en dicha cartera de Estado. Esta instancia, además de las atribuciones que constan en su Estatuto, es la responsable de coordinar las acciones del Comité Interinstitucional de acuerdo con tres ejes: a) prevención y promoción de derechos, b) protección integral a las víctimas; y, c) investigación y judicialización. De ahí que esta Dirección del MDG haya liderado la construcción participativa del presente Plan.

En esa sección del diagnóstico se recogen los principales avances conseguidos tanto en términos generales como en cada uno de los ejes de trabajo del CI, aunque muchas de las acciones desarrolladas por las distintas instituciones estatales fueron ejecutadas de forma autónoma, es decir, su trabajo

⁵⁹ <https://www.elciudadano.cl/latino-america/siete-venezolanas-fueron-rescatadas-en-ecuador-victimas-de-explotacion-sexual/11/19/#ixzz5cshaRTOP>



no necesariamente se orientó a cumplir la política pública definida en el Plan Nacional.

2.2 La política anti trata en general

Un panorama sobre la situación general de la política pública contra la trata de personas y sobre la respuesta de cada una de las instancias estatales que integran el CI se obtuvo a través de la información entregada mediante una matriz elaborada para recabar información de dichas entidades. A continuación, se analizan los resultados más relevantes según esta fuente, la misma que se complementa con información proveniente de registros administrativos, de distintos procesos participativos, entre ellas, las jornadas diagnósticas realizadas, el taller borrador y consultas a informantes calificados, pertenecientes tanto del Estado como a la sociedad civil.

Con respecto a la pertinencia y funcionamiento del Comité, la apreciación de las entidades que lo integran es positiva. A través de una escala de 1 (deficiente) a 5 (excelente), se consultó sus percepciones sobre la coordinación para abordar casos o colaborar en actividades entre las entidades que forman parte del CI. Se obtuvo una calificación promedio de 4, es decir, que se considera como muy bueno el nivel de articulación que tienen para desarrollar algunas acciones e intercambiar información.

A pesar de ello, varios actores institucionales señalan que aún hay dispersión de esfuerzos, por tanto proponen mejorar los canales de comunicación y los mecanismos de articulación; así como fortalecer el proceso de seguimiento

al cumplimiento de las metas establecidas en la planificación. Con ese objetivo, se plantea también profundizar la relación y crear sinergias con las organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación internacional, la empresa privada y la academia.

Hay varios indicadores que señalan que aún hay retos para llevar a cabo la política pública contra la trata de personas en todas sus dimensiones: cinco de las 12 instituciones que integran el CI, señalan que no cuentan con **presupuesto suficiente** para ejecutar el Plan Operativo Anual (POA) sobre trata de personas, sea de forma directa o indirecta. En la misma línea se ubica la situación con respecto al personal asignado para trabajar en acciones directa o indirectamente vinculadas con la trata de personas; lo que limita su accionar y plantea el desafío de encontrar alternativas para solventar esta debilidad. Por tanto, entre los retos señalados por las instituciones del CI es contar con mayores recursos y con asignaciones específicas para cumplir a cabalidad sus competencias, con dedicación exclusiva al tema de trata.

A pesar de las acciones de sensibilización y capacitación desarrolladas por las instituciones del Comité, aún es limitado el número de servidores públicos especializados en la materia para atender esta problemática de forma adecuada⁶⁰. Hace falta profundizar el conocimiento sobre las características de este delito, las competencias de cada institución, los procedimientos y la legislación vigente. A ello se suma la alta rotación de personal. Al respecto, los participantes al taller de trabajo realizado el 11 de junio de 2019 en la ciudad

60 Comisaría, provincia de Manabí, taller de trabajo 11 de junio de 2019.



de Quito, realizado el 11 de junio de 2019 en la ciudad de Quito, plantearon la importancia de generar información no sólo de carácter estadístico; sino de información estratégica sobre las causas de la trata, factores de naturalización y aspectos culturales. Junto a este ámbito, la vinculación de la academia es vital; no sólo para investigar científicamente el fenómeno, sino también, para formar al personal a través de una oferta académica especializada⁶¹.

En lo que respecta a contar con normativa interna específica para abordar la trata, se encuentran avances, pues cinco instituciones cuentan ya con protocolos o normas técnicas, pero otras señalan la necesidad de contar con instrumentos oficiales referidos de forma específica los procedimientos para abordar la trata de personas y definir más claramente las rutas interinstitucionales⁶².

Al respecto, los participantes al taller de trabajo mencionado anteriormente, plantearon la necesidad de generar protocolos, rutas de atención, sistemas de referencia y contrareferencia y herramientas de registro interinstitucionales; todo esto, tendiente a reducir la duplicidad de funciones y dispersión de esfuerzos institucionales⁶³.

En cuanto a tener mecanismos de registro o bases de datos para obtener información estadística sobre la trata de personas, se encuentra que 10 de las 12 instancias del Comité Interinstitucional las tienen, lo que indica un avance sustancial; sin embargo, se

ha planteado la necesidad de homogenizar categorías e indicadores⁶⁴. Por ello, el MDG ha puesto en marcha el Sistema de Registro de Víctimas de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (REGISTRATT), lo que contribuirá a tener información consolidada sobre este delito y permitirá dar un seguimiento a los casos, los procesos de protección integral, judicialización, restitución y reparación de derechos. Todo ello aportará información que permita una actuación más eficaz de las instituciones involucradas.

2.3 Respuesta institucional por ejes del Plan

Conforme a lo dispuesto en el marco jurídico nacional vigente y, particularmente en el Acuerdo Interinstitucional N° 0010-2018 que determina las atribuciones de las instituciones integrantes del CI y de cada una de sus mesas técnicas conformadas por ejes, a continuación se hace un breve análisis de la respuesta institucional.

Eje de prevención y promoción de derechos

Esta mesa técnica está conformada por todas las instituciones del Comité. Al respecto, según los reportes entregados por las entidades que lo integran, todas han realizado actividades, acorde con sus competencias.

En lo que respecta a elaborar propuestas de estrategias sobre técnicas de alerta temprana (Lit. a); de prevención y promoción con enfoque de derechos (Lit. b); y, de diseñar acciones

61 Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

62 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ministerio de Gobierno, MIES, Defensoría del Pueblo y Mineduc.

63 Secretario de la Unidad de Delincuencia Organizada, Policía Nacional, provincia de Esmeraldas, taller de trabajo 11 de junio de 2019.

64 Analista de seguridad, provincia del Guayas, gestor de seguridad, Provincia de Loja, Taller de trabajo, 11 de junio de 2019.



planes, programas, proyectos y estrategias para la prevención de la trata (Lit. e), se encuentra que la mitad de instituciones que integran el Comité,⁶⁵ han participado o desarrollado actividades en conjunto, como es la realización de ferias ciudadanas informativas orientadas a la prevención de la trata de personas y a la promoción de derechos, las cuales se han desarrollado en varias ciudades del país. Dichas instituciones son del Ejecutivo y Función Judicial, tales como la Fiscalía.

En cuanto a estrategias de alerta temprana, una iniciativa que ha sido oportuna son las visitas informativas y de promoción que se han hecho a las terminales terrestres, sobre todo en la ciudad de Quito, pues esto ha permitido llegar de forma directa a población en situación de vulnerabilidad y en riesgo de ser potenciales víctimas de trata, como son los migrantes venezolanos que han llegado al país en condiciones de vulnerabilidad y que se congregan en esos lugares. Es interesante también la puesta en marcha de una línea telefónica para brindar información preventiva sobre los riesgos de las ofertas laborales fraudulentas y permite conocer si son medios de captación con fines de trata.

También se han realizado campañas a través de redes sociales, con el fin de prevenir la trata de personas, las mismas que tuvieron resultados muy positivos. Si bien son iniciativas importantes para llegar a adolescentes y jóvenes que es el grupo humano en mayor riesgo frente a la trata, es necesario evaluar su impacto,

conocer si estas llegan a las comunidades más pobres y aisladas; pero sobre todo hacerlas de forma continua, tal como fue recomendado en las Jornadas diagnósticas. Se ha encontrado también, que los contenidos de las campañas se orientan a alertar a las potenciales víctimas, no a desalentar la demanda de los potenciales consumidores y explotadores de los servicios y bienes derivados de la trata de personas y; además, no se cuenta con información sobre el impacto de estas campañas; al respecto, una de las informantes claves en territorio indicó:

“(...) sería indispensable hacer conocer las sanciones y eso pueda ayudar a frenar el delito, porque no se habla nada sobre sanciones del código penal, (...) se debe informar no sólo a potenciales víctimas sino también a victimarios”⁶⁶.

En este sentido, cabe destacar la importancia de fortalecer estrategias y actividades preventivas que ataquen las causas que propician la trata de personas en territorios de origen, como la campaña para prevenir la mendicidad o las orientadas a las familias de las zonas fronterizas, dado que, como ya se había mencionado, la pobreza, exclusión social, carencia de oportunidades, las jerarquías sociales de género y adultocéntricas, son factores estructurales que sitúan a determinados grupos humanos en condición de vulnerabilidad frente a la trata de personas.⁶⁷

Participantes del taller de trabajo, realizado el 11 de junio de 2019, indicaron como

65 Ministerio de Gobierno, MSP, MIES, SDH, Fiscalía, Ministerio de Turismo, MINEDUC.

66 Jefa política, Gobernación, Provincia del Carchi, taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

67 Ambas iniciativas son ejecutadas por el MIES.



relevante la necesidad de armonizar acciones entre instituciones estatales del nivel central; Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), actores comunitarios, empresas y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la implementación de acciones de prevención⁶⁸; al respecto se dijo:

(...) No es lo mismo una campaña para la ciudad que para el área rural; ahí funciona la palabra, la radio, no los afiches como en las ciudades. De igual manera, los influenciadores deben ser locales, tomando en cuenta aspectos que tienen que ver con interculturalidad. Y dentro de ese enfoque está el tema religioso, las iglesias evangélicas, los pastores, que tienen gran incidencia en la población, en casos como el de Guamote y Colta⁶⁹.

Así mismo, se indicó, “el sistema de protección comunitario es prioritario (...) lo que no se visibiliza no existe”,⁷⁰ “(...) es importante el tamizaje temprano con banco de preguntas, para saber quién puede ser una posible víctima (...) no sólo se debe prevenir a través de comunicación, se deben inventar nuevos mecanismos⁷¹.

Ahora, sobre la responsabilidad de proponer y llevar adelante procesos de capacitación a servidores/as públicos y operadores de justicia (Lit. b), varias instituciones han realizado talleres, dictado conferencias entre otros esfuerzos para que su personal se sensibilice y conozca mejor el tema. Un avance relevante

es que el Consejo de la Judicatura cuenta con mallas curriculares y ha realizado capacitaciones sobre trata de personas y movilidad humana, con los operadores de justicia en la frontera norte y sur del Ecuador.

No obstante, el desafío es ampliar la cobertura y llevar a cabo procesos de formación más sostenidos que posibiliten la especialización del personal. Se torna ineludible avanzar en el uso de nuevas tecnologías e incentivos para que más servidores públicos y funcionarios judiciales accedan a esta formación; pues como lo manifestaron varios actores, es necesario fortalecer las capacidades institucionales para identificar, prevenir y responder a casos de trata de personas de forma adecuada.

En esta línea, resulta no menos importante visibilizar el fenómeno y el delito ante lo cual la reducción de las barreras de acceso a canales de denuncia y la sensibilización de autoridades es muy importante; al respecto, se indica que “(...) desde el principio debe haber confiabilidad, protección para la víctima; yo denuncio porque siento que me van a proteger y no me pasa nada después”⁷². Aspecto que conduce a pensar sobre la importancia de la transparencia, la reducción de la impunidad y la sensibilidad de los operadores de justicia, policía y servidores públicos del sector social para atender el caso.

Por otro lado, una acción preventiva importante efectuada por el Ministerio del Trabajo, ha sido la detección de casos

68 Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

69 Funcionario, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Provincia de Chimborazo, taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

70 Asistente taller de trabajo de 11 de junio de 2019, Provincia del Oro

71 Miembro de la mesa contra la violencia, Provincia del Azuay, Taller de levantamiento de información de 11 de junio de 2019.

72 Participante taller de trabajo 11 de junio de 2019, Sociedad Civil, Provincia de los Ríos.



de explotación laboral cuando realizan las inspecciones aleatorias para verificar el cumplimiento de las obligaciones patronales. Junto con OIM han producido un manual con ese objetivo y se logró la regularización de las relaciones laborales sobre trabajadores migrantes a través de estas inspecciones.

En esa misma línea, la Dirección de Control e Inspecciones del Ministerio del Trabajo ha dispuesto a las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público, controlar y monitorear de manera frecuente las propuestas laborales ofertadas a través de redes sociales con el fin de identificar ofertas de trabajo fraudulentas; así como la realización de inspecciones aleatorias de trabajo en el ámbito local. En complementariedad, actores del nivel local indicaron la necesidad de generar compromisos de empresas y productores en trabajar bajo la ley y respetando los derechos laborales de las personas⁷³.

Algunas líneas estratégicas de acción institucional se pueden adelantar de la participación de actores territoriales relevantes durante la realización del presente plan; la primera es relativa a la necesidad de realizar acciones dentro de establecimientos educativos; no solo garantizando el acceso al derecho a la educación; sino configurándolos como ejes de cohesión comunitaria, espacios libres de mendicidad, trabajo y explotación infantil y cometimiento del delito de trata⁷⁴.

La segunda línea estratégica, implica la relevancia de modificar patrones socioculturales tendientes a la violencia y la naturalización del fenómeno. En este marco, el análisis de determinantes y causas locales de la naturalización en ciertas comunidades y la pertinencia cultural y lingüística de las acciones; sobre todo comunicacionales es prioritario⁷⁵.

En este sentido, la intervención focalizada y diferenciada hacia el sector rural es vital; así como el fortalecimiento del tejido social y redes comunitarias, la ubicación de actores estratégicos como las juntas parroquiales, medios de comunicación locales y las iglesias son fundamentales. Así lo manifestaron asistentes al taller de trabajo de 11 de junio de 2019 cuando indicó “hacemos asambleas comunitarias y usamos iglesias para esto, porque debemos aprovechar todos los recursos”⁷⁶, es importante conocer cuáles son nuestros principales aliados, medios de comunicación, la iglesia (...) los grupos eclesiásticos pueden promover un discurso sobre la forma en que estas prácticas contravienen la convivencia social y el ordenamiento jurídico nacional⁷⁷; “(...) se trata de la existencia de un sistema de protección comunitario, que genere sistemas de alerta temprana”⁷⁸.

Una tercera línea estratégica en consonancia con lo indicado anteriormente sobre las fronteras norte y sur es: la atención a personas en condición de movilidad; donde a la fecha de elaboración del presente documento, la crisis migratoria venezolana se ve como un factor

73 Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

74 Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

75 Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

76 Funcionario, jefatura de policía de Guayaquil, Policía Nacional, Provincia del Guayas.

77 Presidente, Corte provincial de justicia del Oro, Función Judicial, Provincia del Oro.

78 Representante de la Federación de Mujeres, provincia del Oro, Taller de trabajo de 11 de junio de 2019.



que incide en el fenómeno y delito de trata dentro del territorio ecuatoriano; de donde se desprenden acciones institucionales tales como la gestión integral de fronteras y la existencia de protocolos de atención a personas en condición de movilidad humana con diferentes estatus migratorio, la reducción de barreras de acceso a la regularización para venezolanos y venezolanas; tomando en cuenta que ante su situación de irregularidad se exponen a riesgos sobre todo de explotación laboral y sexual por parte de perpetradores y consumidores en el territorio ecuatoriano.

En términos generales, a pesar de los avances en el eje de prevención, es necesario encontrar mecanismos para el desarrollo de actividades de mayor envergadura; y, aumentar la inversión en la capacitación de servidores públicos y judiciales. Se requiere también fortalecer la vigilancia en los lugares de origen de la trata, así como en las instancias de control migratorio. De ahí la relevancia del trabajo en los territorios en dos direcciones: a) promoción de los derechos humanos de mujeres, niñas, niños y adolescentes que son las principales víctimas de la trata de personas, con el fin de disminuir las vulnerabilidades de estos grupos de población; y, b) mejora de las condiciones de vida a través de la ampliación de su acceso a salud, educación y servicios, como también de creación de oportunidades laborales, de fuentes de ingreso y de desarrollo personal.

Eje de protección integral

Conforme con el Acuerdo interinstitucional

0010, las entidades responsables de este eje deben: proponer estrategias para la protección (Lit. d), elaborar propuestas de proyectos y acciones para la protección de las víctimas de trata de personas (Lit. a), y proponer estrategias de trabajo conjunto con la sociedad civil y organismos intergubernamentales.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) es la entidad responsable de brindar protección y atención integral a las víctimas de trata niñas, niños y adolescentes, atribución que la ejecuta a través de dos casas de acogida especializadas para mujeres adolescentes víctimas de trata con fines de explotación sexual: “Alas de Colibrí”⁷⁹ ubicada en la ciudad de Quito, y “Casa Linda” que funciona en la ciudad de Machala, las cuales cuentan con un equipo técnico interdisciplinario capacitado para ello⁸⁰. Estos servicios cumplen una labor fundamental para apoyar a la restitución de sus derechos.

No obstante estos esfuerzos institucionales, las casas de acogida son limitadas en número, modalidades y orientación para la atención a víctimas fuera de aquellas que son mujeres adolescentes; ante lo cual se debe trabajar en el incremento de la cobertura de casas de acogida a nivel nacional, la diversificación de modalidades en función de los perfiles de las víctimas y en el desarrollo de protocolos de atención diferenciados en casas de acogida⁸¹.

Por su parte, la Secretaría de Derechos Humanos brinda atención en crisis a las VdT que retornan

79 Esta fundación es financiada de manera parcial por el MIES

80 En los registros del MIES, hay otras instituciones de la sociedad civil que acogen eventualmente a víctimas de trata, pero no se dispone de información sobre su accionar. Estas son: Aldeas SOS Imbabura, Hogar Nuestra Señora de Loreto en Guayaquil, Centro de acogimiento GAD Municipal de Pastaza, Casa Hogar “Semillas de colores” en Lago Agrio, Centro Dorotea Carrión en Loja y Santa Mariana de Jesús.

81 Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019.



del exterior; así como protección a las personas adultas víctimas de trata a través del Servicio Especializado de Protección Especial (SEPES), que ofrece una “guía jurídica y psicosocial a la población sobre temas legales, procesales, sociales y psicológicos”⁸².

Con el fin de fortalecer la atención de las casas de acogida se está trabajando en el modelo y protocolos de atención y protección de las víctimas de trata, el cual se espera concluir en el corto plazo. En dicha norma técnica habrá que incluir el componente de acompañamiento especializado permanente que se requiere dar a las víctimas durante su proceso de reinserción social. Ello implica trabajar con las familias y trabajar con la comunidad para evitar la estigmatización, y restituir los derechos conculcados (acogimiento integral, educación, salud, empleo o fuente de ingresos, etc.).

Diversos actores tanto del Estado como de la sociedad civil han planteado la necesidad de ampliar la cobertura de los servicios especializados de protección y de desarrollar otras modalidades de atención y acogimiento no institucionalizadas para las víctimas adultas que lo requieran, y a niños, niñas y adolescentes que hayan sido tratados con fines distintos a la explotación sexual.

Asimismo, varias entidades que conforman un Comité Interinstitucional consideran indispensable y han dado los primeros pasos para construir un modelo de atención integral para el abordaje de la trata de personas, definir mejor las rutas de atención y que todas las entidades cuenten con protocolos para la prevención de la trata de personas y la protección de las víctimas en función de su perfil y fines de trata⁸³; así como, un modelo de trabajo con la familia, seguimiento al mismo y evaluación de riesgo de las familias⁸⁴. Es fundamental contar con directrices claras que permitan una eficiente y eficaz coordinación entre las instituciones que conforman el sistema de protección (MINEDUC, Ministerio de Salud, MIES, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio del Trabajo) para asegurar que las víctimas tengan acogida de calidad, acceso a salud integral con énfasis en salud sexual y reproductiva, facilidades para la reinserción educativa, acceso a empleo o fuentes de ingresos⁸⁵, y acompañamiento en todo ese proceso⁸⁶, así como evitar la revictimización durante los pasos que implica la atención integral a víctimas⁸⁷ y la diferenciación de servicios de protección, ya que hay grupos poblacionales tales como LGBTI que no reciben servicios de protección⁸⁸.

82 <https://www.justicia.gob.ec/direccion-de-relacion-con-la-ciudadania/>

83 Miembro de mesa contra la violencia, Provincia de Azuay, Taller de trabajo de 11 de junio 2019.

84 Oficial de la Organización Internacional para los Migrantes (OIM); Miembro de la mesa contra la violencia, provincia de Azuay, taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

85 Se reconoce institucionalmente la limitación del Comité Interinstitucional en cuanto a la generación de oportunidades laborales dado que el Ministerio de Trabajo tiene a su cargo, la regulación y control de las relaciones laborales, más no la generación de empleo (Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019)

86 Funcionaria, SPAVT, Provincia del Oro, Taller de trabajo de 11 de junio 2019.

87 Al respecto, uno de los asistentes al taller de trabajo de 11 de junio de 2019 indicó “las víctimas llegan primero a los SEPES, allí cuentan su primera versión, luego Fiscalía pide otra versión; se debería tomar sólo la primera para evitar la revictimización” Gestor de seguridad, Provincia de Loja, Taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

88 Funcionaria, Ministerio de Gobierno, nivel central, taller de trabajo de 11 de junio de 2019.



Cabe recalcar que una estrategia de coordinación interinstitucional que garantiza la protección integral de las VdT es el funcionamiento del Equipo de Casos, mediante el cual se da seguimiento de forma particular a los casos para asegurar la provisión de los servicios de atención y restitución de derechos así como asegurar la investigación y la sanción penal a los perpetradores. Si bien este equipo logra dar seguimiento a los casos, es necesario mejorar la respuesta oportuna e integral a las víctimas de trata por parte de las diferentes instituciones involucradas, particularmente en el acompañamiento y durante su reinserción social.

El Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otras Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) de la Fiscalía, juega un papel fundamental para asegurar medidas de protección y asistencia integral a las víctimas de trata que denuncian ante la justicia. Sin embargo, este programa requiere fortalecerse mediante la asignación de mayores recursos humanos y económicos y la capacitación de su personal⁸⁹. También se ha evidenciado que es indispensable contar con mecanismos que aseguren los derechos de las víctimas que no denuncian este delito.

En este sentido, es importante considerar mecanismos de incentivo a denunciar el delito por parte de la víctima y la reducción de barreras de acceso al sistema de denuncias

para que facilite su inserción al sistema de protección a víctimas y testigos (SPAVT), donde un adecuado acompañamiento psicológico, la elaboración de un proyecto individual y familiar, el periodo de reflexión⁹⁰; pero además, la sensibilización de quienes reciben las denuncias son prioritarias, ante lo cual una dirigente local durante el taller de trabajo realizado el 11 de junio de 2018 indicó “en algunas oportunidades ni siquiera nos recibían la denuncia en Fiscalía; por lo que la formación del funcionario es importante, se da un juicio al momento de la denuncia”⁹¹.

Asimismo, es necesario fortalecer, sensibilizar y capacitar a las Juntas de Protección de Derechos de los GAD, tenencias políticas, comisarías y juntas parroquiales para coadyuvar en medidas de protección de derechos y que emitan medidas de protección para las niñas, niños y adolescentes de acuerdo con el Código de la Niñez y mujeres víctimas de trata como lo estipula la Ley Orgánica para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres, en el caso de las Juntas de Protección de Derechos⁹². En esta misma línea, actores del nivel territorial recomendaron la coordinación a nivel nacional con gremios de los gobiernos autónomos descentralizados tales como la Asociación de Municipales Ecuatorianas.

Sobre la protección a personas ecuatorianas presuntas víctimas o efectivamente víctimas de trata en otros países, el Ministerio de

89 Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

90 Funcionaria, SPAVT, Provincia de Loja; Miembro de mesa contra la violencia, Provincia de Azuay.

91 Dirigente del Cantón Cotacachi, Provincia de Imbabura, taller de trabajo de 11 de junio de 2019

92 En este sentido, existen buenas prácticas locales como del cantón Riobamba, donde la emisión de una ordenanza regularizó el funcionamiento del sistema local de protección que puede permitir la restitución de derechos (Ficha de procesamiento de información de taller de trabajo, mesa de protección, 11 de junio de 2019)



Relaciones Exteriores y Movilidad Humana brinda “protección emergente y retorno asistido a compatriotas víctimas de trata de personas en el exterior”. Los países de explotación de las víctimas de trata retornadas en 2018 fueron de: Colombia, Perú y Chile principalmente; pero también de México, Panamá y EE.UU. Para garantizar el retorno seguro y protegido de las víctimas de trata ecuatorianas a Ecuador, o de extranjeras a su país de origen, se cuenta con un protocolo de actuación para las distintas instituciones vinculadas, no obstante, se reconoce la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional. La diversificación de los países de origen y explotación de las víctimas de trata de personas, amerita ampliar la suscripción de instrumentos internacionales de cooperación para la investigación y protección de las víctimas de trata, como también fortalecer los mecanismos institucionales para otorgar las visas de residencia temporal de excepción para las víctimas.

Eje de investigación y judicialización

Este eje se refiere al proceso en el cual las instituciones de la administración de justicia conocen, investigan y sancionan la trata de personas y garantizan la reparación de los derechos conculcados. En la investigación la principal responsabilidad recae en la Fiscalía General del Estado (FGE) quien con apoyo de la Policía Nacional como organismo auxiliar impulsa la investigación previa para su judicialización en la cual posteriormente interviene el Sistema de Justicia.

Para cumplir con su mandato, la FGE investiga la trata de personas a través de la Fiscalía

Especializada en Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional (FEDOTI); pero subsumida en una instancia que centra sus esfuerzos en el combate al tráfico de drogas en el ámbito internacional. En consecuencia la problemática de la trata de personas queda relegada en el campo de la investigación criminal.

Considerando que también pueden conocer este delito de trata de personas los fiscales multicompetentes, los de flagrancia y los de violencia contra las mujeres, es necesario fortalecer las capacidades de estos operadores de justicia para que actúen con un abordaje integral (género, protección, derechos humanos y reparación de las víctimas) donde la academia se presenta como un aliado estratégico⁹³; y, contar con un protocolo de investigación ad hoc para evitar que la trata sea confundida con otros delitos.

También cumple una función fundamental en la investigación de los casos la Policía Nacional a través de la Unidad contra el Delito de Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, instancia que en coordinación con la Fiscalía investiga los presuntos casos de trata de personas, rescata a víctimas y detiene a los tratantes.

Una iniciativa interesante y que ha arrojado resultados positivos es ir a los operativos policiales acompañados de funcionarios del Ministerio de Trabajo para que verifiquen la situación laboral o de explotación, y del SPAVT con el fin de activar inmediatamente las medidas de protección a las víctimas.

Vale la pena indicar que esta Unidad policial realiza su labor a partir de la delegación fiscal,

93 Coordinadora de mesa de seguridad, Provincia de los Ríos, taller de trabajo de 11 de junio de 2019.



sea por denuncias hechas por las víctimas directas o indirectas, como también de la información anónima hecha a través de la línea telefónica 1800-Delito (335486). Este medio ha sido útil para receptor información sobre este delito, la misma que ha permitido una actuación eficaz para rescatar a las víctimas y detener a los explotadores que actúan en la fase final del proceso de trata, y referirles al sistema judicial. Pese a los avances, se requiere racionalizar la demanda de Fiscalía hacia la Unidad, puesto que solicita su apoyo en investigaciones de delitos que no corresponden con su misión institucional, distrayendo recursos y tiempo. Otro problema es que la Unidad está concentrada en Quito debiendo trasladarse continuamente para cumplir con las delegaciones en distintos territorios del país; de ahí la necesidad de desconcentrar sus servicios.

Un avance importante es la suscripción de memorandos de entendimiento con las policías de otros países (Chile, Colombia, España y Perú) para intercambiar información, aunar esfuerzos para la investigación de la trata y la detención de los tratantes, como también, para agilizar los procedimientos en los casos de trata internacional. Un ejemplo que da cuenta de la importancia de esta colaboración y de que exista un enfoque intercultural fue el caso de indígenas víctimas de trata de personas que estaban siendo explotados en Chile, cuya policía había interceptado llamadas en lengua kichwa y solicitó apoyo para traducir los audios y que fue realizada por la Unidad especializada de la Policía, posibilitando el rescate de las víctimas y la detención de los responsables.

Una experiencia interesante y que se podría ampliar en distintos territorios, es la denominada

investigación preventiva desarrollada por la Policía conjuntamente con el Ministerio de Gobierno, la cual consiste en contar con redes de personas que alertan sobre posibles casos de trata y proporcionan indicios a partir de los cuales los agentes policiales realizan una investigación orientada a impedir que se concrete el cometimiento del delito.

Con respecto al acceso a la justicia de las víctimas se encuentra que hay un número importante de denuncias que concluyen con sentencias condenatorias. De acuerdo con el Consejo de la Judicatura, en 2018 ingresaron 28 causas por el delito de trata de personas; se procesaron 35 causas incluyendo las iniciadas en años anteriores; y, se dictaron 16 sentencias condenatorias por las cuales 24 personas se encuentran privadas de libertad con penas acordes a las determinadas por la ley.

Ese mismo año se hicieron 13 apelaciones o pedidos de revocatoria de las condenas. De ellas en ocho casos no se admitió el recurso y en uno no se interpuso el recurso; mientras que en las causas conocidas en una se emitió una sentencia de segunda instancia, en otra se revocó la condena absolutoria previa, y en dos se ratificaron las sentencias absolutorias dictadas por los tribunales menores.

A pesar de estos resultados positivos, aún persisten algunos nudos críticos en el acceso a la justicia de las víctimas de trata. Una primera limitación relativa a fiscales y jueces de flagrancia que receptan los casos que surgen de los operativos realizados por la Policía, quienes al no estar capacitados sobre el delito de trata de personas no siempre conocen las particularidades que conlleva este delito, por



lo cual, hay ocasiones en que los casos de trata son judicializados por otros tipos penales, circunstancia que impide que se brinde la protección inmediata que requieren las víctimas. Es probable que esta confusión en la tipificación del delito obedezca a que en el Código Orgánico Integral Penal no se especifiquen los medios utilizados para el sometimiento de las víctimas, o que sea más compleja la investigación de la trata de personas en comparación con otros delitos (explotación sexual, explotación laboral u otras formas de explotación)⁹⁴.

Otra dificultad respecto del acceso a la justicia de las personas afectadas por la trata es que persiste en los operadores de justicia la concepción de que si la persona no ha sido secuestrada, trasladada por la fuerza, retenida, despojada de sus documentos, no hay lugar a trata. De ahí que algunos operadores de justicia no apliquen la disposición del COIP de que “el consentimiento dado por la víctima no excluye la responsabilidad penal” (Art. 110 núm. 5).

Otro aspecto señalado, tanto por las organizaciones que brindan protección como por las instancias responsables de la investigación y judicialización, es que las víctimas no alcanzan a reconocer los derechos que les fueron vulnerados a causa de la trata de personas y, por ende, no se perciben como víctimas. También la naturalización en la comunidad y las familias del delito de trata incide para que no se lo denuncie, especialmente en los casos de NNA para explotación laboral o

mendicidad. De ahí el planteamiento de que las investigaciones no se centren únicamente en el testimonio de las víctimas, sino que se basen en otros elementos probatorios⁹⁵.

La complejidad que conlleva el delito de trata de personas, sobre todo cuando tiene como finalidad la explotación sexual propicia la confluencia de varios factores y circunstancias para que las víctimas decidan no denunciar o desistan de seguir el proceso judicial. Entre ellos destacan: el temor a la estigmatización tanto para la víctima como para su familia, el contexto de inseguridad que se vive en las comunidades, las amenazas o represalias que toman los tratantes, desconfianza del manejo de la justicia por la presunta implicación de funcionarios con las redes delictivas, la revictimización en el proceso judicial⁹⁶, u otros (OIM, 2012), ideas que fueron corroboradas por asistentes al taller de trabajo realizado el pasado 11 de junio de 2019, en la ciudad de Quito con actores institucionales y de la sociedad civil⁹⁷.

Además, para las víctima no siempre es fácil romper el vínculo con los tratantes debido a la constante manipulación emocional y coacción psicológica a las que han sido sometidas. Hay ocasiones en que las amenazan, las vigilan y “les ponen abogados a las víctimas mayores de edad”, con el fin de impedir que actúen como testigos, nieguen el cometimiento del delito o abandonen el proceso judicial. Esta presión es más fuerte hacia aquellas víctimas de otros países que no

94 Funcionaria del Ministerio de Gobierno, Nivel nacional, Rosa Manso, Taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

95 Representante de la Federación de mujeres, Provincia del Oro; Miembro de la mesa contra la violencia, Provincia de Azuay, Taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

96 Funcionario de la Jefatura de policía de Guayaquil, Provincia del Guayas, Taller de trabajo de 11 de junio de 2019.

97 Coordinadora de mesa de seguridad, Provincia de los Ríos; Fiscal, Provincia de Esmeraldas; funcionaria del Ministerio de Gobierno, Nivel central, taller de trabajo de 11 de junio de 2019.



han legalizado su estatus migratorio, lo que las coloca en situación de doble vulnerabilidad.

Otras limitaciones anotadas por distintos actores son: la persistencia de estereotipos y prejuicios de género entre los operadores de justicia que inciden en la administración de justicia; pese a que cuentan con los conocimientos derivados de capacitación previa. Además, se ha encontrado que no siempre se realizan investigaciones integrales debido a la escasez de personal, sobre todo en las comunidades de origen. Por estos y otros motivos, los casos que llegan a judicializarse son reducidos, pues hay una brecha entre los 335 casos identificados entre enero de 2017 y octubre del 2018, frente a las sentencias dictadas: 16 condenatorias y 2 absolutorias.

El cumplimiento de la disposición judicial de que las personas sentenciadas deben pagar una indemnización a la víctima como un mecanismo de reparación, prácticamente no se cumple debido a que de acuerdo con la normativa, es

ella quien debe realizar las acciones para que esta se efectivice, lo cual las intimida por la peligrosidad de los tratantes. Adicionalmente, carecen de recursos para costear los gastos de abogados y realizar las gestiones para lograr el pago y la norma no contempla la posibilidad de una coactiva o incautación de bienes.

Resumen de resultados de las Jornadas Diagnósticas

En el marco del proceso participativo de formulación del PACTA, se realizaron “Jornadas Diagnósticas” en nueve ciudades del país: Quito, Cotacachi, Babahoyo, Portoviejo, Guayaquil, Santo Domingo, Loja, Machala y Cuenca. En estos espacios se discutieron los problemas a enfrentar para atender de forma integral el fenómeno de la trata de personas. A continuación, se presenta un resumen de dichas Jornadas.

PREVENCIÓN PROMOCIÓN DE DERECHOS	PROTECCIÓN	INVESTIGACIÓN JUDICIALIZACIÓN	GOBERNANZA
Causas estructurales como la pobreza y las jerarquías sociales.	Ausencia de un protocolo de actuación integral.	Falta de sensibilización; capacitación y especialización de servidores policiales y operadores de justicia.	Debilidad en la articulación y cooperación interinstitucional a nivel nacional.
Naturalización de la población de algunas modalidades de trata de personas como la servidumbre, mendicidad y explotación sexual	Casas de acogida especializadas insuficientes	Tipificar el delito de trata de personas y para recabar medios probatorios.	Dispersión y/o duplicidad de esfuerzos y recursos institucionales
Campañas de sensibilización no sostenidas y sin enfoque de derechos que colocan la responsabilidad en la víctima.	Déficit de servicios de acogimiento especializados para distintos grupos etarios, género y tipo de trata de personas (solo NNA y explotación sexual).	Casos no judicializados como trata de personas y encausados como otros delitos.	Falta de coordinación con organismos no gubernamentales, actores sociedad civil, sector empresarial y academia.



PREVENCIÓN PROMOCIÓN DE DERECHOS	PROTECCIÓN	INVESTIGACIÓN JUDICIALIZACIÓN	GOBERNANZA
Ausencia del sector empresarial en medidas de prevención.	Limitación en la infraestructura, presupuesto, recursos materiales y personal para brindar servicios de asistencia y protección a víctimas de trata.	Limitación de presupuesto y capacidades materiales.	Débil conocimiento y sensibilización de los funcionarios públicos frente a la problemática
Debilidad de control migratorio, notarias y pasos fronterizos y lugares donde puede perpetuarse la trata de personas .	Los programas de capacitación y especialización de servidores públicos encargados de la asistencia y protección de víctimas de trata son limitados.	Déficit y rotación constante de personal.	No hay mecanismos locales de coordinación para atención integral.
Escasa denuncia del delito	Re-victimización en los procesos de atención y protección Integral.	Desactualización en los métodos de investigación de casos de trata de personas y herramientas tecnológicas.	Déficit de coordinación con los gobiernos locales
No se contemplan campañas dirigidas a consumidores (servicios sexuales).	Debilidad en la construcción del proyecto de vida, reinserción familiar, social o laboral y falta de seguimiento a las víctimas de trata.	Operativos y/o en conjunto con otras instituciones insuficientes (Salud, Turismo, Migración, Trabajo)	
	Dificultad para la reparación integral a las víctimas de trata.	Debilidad en la generación de información y datos fiables.	

3.- Modelo sistémico de la trata: resultados del diagnóstico

A manera de conclusión, retomando la propuesta de análisis de los factores de riesgo y vulnerabilidad en varios niveles (individual, familiar, comunitario y país), y de acuerdo con los ejes del PACTA (prevención y promoción de derechos, protección, investigación y judicialización, y gobernanza), se presenta a continuación el modelo sistémico de la trata de personas en el país. El modelo ha sido construido recuperando, tanto la información desarrollada en este diagnóstico, cuanto la información proveniente de informantes calificados y los estudios citados a lo largo del documento. Constituye la síntesis sobre la cual se formularon los objetivos y acciones del PACTA.



Cuadro 10:

Modelo sistémico de la trata de personas en el país

PAÍS
<p>Prevención y promoción de derechos</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Se han privilegiado acciones de sensibilización y difusión ciudadana a través de ferias, redes sociales, campañas, entre otras.▪ Campañas no atacan causas estructurales del orden de género (mercantilización del cuerpo, mujeres como objeto sexual), adultocentrismo y xenofobia.▪ Persisten causas estructurales (pobreza, exclusión social y económica).▪ Políticas, programas y acciones centradas en la persecución del delito, debilidad en protección integral y hacia la víctima, dejando por fuera a victimarios y consumidores.▪ Se requiere de la acción coordinada con gobiernos autónomos descentralizados, actores comunitarios y del sector privado para la implementación de acciones de prevención.▪ Se identifica a centros de desarrollo infantil y educativos como espacios no solo de promoción del derecho a la educación; sino como ejes de cohesión comunitaria, espacios libres de trata, alerta temprana y prevención del delito.
<p>Protección integral</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Ausencia de protocolos especializados en trata de personas en cada una de las instituciones del CI.▪ Falta definición de rutas de atención integral y para la referencia, contrarreferencia de casos y sistema de registro de información interinstitucional.▪ Cobertura limitada de centros de acogimiento para víctimas.▪ Ausencia de servicios para jóvenes varones y población LGBTI.▪ Reparación a víctimas adultas de los servicios especializados solo considera la ayuda psicosocial.▪ Reparación a la víctima no contempla autonomía económica, reinserción comunitaria y familiar, y la reparación económica es inaccesible a víctimas de trata.▪ Ausencia de mecanismos de protección para víctimas que no denuncian.▪ Instrumentos internacionales de cooperación para protección no cubren a todos los países de origen de las víctimas que llegan al Ecuador o de ecuatorianas que son víctimas de trata en el exterior.▪ Se desconoce impacto de SEPES en personas adultas víctimas de trata (autonomía económica, inserción en sistema educativo)▪ Servicios de salud no tienen protocolo para atención integral de víctimas de trata y de los efectos en su salud física, sexual y psicológica.▪ Se reconoce limitación el hecho de que el CI no pueda incidir sobre mecanismos para generación de oportunidades productivas y laborales directamente, en vista de las atribuciones del Ministerio del Trabajo sobre relaciones laborales y de las acciones de inclusión económica del sector social.▪ Se requiere un modelo de trabajo con la familia y seguimiento; así como evaluación del riesgo de la familia o acogientes de la víctima.▪ La coordinación de acciones a nivel nacional con gremios de gobiernos autónomos descentralizados puede facilitar la coordinación con estas instancias por parte del CI.
<p>Investigación y judicialización</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Investigación se centra en la etapa final de la trata: explotación y no en todos los actores constitutivos del delito: no se desarticulan redes.▪ La estandarización de conceptos sobre los medios y fines de la trata y su incidencia a nivel normativo es esencial para el procesamiento de casos durante las fases de investigación y judicialización.▪ Dificultad en operadores de justicia para identificar el delito de trata de personas y se confunde con otros delitos (explotación sexual y laboral).▪ Limitados recursos humanos con experticia en el tema (operadores de FGE y judiciales, personal auxiliar).▪ COIP artículo 91 incluye como medios de trata de personas solo sometimiento, lo cual dificulta la obtención de elementos probatorios.▪ Instrumentos internacionales de cooperación no cubren a todos los países de origen de las víctimas que llegan al Ecuador o de ecuatorianas que son víctimas de trata en el exterior.▪ El marco jurídico y los procedimientos para la reparación a las víctimas de trata hacen que esta sea inviable.▪ Ausencia de un sistema para seguimiento de acciones de investigación y judicialización y la ausencia de un registro de datos unificados dificulta la investigación y judicialización de casos de trata.▪ La falta de asesoría legal y desconfianza en el sistema judicial, impiden que la víctima decida denunciar el delito.

PAÍS

Gobernanza

- Debilidad en políticas públicas específicas sobre trata: escasos presupuestos, limitados recursos humanos, falta de especialización, insuficientes servicios y acciones de protección con cobertura nacional, ausencia de casas de acogida para hombres y mujeres adultas víctimas de trata.
- Debilidad en coordinación para funcionamiento efectivo del sistema de protección.
- Sistemas de información no permiten tener un perfil más completo de la víctima, su familia, ni de los tratantes, fines y modalidades de la trata de personas.
- Debilidad en la coordinación interinstitucional en territorios.
- La vinculación con otros niveles de gobierno, academia y actores del sector privado resultan prioritarios en la implementación de la política pública contra la trata de personas.

COMUNITARIO

Prevención y promoción derechos

- Ausencia de acciones y campañas de prevención diferenciadas en las comunidades de origen y destino de las víctimas.
- Campañas de comunicación y sensibilización no cuestionan creencias o prácticas culturales locales que naturalizan la trata.
- Persistencia de pobreza e indigencia en territorios de captación de víctimas de trata, falta de oportunidades laborales.
- Ciudades con alta demanda de servicios ilegales derivados de la trata de personas: Quito, Guayaquil, Santo Domingo, Cuenca, Lago Agrio.
- Procesos de movilidad humana internos y externos, desplazamiento y refugio en determinados territorios, particularmente en fronteras.
- Se mantienen prácticas culturales locales que fomentan la imagen de las mujeres como objeto sexual.
- El comercio del sexo esconde la trata con fines de explotación sexual.
- Naturalización de trata de NNA con fines de explotación laboral y mendicidad en determinados territorios.
- Vigencia de jerarquías inter e intra étnico-culturales.
- Aceptación y naturalización de violencia de género contra las mujeres y de maltrato a NNA.
- Xenofobia y estereotipos de género sobre mujeres, principalmente venezolanas y colombianas.
- Excepcionalmente se hace investigación preventiva en las comunidades de origen de las víctimas de trata para identificar captores y actores que participan en toda la cadena del delito.
- Resulta prioritario modificar patrones socioculturales tendientes a la violencia y a la naturalización del fenómeno como determinantes del delito a nivel comunitario.
- El fortalecimiento del nivel comunitario y la focalización de acciones diferenciadas en función del sector urbano y rural, así como de las características culturales de cada localidad son estratégicas para la generación de alertas comunitarias, alertas tempranas y canales de denuncia del delito accesibles a la población.

Protección integral

- Acciones e iniciativas de la mesa de protección y del Equipo de Casos llegan de forma débil a los territorios.
- Sistemas centralizados de protección (SPAVT) y de casas de acogimiento, no hay cobertura nacional.
- Deterioro de tejido social comunitario y ausencia de estrategias de reinserción de víctimas de trata en origen.
- Débil o nulo papel de las Juntas o Consejos de Protección de Derechos.
- Falta de articulación con servicios de otros actores (ONG, GAD).

Investigación y judicialización

- Escasa o nula denuncia en ciertas modalidades de trata de personas (mendicidad, explotación laboral) debido a que la comunidad no considera delitos a dichas prácticas o se generan barreras de acceso a canales de denuncia.
- Limitados recursos humanos especializados en función judicial, en especial en ámbito territorial.
- Ausencia de servicios de asesoría legal para apoyar denuncia y procesos judiciales.

FAMILIAR

Prevención y promoción derechos

- Subsiste maltrato a niñas, niños y adolescentes en la familia, más marcado entre afrodescendientes e indígenas.
- Abuso sexual y violencia de género hacia mujeres y niñas en entorno familiar y de personas allegadas.
- Modelos de familia autoritarios e irrespetuosos de los derechos de NNA, mujeres, personas con discapacidad, LGBTI o de la tercera edad.
- Naturalización del trabajo infantil y de "entrega" de NNA como estrategia de subsistencia familiar en comunidades indígenas pobres.
- Núcleo familiar débil y ambiente hostil como resultado de carencias, dificultades económicas y convivencia anclada a conflictos o el consumo de alcohol y drogas.

FAMILIAR

Protección integral

- Faltan recursos y estrategias para garantizar la reinserción en familias de niñez, adolescencia y su seguimiento.
- Si no es posible la reinserción en familia de origen, no existen estrategias alternativas.

Investigación y judicialización

- Escasa o nula denuncia porque familia está involucrada en trata de personas o porque los tratantes son parientes o personas cercanas al hogar.
- No se dispone de información sobre las familias de las víctimas ni sobre personas que realizan la denuncia.

INDIVIDUAL

Prevención y promoción derechos

- Campañas van dirigidas a la potencial víctima (cuidate y denuncia), no a los perpetradores, familia o comunidad, es una forma de revictimizar pues se coloca la responsabilidad en la potencial víctima de trata.
- La falta de funcionarios sensibilizados hacia la problemática genera barreras de acceso a sistemas de denuncia del delito.
- Ausencia de acciones preventivas frente a modelos de consumo invasivos e inaccesibles que generan necesidades, especialmente en jóvenes que buscan satisfacerlas por cualquier medio.

Perfil de las víctimas

- Niñas, niños y adolescentes de comunidades indígenas pobres de la Sierra: Imbabura, Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi, Cañar; y, de Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Adolescentes mujeres, en especial de la Costa, en orden de número de casos: Manabí, Guayas, Los Ríos, El Oro, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas. En la Sierra la provincia de Pichincha y en la Amazonía la provincia de Sucumbíos.
- Adolescentes hombres y mujeres de las provincias de la Frontera Norte (trata de personas mediante reclutamiento forzado con fines delictivos).
- Adolescentes y hombres jóvenes de Esmeraldas y provincias de la Frontera Sur (trata de personas para trabajar en minas y plantaciones).
- Mujeres adolescentes y jóvenes de zonas fronterizas (trata de personas para explotación sexual o prostitución forzada en países vecinos).
- Mujeres colombianas y venezolanas adolescentes y jóvenes en situación de movilidad humana.
- Migrantes en tránsito, sobre todo en Guayas.
- Pobreza de madres solteras y la carencia de lazos afectivos familiares.
- Bajo nivel educativo, exclusión del sistema escolar.
- No se dispone de información sobre víctimas de trata para construir perfiles más precisos.

Protección integral

- Solo adolescentes mujeres víctimas de explotación sexual tienen un sistema de protección especializado (casas de acogida).
- Ausencia de un plan de vida y de apoyo efectivo para reinserción familiar, educativa, laboral, como resultado de haber sido víctimas de trata.
- No existen programas para asegurar la autonomía económica de las mujeres y hombres adultos víctimas de trata.

Investigación y judicialización

- Baja denuncia por parte de víctimas debido a: amenazas de tratantes, temor, desconocimiento de derechos, falta de documentos legalizados, condición de extranjera o barreras de acceso a los canales de denuncia generadas falta de sensibilización de quienes la receptan.
- Dificultad para reconocerse como víctimas de trata, debido a naturalización de la explotación y el desconocimiento de derechos.
- Silencio por temor a estigmatización, sobre todo en casos de víctimas de trata para explotación sexual captadas mediante seducción.
- Imposibilidad de las víctimas de lograr una reparación económica (procedimientos la hacen inviable).
- Persisten casos de revictimización en casos de trata de personas.
- Las víctimas de trata pueden ser juzgada por delitos cometidos durante su explotación, si el caso no es judicializado como trata.

Capítulo III

MARCO ESTRATÉGICO DEL PACTA

1.- Articulación del PACTA con los instrumentos del sistema nacional de planificación

El PACTA es un instrumento de política intersectorial que ha sido formulado y se implementará en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa de Ecuador, lo que implica que sus objetivos y metas contribuyen en primer lugar, al cumplimiento de aquellos que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo - PND Toda Una Vida y en segundo lugar al Plan de Desarrollo de Frontera Norte, que son instrumentos de mayor jerarquía. Además, se complementa con planes sectoriales de igual jerarquía como el de Movilidad Humana y transversaliza las temáticas de igualdad que hacen parte de las Agendas para la Igualdad.⁹⁸ Adicionalmente, este Plan constituye un hito en tanto considera el rol complementario y concurrente de los GAD en la lucha contra la trata, articulando a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

El PACTA ha sido formulado y se implementará en cumplimiento del Bloque de Constitucionalidad que incluye los derechos y obligaciones sobre la materia que constan en la ley suprema del Ecuador así como en los instrumentos internacionales de los cuales

nuestro país es signatario. El Bloque de Constitucionalidad estando en la cúspide de la jerarquía del Sistema de Planificación, orienta al conjunto de instrumentos para que cumplan su cometido de forma articulada y complementaria.

Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: adoptada por Ecuador junto a 192 Estados miembros de NNUU en septiembre del 2015. Tiene 5 áreas estratégicas una de las cuales es la promoción de la paz, la justicia y la construcción de sociedades inclusivas. Está compuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales tres tienen relación con la lucha contra la trata de personas⁹⁹:

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo mediante el crecimiento económico inclusivo; empleos sostenibles y promoción de la igualdad.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y las niñas impulsando la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, salud, trabajo decente, representación política y organizativa y; erradicando la violencia contra las mujeres.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, mediante el fomento productivo, políticas de empleo decente y medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de

98 Solo las agendas para la Igualdad Intergeneracional y la de Igualdad de las mujeres y personas GLBTI consideran la trata de personas. La agenda para la Igualdad de las personas en movilidad humana aún no ha sido emitida a la fecha en la que se elaboró el PACTA.

99 La Agenda 2030, Véase (en línea) www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos



seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y, la protección de los derechos laborales y entornos de trabajo seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios, entre otras.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, reduciendo las formas de violencia, poniendo fin al maltrato, a la explotación, la trata y todas las formas de violencia y maltrato contra los niños, fortaleciendo el estado de derechos, promoviendo los derechos humanos, luchando contra la delincuencia organizada (...) y protegiendo las libertades individuales.

Este instrumento internacional ratificado por Ecuador obliga tanto al gobierno nacional cuanto a los GAD a desarrollar todos los esfuerzos para cumplir las metas pactadas en los diferentes objetivos, por tanto el PND Toda una Vida y los subsiguientes apuntan en ese sentido.

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida” vigente desde noviembre del 2017, es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y su objetivo es contribuir al cumplimiento progresivo de:

1. Los derechos constitucionales;
2. Los objetivos del régimen de desarrollo mediante políticas públicas; y,
3. Los programas, proyectos e intervenciones

que se desprenden de las políticas. Se desarrolla en tres ejes: derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad y; más sociedad mejor Estado.

Cada uno de estos ejes tiene objetivos que en total suman 9, de los cuales el primero, el séptimo y el noveno tienen relación con la trata de personas:

Objetivo 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. Las políticas que permiten el cumplimiento de este objetivo de desarrollo y están relacionadas con la erradicación de la trata de personas son:

P1.1 promover la inclusión económica y social; combatir la pobreza en todas sus dimensiones, a fin de garantizar la equidad económica, social, cultural y territorial;


P1.10 erradicar toda forma de discriminación y violencia(...) con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones; y,

P1.12 asegurar el acceso a la justicia, la seguridad integral, la lucha contra la impunidad y la reparación integral a las víctimas bajo el principio de igualdad y no discriminación.

Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía. Las políticas que permiten el cumplimiento de este objetivo y tiene relación con la trata de personas son:

P7.2 promover el diálogo como forma de convivencia democrática, mecanismo para la solución de conflictos y la generación de acuerdos locales y nacionales para afianzar la cohesión social;

P7.7 democratizar la prestación de servicios



públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

Objetivo 9. Garantizar la soberanía y la paz, posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo. Una política abona al cumplimiento de este objetivo de desarrollo y tiene relación con la trata de personas: P9.6 promover y proteger los derechos de las personas en situación de movilidad humana en el territorio nacional y el exterior.

Con el objeto de articular la acción pública y garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, se han formulado Agendas de Coordinación Intersectorial, entre ellas la que corresponde al Sector Interior: 2017-2021, cuyo objetivo 7 tiene relación con la trata de personas:

Objetivo 7. Prevenir, combatir y controlar la delincuencia y la violencia en la sociedad, garantizando la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, a nivel nacional y con énfasis en las zonas de frontera. Este objetivo responde a las siguientes estrategias que hacen parte de la Agenda de Coordinación Intersectorial, entre las cuales destacan:

- implementar un servicio de seguridad ciudadana orientado a la asistencia integral a las víctimas de delitos de violencia;
- implementar un sistema de gobernanza participativa;
- investigación científica sobre problemas de seguridad ciudadana;
- fortalecer los sistemas de información, investigación e inteligencia;


- implementar acciones para enfrentar riesgos relacionados con el crimen y la delincuencia; y,
- diseño de un sistema de atención y prevención de la conflictividad social.

Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad 2017 - 2021. Este es un instrumento para facilitar la coordinación interinstitucional en la implementación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo anteriormente citado; en este sentido, se encuentra alineado con la meta 7.3. del Plan Nacional de Desarrollo y de la Agenda de Coordinación Intersectorial y las Estrategias E1 a la E6 en complementariedad con los objetivos del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 – 2030 que se citan posteriormente.

Meta 7.3. Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: Incrementar la confianza de la Policía Nacional de 6,5 a 6,64 hasta 2021.

Plan Estratégico de Seguridad Integral Frontera Norte. Formulado por el Comité Nacional de Seguridad Fronteriza y vigente desde noviembre del 2018. Se desarrolla por ejes: seguridad, social, económico, hábitat y medio ambiente; así mismo este contribuye a los Objetivos 1 y 9 del PND Toda una Vida. En los ejes de seguridad y social constan estrategias de acción contra la trata de personas y atención a víctimas.

Eje de seguridad: Eje 3. Brindar atención especializada e integral en psicología y trabajo social para restituir los derechos vulnerados o amenazados de personas víctimas de violencia; Eje 7. Fortalecer las acciones de prevención y control del delito y la violencia para lograr convivencia pacífica.



Eje social: Eje 15. Fortalecer la atención y servicios de protección especial para casos de trata.

Adicionalmente, en este Plan constan estrategias que afectan las causas estructurales de la trata de personas como son la pobreza y la discriminación. En el eje económico constan acciones para minimizar la vulnerabilidad de la población de la frontera norte mediante acciones de reactivación productiva y proyectos de desarrollo.

Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019 - 2030. Este plan es emitido por el Ministerio de Gobierno con la finalidad de tener una mirada prospectiva en el ámbito de la política pública de seguridad, el presente plan se alinea con todos sus objetivos; sin embargo, está directamente vinculado al siguiente objetivo:

Objetivo 1. Coadyuvar en la identificación, prevención, desactivación y contención de riesgos y amenazas a la seguridad pública, con enfoque territorial.

Estrategia. Prevenir y combatir la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, garantizando la protección de derechos y la atención integral a las víctimas.

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 - 2030. Plan emitido por el Ministerio de Gobierno mediante Acuerdo Ministerial 0099 de 4 de julio de 2019, cuyos objetivos vinculados al presente plan se mencionan a continuación.

Objetivo 1. Implementar un servicio de seguridad ciudadana orientada a la asistencia integral a las víctimas de delitos y violencia y a la protección de sus bienes.

Objetivo 2. Implementar un sistema de gobernanza a través de la participación ciudadana, de los actores locales y nacionales, de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, manteniendo una rendición de cuentas continua sobre las acciones públicas que garantice una alineación estratégica completa.

Objetivo 3. Incrementar la confianza y credibilidad ciudadana y social en las acciones públicas de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia.

Objetivo 4. Implementar acciones públicas basadas en investigación científica sobre problemas de seguridad ciudadana con su respectivo modelo de seguimiento y evaluación.

Objetivo 6. Fortalecer los sistemas de información, inteligencia e investigación que permitan producir conocimiento a todo nivel, sobre todo los riesgos, amenazas y oportunidades, que afecten a la seguridad ciudadana y pública.

Objetivo 7. Implementar anticipación estratégica en las acciones públicas para enfrentar riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado, lavado de activos, delincuencia transnacional, terrorismo y cibercriminalidad.

Plan Nacional de Movilidad Humana. Emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como ente rector de la política sectorial de movilidad humana. Desarrolla el objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior 2017-2021: Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones. Este objetivo se alinea con el número 9 del PND Toda una Vida e implementa la política nacional 9.6 de este último.



Del conjunto de políticas sectoriales que hacen parte del Plan Nacional de Movilidad Humana dos tienen relación con la trata de personas:

Política 1. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional. De todas las estrategias para la ejecución de esta política dos tienen relación con la trata de personas:

1.3 implementar estrategias de cooperación y apoyo mutuo con países emisores de migrantes que tengan necesidad de protección especial;

1.6 Promover la implementación de mecanismos regionales y bilaterales de migración fronteriza segura;

Política 3. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura.

Las estrategias de ejecución de esta política que tienen relación con la trata son:

3.1 promover la defensa de las víctimas de trata de personas(...);

3.2 promover la implementación de mecanismos regionales para prevenir la migración riesgosa;

3.3 acordar acciones nacionales e internacionales para la lucha contra la delincuencia organizada; y,

3.4 fomentar en las zonas de mayor vulnerabilidad el acceso a la educación y competencias laborales en todos los niveles y el estudio de idiomas como herramienta para la migración riesgosa.

El Plan Nacional de Movilidad Humana (PNMH) es de igual jerarquía que el PACTA, por tanto se han incluido las acciones del PNMH relacionadas con trata en este instrumento de política pública.

Agenda Nacional para la Igualdad de las mujeres y personas LGBTI¹⁰⁰.

Formulada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) para contribuir al cumplimiento de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo mediante propuestas de políticas y acciones afirmativas que garantizan la igualdad formal, igualdad sustantiva y erradicación de toda forma de discriminación y de violencia por razón de género incluida la trata de personas, particularmente de mujeres y niñas. Este instrumento contiene una propuesta de política relacionada con el tema:

Política 1. prevenir y erradicar toda forma de discriminación y violencia de género (incluyendo la trata) contra mujeres y personas LGBTI, optimizando la respuesta del Estado en la prevención, atención, sanción y restitución de derechos.

Agenda para la Igualdad Intergeneracional.

Formulada por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional consolida las agendas para niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores. Alineadas con los objetivos del PND esta Agenda contiene dos políticas sectoriales directas de lucha contra la trata de personas, una en el grupo de políticas dirigidas a adolescentes y otra a jóvenes:

100 Las Agendas emitidas por los Consejos para la Igualdad de género, intergeneracional o de discapacidades, son instrumentos que permiten transversalizar estos enfoques en la política sectorial, así como en las recomendaciones de políticas y estrategias. Ver: Ley Orgánica de los Consejos para la Igualdad.

Adolescentes: política 4. Promover la protección integral de las y los adolescentes que sean víctimas de trata y tráfico de personas y prevenir la ocurrencia de este delito¹⁰¹. Esta política se implementa mediante las siguientes líneas de acción:


a) Implementar un programa especializado y permanente de capacitación a operadores de Justicia en la identificación, conocimiento y resolución de trata y tráfico, con énfasis en adolescentes, que tenga enfoque de género e interseccional; y, b) Implementar servicios especializados para la protección y restitución integral de derechos de adolescentes víctimas de trata y tráfico de personas.

Jóvenes: política 7. Fortalecer el trabajo interinstitucional de prevención, protección y sanción en la lucha contra la trata y el tráfico de jóvenes. Esta política se implementa mediante las siguientes líneas de acción: a) fortalecer los programas de prevención contra la trata y el tráfico de personas; b) fortalecer los mecanismos de atención, así como de seguimiento y acompañamiento especializado para la reparación de derechos de personas que han sido víctimas de trata o tráfico de personas y a sus familias; y, c) fortalecer los mecanismos interinstitucionales para la denuncia, identificación y sanción del delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Adicionalmente, esta Agenda contiene tres políticas para la niñez y adolescencia que tienen relación con las causas estructurales que facilitan la trata de personas y sus distintas modalidades:

- **Erradicar el trabajo infantil, la mendicidad y la situación de calle** de niñas y niños, mediante acciones coordinadas con GAD, promover la implementación de programas y proyectos de prevención y la generación de capacidades, créditos, emprendimientos productivos y de comercialización, individuales o asociativos de los familiares, de las niñas y los niños, como mecanismo para evitar que vuelva a la situación de trabajo infantil, mendicidad y situación de calle.
- **Erradicar los trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y la situación de calle** de las y los adolescentes, mediante el establecimiento de directrices para su inclusión y permanencia en el sistema educativo, la articulación de las distintas entidades públicas para la dotación de créditos y promoción de emprendimientos y el apoyo a los GAD para fortalecer sus intervenciones en la prevención y erradicación de estos trabajos.
- **Prevenir y erradicar los delitos sexuales y las violencias**, en particular en el sistema educativo, espacios familiares y otros espacios cotidianos, asegurando mecanismos integrales de restitución y reparación de derechos de adolescentes víctimas a través de, procesos de selección de docentes que incluyan entre otros, los antecedentes personales; la implementación de una estrategia nacional contra la violencia sexual en el ámbito educativo y familiar que incluya mecanismos efectivos de denuncia, acceso a la justicia, atención integral e información sobre derechos sexuales y reproductivos; implementar bases de datos, protocolos y rutas de atención especializados para articular a las

101 Lo adecuado es referirse a trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.



instituciones que hacen parte del Sistema de protección de derechos; desarrollar programas de formación dirigidos a las familias orientados a incidir en la cultura adultocéntrica y patriarcal que normaliza la violencia.

Planes de Desarrollo (PD) y Ordenamiento Territorial y (OT) de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: a) Los de las regiones; b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales. Los instrumentos de planificación de los niveles locales de gobierno son los PD y OT mismos que deben ser formulados de manera participativa, de acuerdo a la Constitución (art. 46) y siguiendo las directrices emitidas por Senplades¹⁰². Las políticas y acciones de los GAD para enfrentar la trata de personas directa o indirectamente, deberían constar en los PD y OT en el eje o sistema socio-económico, puesto que si bien los niveles descentralizados de gobierno son autónomos, estos deben contribuir, desde el ámbito de sus competencias, a alcanzar los objetivos del PND (COOTAD, art. 3). Los distintos niveles de gobierno deben coordinar y articular sus acciones de forma complementaria y subsidiaria para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y el desarrollo de las diferentes circunscripciones.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, art.3) establece que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes

de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano.

Entre los fines que deben perseguir los gobiernos autónomos descentralizados dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales están:

- b) La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales.
- g) El desarrollo planificado participativamente para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, y alcanzar el buen vivir.
- h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes (COOTAD, art. 4).

En los niveles de gobierno metropolitano y cantonal deben implementarse y funcionar las Juntas y los Consejos de Protección de Derechos, integrados por: delegados de las entidades de gobierno central relacionadas con la protección y garantía de derechos, de los

102 Ver: <https://www.planificacion.gob.ec/guias-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-pdot/>



GAD, de la sociedad civil y grupos de atención prioritaria. Estas instancias tienen a su cargo la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas para la protección de derechos, además, deben verificar que los temas que hacen parte de las Agendas para la Igualdad se implementen en los territorios. Dado que la Agenda de Mujeres-LGBTI e Intergeneracional contemplan la lucha contra la violencia y la trata, los Consejos de Protección tienen un rol que cumplir al respecto.

Adicionalmente, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (art. 50) confiere a las Juntas de Protección de Derechos la facultad de conocer los casos de amenaza o vulneración de derechos de niñas y mujeres y disponer las medidas administrativas de protección para proteger el derecho amenazado o restituir los derechos vulnerados.

El PACTA incluye estrategias y un modelo de gestión para coordinar la lucha contra la trata de personas con los GAD provinciales y cantonales, de manera que la política pública se haga efectiva en los territorios y responda de forma pertinente a la realidad específica de cada circunscripción.

Gráfico 7
Articulación del PACTA con los instrumentos internacionales y del Sistema Nacional de Planificación Participativa





2. Planificación por Ejes de Acción

2.1. Eje de promoción de derechos y prevención del delito de la trata

La promoción de derechos de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades; principalmente, afrodescendientes e indígenas, así como otros grupos de atención prioritaria en lugares de origen con mayor incidencia de trata de personas, el cambio de patrones socioculturales basados en la violencia de género; la socialización y difusión de información sobre las causas, efectos y canales de denuncia a nivel nacional y local, la gestión integral de fronteras y la orientación de la política no solo hacia las víctimas; sino también hacia tratantes y consumidores, y el trabajo integral a nivel familiar y comunitario representan mecanismos para reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad de potenciales víctimas y sobre todo permiten visibilizar, prevenir y denunciar la trata de personas.

Meta de resultado:	Incrementar en y%, la tasa de noticias de delito de trata con relación al año 2019 (año base=t0)
Indicador:	Tasa de noticias del delito de trata de personas

Objetivo general No.1: Garantizar el ejercicio de derechos sociales y económicos, como mecanismo para prevenir la trata de personas.

Objetivo específico 1.1: Promover el acceso a servicios de desarrollo infantil, educación y otros derechos en los niveles inicial, básico, bachillerato y superior, como una medida preventiva para la reducción de casos de trata de personas, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.

Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas de pueblos y nacionalidades y otros grupos de atención prioritaria del plan, que son víctimas de trata; a través de la garantía del derecho a centros de desarrollo infantil y educación en todos sus niveles.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Incrementar la cobertura de centros de desarrollo infantil a niños y niñas menores de 5 años en riesgo de mendicidad o con padres que no pueden hacerse cargo de su cuidado, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MIES
1.1.2. Incrementar la cobertura de educación inicial, básica y bachillerato en lugares de origen con mayor incidencia de trata y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MINEDUC
1.1.3. Orientar la cobertura de los servicios y diversas modalidades para educación inconclusa dirigida a jóvenes y adultos en los lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MINEDUC
1.1.4. Ampliar y diversificar la oferta de bachillerato técnico, formación técnica, tecnológica y educación superior para la generación de oportunidades productivas de personas adultas en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MINEDUC SENESCYT
1.1.5. Promover políticas de acción afirmativa para la inclusión y permanencia de grupos de atención prioritaria del PACTA, en el sistema de educación superior, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								SENESCYT

Objetivo específico 1.2: Fortalecer los centros de desarrollo infantil, educativos e instituciones de educación superior como espacios libres de violencia y promotores de derechos, para la prevención de la trata de personas.



Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas de pueblos y nacionalidades y otros grupos de atención prioritaria del plan, que son víctimas de trata; a través de la configuración de centros de desarrollo infantil y espacios educativos en todos sus niveles, como lugares seguros.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Incluir contenidos específicos sobre promoción de derechos humanos, prevención de violencia y lucha contra la trata de personas en normas técnicas de centros de desarrollo infantil y malla curricular de establecimientos educativos.								MIES - MINEDUC
1.2.2. Fortalecer la política para el abordaje de la violencia en el sistema nacional de educación desde el nivel inicial hasta bachillerato.								MINEDUC
1.2.3. Diseñar, desarrollar e implementar un mecanismo de identificación y denuncia de casos de trata de personas dentro de centros de desarrollo infantil, establecimientos educativos del nivel inicial, básico, bachillerato e instituciones de educación superior.								MIES - MINEDUC - SENESCYT

Objetivo específico 1.3: Promover, regular y controlar el cumplimiento de derechos laborales en espacios de trabajo para la prevención de trata de personas; con énfasis en lugares de origen con mayor incidencia de trata y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.

Resultado esperado: Reducir el número de víctimas de trata de personas a través de la promoción, regulación y control de derechos laborales y la configuración de los espacios de trabajo como lugares libres de trata.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Realizar actividades de promoción de los derechos laborales de la mujer y otros grupos de atención prioritaria del PACTA.								MDT
1.3.2. Implementar un mecanismo de identificación y reporte de casos de trata de personas en espacios laborales.								MDT
1.3.3. Realizar inspecciones de trabajo para la detección de casos de trata de personas en espacios laborales.								MDT
1.3.4. Regular y controlar las agencias de colocación de empleo y otros medios de promoción de empleos, para evitar que se constituyan como espacios de captación para trata de personas.								MDT
1.3.5. Implementar campañas de prevención de trata de personas con fines de explotación sexual en viajes y turismo.								MINTUR
1.3.6. Controlar establecimientos y operadores turísticos como lugares de ocurrencia de trata de personas.								MINTUR
1.3.7. Implementar un protocolo de actuación contra la trata de personas para establecimientos turísticos.								MINTUR
1.3.8. Establecer mecanismos de control a medios de comunicación radiales que prestan servicios para colocación y oferta de empleo.								MDT

Objetivo específico 1.4: Promover la inclusión económica de núcleos familiares que se encuentran bajo niveles de pobreza y pobreza extrema; así como el fortalecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria y la generación de alternativas productivas; con énfasis en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.

Resultado esperado: Reducir el número de potenciales víctimas de trata a través de la generación de oportunidades laborales y alternativas productivas.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.4.1. Identificar y priorizar la entrega del bono y crédito de desarrollo humano en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional, previo cumplimiento de requisitos estipulados para el acceso a mecanismos no contributivos.								MIES
1.4.2. Incrementar y fortalecer las organizaciones de la economía popular y solidaria para la generación de alternativas productivas, a través de servicios brindados por el Instituto de Economía Popular y Solidaria; en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MIES
1.4.3. Promover la implementación de programas y proyectos en coordinación con gobiernos autónomos descentralizados (GAD), para la generación de capacidades, crédito, emprendimientos productivos y empleo; en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MDT - MIES SDH - GAD
1.4.4. Implementar programas de promoción de empleo juvenil con énfasis en mujeres y otros grupos prioritarios del PACTA, en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								MDT - MIES SDH

Objetivo específico 1.5: Erradicar el trabajo infantil, trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y situación de calle de niños, niñas y adolescentes como factor de riesgo y fin de la trata de personas.

Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes en situación de mendicidad, trabajo infantil y explotación sexual como causa y fin de trata de personas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.5.1. Implementar e incrementar acciones correspondientes a la estrategia de erradicación de trabajo infantil y la modalidad de trabajo infantil peligroso asociado a la mendicidad, con la finalidad de reducir la trata de NNA con fines de explotación laboral y mendicidad.								MIES - MDT
1.5.2. Diseñar incentivos para la inclusión de nuevos actores a la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil y las políticas de cero tolerancia.								MIES - MDT

Objetivo específico 1.6: Fortalecer al sistema de salud pública como un mecanismo de detección de factores riesgo de trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar el número de casos de personas tratadas o en riesgo de trata, identificadas a través del sistema de salud pública.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.6.1. Diseñar e implementar una norma técnica de atención integral de la trata de personas dentro del sistema de salud								MSP

Objetivo general 2: Modificar y reducir patrones socioculturales violentos, discriminatorios, de naturalización y consumo de la trata, como factores de riesgo.

Objetivo específico 2.1: Reducir y prevenir los niveles de violencia en todas sus formas, como un factor que incrementa el riesgo; sobre todo de niños, niñas, adolescentes y mujeres a ser tratadas.

Resultado esperado: Reducir el número de niños, niñas, adolescentes y mujeres, que son víctimas de trata; por efecto de la violencia en sus distintas formas.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.1.1. Coordinar acciones de las instituciones del Comité Interinstitucional en el marco de la Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y su Sistema Nacional Integral.								CI

Objetivo específico 2.2: Difundir a nivel nacional información relevante sobre las causas de la trata de personas, sus efectos y los canales de denuncia del delito.

Resultado esperado: Reducir el número de víctimas de trata de personas a través de la difusión de información, por distintos medios de comunicación, sobre las causas, efectos y canales de denuncia de la trata de personas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.2.1. Diseñar e implementar una estrategia nacional integral de comunicación que integre a medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, instituciones del sector público y privado y gobiernos autónomos descentralizados para la prevención del delito de trata de personas, dirigido a potenciales víctimas y consumidores.								MDG – CI SECOM (Presidencia)
2.2.2. Sensibilizar y capacitar a comunicadores sobre los factores de riesgo de trata, promoción de derechos, prevención y denuncia de la trata de personas.								MDG – CI SECOM (Presidencia)



2.2.3. Implementar canales de comunicación a nivel comunitario en los lugares priorizados por el Comité Interinstitucional para socializar sobre: los factores de riesgo de trata de personas, los efectos y canales de denuncia del delito.								MDG – CI SECOM (Presidencia) CONAGOPARE
2.2.4. Transmitir a través de canales de comunicación institucionales y de servicios públicos, información relevante sobre: los factores de riesgo de trata de personas, sus efectos y los canales de denuncia del delito.								MDG – CI SECOM (Presidencia)
2.2.5. Promover y reproducir iniciativas a través de TIC para detección, prevención y recepción de presuntos casos de trata de personas.								MDG - CI

Objetivo específico 2.3: Desincentivar y reducir el consumo de la trata de personas; así como servicios y productos derivados, a través de la certificación de lugares y servicios libres de trata de personas.

Resultado esperado: Reducir el consumo de personas tratadas, asociadas a servicios conexos.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.3.1. Diseñar e implementar un proceso de certificación nacional de lugares y servicios privados, libres de trata de personas.								CI

Objetivo general 3: Generar las condiciones para fomentar una migración regular, ordenada y segura, previniendo la migración riesgosa en las zonas de mayor vulnerabilidad como factor de riesgo de trata de personas.

Objetivo específico 3.1: Promover los derechos de las personas en condición de movilidad humana con la finalidad de prevenir que sean víctimas de trata de personas.

Resultado esperado: Reducir el número de personas en condición de movilidad humana que son víctimas de trata.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
3.1.1. Socializar y difundir a través de material educomunicacional y eventos de sensibilización sobre los canales regulares de ingreso al país, los riesgos y efectos de la trata de personas en pasos fronterizos y puntos de tránsito migratorio, tales como: terminales terrestres, aeropuertos, puertos y puntos de control migratorio								MDG MREMH MIES

Objetivo específico 3.2: Fortalecer las acciones de prevención y control del delito de trata de personas en zonas de frontera.

Resultado esperado: Reducir el número de víctimas de trata en zonas de frontera; a través de la gestión integral de pasos fronterizos.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
3.2.1.Coordinar con el Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza, GAD e instancias locales, la implementación de sistemas de alerta temprana, detección y denuncia del delito de trata.								MDG

2.2. Eje de atención, protección integral y restitución de derechos a las víctima de trata de personas

La trata de personas vulnera los derechos fundamentales de sus víctimas tales como: educación, trabajo digno y justicia. Por ende, una vez que han sido rescatadas el Estado debe garantizar la reinserción social, económica, la protección y atención integral a las víctimas de trata; así como alcanzar la restitución de los derechos que les fueron privados.



Meta de resultado	Incrementar a 100% el número de víctimas de trata rescatadas que recibieron algún servicio de protección.
Indicador	Porcentaje de víctimas de trata rescatadas que han recibido algún servicio de protección .

Objetivo general 1: Garantizar y restituir los derechos de carácter social y económico de las víctimas de trata de personas.

Objetivo específico 1.1: Garantizar y restituir a las víctimas, el derecho a la educación en sus niveles inicial, básico, bachillerato y superior.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, a las que se les garantiza el derecho a la educación en todos sus niveles.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Reinsertar al sistema educativo a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.								MINEDUC - MIES
1.1.2. Brindar acompañamiento a niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de trata de personas, por parte de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE)								MINEDUC
1.1.3. Realizar campañas de sensibilización a la comunidad educativa, sobre la trata, con la finalidad de evitar la estigmatización y revictimización.								MINEDUC
1.1.4. Brindar acceso a personas que han sido víctimas de trata de personas, a becas nacionales para estudios de nivel técnico, tecnológico y superior de tercer nivel en el país.								SENESCYT

Objetivo específico 1.2: Promover la inclusión y autonomía económica de víctimas de trata de personas y/o sus familias a través de la generación de alternativas productivas, fortalecimiento de capacidades y acceso a crédito.



Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de inclusión económica y oportunidades laborales.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Incorporar a las víctimas de trata de personas y/o sus familias en servicios y beneficios de inclusión económica y de la economía popular y solidaria.								MIES
1.2.2. Incorporar a las víctimas de trata de personas y/o sus familias en bolsas y programas de empleo tales como: programa empleo joven, bolsa socio-empleo y bolsas de empleo de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).								MDT

Objetivo específico 1.3: Restituir el derecho a la salud integral a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados de salud integral: sexual, psicológica y reproductiva.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de salud integral.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Diseñar e implementar instrumentos técnicos de atención en salud integral a víctimas de trata de personas, con enfoque de Derechos Humanos								MSP

Objetivo general 2: Garantizar atención y protección a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados.

Objetivo específico 2.1: Ampliar la cobertura de servicios de acogimiento y diversificar las modalidades de atención especializados a víctimas de trata de personas.



Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de acogimiento.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.1.1. Gestionar recursos para la construcción, mejoramiento o adecuación de casas de acogida, con infraestructura y recursos humanos especializados.								MIES - SDH
2.1.2. Diseñar e implementar modelos de atención especializados de casas de acogida para víctimas de trata de personas.								MIES - SDH
2.1.3. Diversificar las modalidades de atención a víctimas de trata de personas, considerando edad, tipo de explotación y diversidad sexogenérica.								MIES – SDH FGE

Objetivo específico 2.2: Ampliar y fortalecer la prestación coordinada de servicios de atención y protección especializada a víctimas de trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que reciben servicios de atención y protección especializada.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.2.1. Diseñar e implementar una ruta interinstitucional de referencia y contrareferencia de casos de atención y protección integral a víctimas de trata de personas.								Mesa de protección
2.2.2. Fortalecer el talento humano y recursos económicos del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) de la Fiscalía General del Estado.								FGE



2.2.3. Implementar mecanismos para la reinserción familiar y/o comunitaria; y de seguimiento posteriores al período de acogimiento a víctimas de trata de personas.								MIES - SDH
2.2.4. Ampliar la cobertura e incrementar la capacidad operativa de los servicios especializados de protección especial dirigida a víctimas de trata en lugares con mayor número de denuncias y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.								SDH
2.2.5. Desarrollar y ejecutar un mecanismo de seguimiento a la implementación de las medidas de protección a víctimas de trata de personas.								SDH - MIES CJ - GAD MDG

Objetivos específicos 2.3: Realizar la coordinación interestatal, interinstitucional y con organismos internacionales para la atención, protección integral, restitución de derechos y retorno seguro de víctimas de trata de personas, ecuatorianas en el extranjero y extranjeras en el territorio nacional.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas en condición de movilidad humana que hayan sido víctimas de trata en el Ecuador y el extranjero, retornadas con enfoque de derechos humanos.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
2.3.1. Realizar un análisis para la suscripción o ratificación de instrumentos internacionales con países donde se han identificado víctimas de trata de personas ecuatorianas o extranjeras rescatadas en Ecuador.								MREMH
2.3.2. Ejecutar acciones para la asistencia a víctimas de trata ecuatorianas identificadas y/o rescatadas en el exterior y su retorno, garantizando sus derechos.								MREMH



2.3.3. Ejecutar acciones para el retorno de víctimas de trata extranjeras hacia sus lugares de origen o a un tercer país, garantizando sus derechos.								MREMH
2.3.4. Otorgar visas de residencia temporal de excepción a víctimas de trata extranjeras en el Ecuador.								MREMH MDG

2.3. Eje de investigación y judicialización del delito de trata personas

La investigación y judicialización del delito de trata de personas permite identificar conductas delictivas, sancionar a responsables y brindar acceso al sistema de justicia a las víctimas de trata, conducente a la reparación integral de sus derechos.

Metas de resultado	a. Incrementar el porcentaje de instrucciones fiscales de delitos de trata de personas con relación a 2019 en # puntos porcentuales. b. Incrementar el porcentaje de sentencias condenatorias sobre la base de causas resueltas respecto del año 2019, en # puntos porcentuales.
Indicadores	a. Porcentaje de instrucciones fiscales del delito de trata de personas. b. Porcentaje de sentencias condenatorias de casos de trata de personas.

Objetivo general 1: Fortalecer la institucionalidad relacionada con investigación y judicialización como una medida para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de trata de personas.

Objetivo específico 1.1: Fortalecer las capacidades y especialización de las instituciones a cargo de la investigación y judicialización de la trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar la eficacia y eficiencia de las instituciones a cargo de la investigación y judicialización de la trata de personas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Ampliar la cobertura de servicios y talento humano especializado de Fiscalía y el modelo de desconcentración del servicio investigativo policial, para la investigación de trata de personas a nivel nacional.								FGE - Policía
1.1.2. Fortalecer e incrementar los recursos técnicos y financieros de la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía.								Policía



1.1.3. Diseñar programas de sensibilización y capacitación con enfoque en derechos humanos y género, para operadores de justicia y Policía Nacional, en investigación y persecución del delito de trata de personas y servidores públicos que receptan casos.								FGE - CJ - MDG - Policía
1.1.4. Diseñar programas académicos de especialización en materia de trata de personas, para investigación y persecución; dirigido a operadores de justicia y Policía Nacional, en convenio con instituciones de educación superior.								FGE - CJ - MDG - Policía
1.1.5. Incorporar módulos de educación continua sobre trata de personas, dentro de los sistemas de capacitación de la Policía Nacional, Consejo de la Judicatura y Fiscalía General del Estado.								MDG - Policía - CJ FGE

Objetivo específico 1.2: Mejorar la coordinación y articulación interinstitucional para el combate de la trata de personas y la reparación de derechos de las víctimas.

Resultado esperado: Incrementar el número de personas que han sido víctimas de trata, que son atendidas adecuadamente por las instituciones a cargo de la investigación y judicialización.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Diseñar e implementar una guía de detección y protección emergente de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación durante los operativos, conforme a los enfoques de igualdad y derechos humanos.								MDG - Policía
1.2.2. Desarrollar e implementar instrumentos de cooperación internacional bilateral y multilateral que faciliten el intercambio de información, investigación y persecución del delito de trata de personas.								FGE - MDG - MREMH



Objetivos específicos 1.3. Incrementar la efectividad en el sistema de justicia, en los procesos de investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas, con énfasis en la reparación integral de derechos a las víctimas.

Resultado esperado: Incrementar el número de casos de delito de trata de personas, investigados y sancionados; para facilitar la reparación de derechos a sus víctimas.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Impulsar y fortalecer la investigación del delito de trata de personas en todos sus fines.								FGE - Policía
1.3.2. Impulsar investigación proactiva, para desarticular redes y grupos delictivos estructurados en territorios de origen; con la finalidad de evitar la captación.								FGE - Policía
1.3.3. Programar y realizar operativos contra el delito de trata de personas.								FGE - Policía
1.3.4. Elaborar manual de procedimientos de investigación de trata de personas, con enfoque de derechos humanos.								FGE - MDG
1.3.5. Fortalecer el sistema judicial frente al procesamiento del delito de trata de personas en todas sus modalidades.								FGE - CJ Policía
1.3.6. Fortalecer el sistema de seguimiento del debido proceso de casos de trata de personas.								DPE - FGE MDG - CJ
1.3.7. Fortalecer los mecanismos y garantías para la reparación efectiva a la víctima.								FGE - CJ
1.3.8. Patrocinar legalmente a víctimas de trata de personas, por parte de la Defensoría Pública y otros servicios de asesoría jurídica y patrocinio legal existentes.								CI
1.3.9. Construir y proponer iniciativas legales que promuevan el análisis y tipificación homologada del delito de trata de personas.								Mesa de investigación
1.3.10. Promover la investigación de recursos y bienes considerados como objeto y producto del delito de trata de personas								Mesa de investigación

2.4. Eje de gobernanza

El fortalecimiento institucional y la conformación de acuerdos entre varios actores; se identifican como puntales para la superación de las causas de la trata de personas y sus efectos tras el cometimiento del delito; así como permiten mejorar la capacidad de respuesta institucional en la implementación de la política y sus ejes de prevención, protección integral e investigación y judicialización del delito.

Meta de resultado	Incrementar al 100% el número de funcionarios y servidores públicos de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional, que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas, que son capacitados sobre el tema, con relación al año 2019
Indicador	Porcentaje de funcionarios y servidores públicos que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas capacitados sobre el tema.

Objetivo general 1: Fortalecer la gestión institucional y coordinación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas.

Objetivo específico 1.1: Fortalecer la política pública y la planificación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas.

Resultado esperado: Mejorar el cumplimiento de las acciones planteadas en cada uno de los ejes del plan.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.1.1. Implementar el sistema de seguimiento de gestión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (SISEGETT) a nivel central y desconcentrado para el monitoreo, seguimiento y evaluación del PACTA.								MDG - CI
1.1.2. Fortalecer los vínculos con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, organismos internacionales e intergubernamentales, academia y GAD para la superación de causas estructurales y cumplimiento del PACTA.								CI



1.1.3. Implementar servicios de protección y cuidado integral de servidores públicos que intervienen en la prevención, protección, investigación y judicialización de la trata de personas; ante amenazas a sus familias, su integridad física o asesinato.									FGE - MSP MDT - CI
---	--	--	--	--	--	--	--	--	-----------------------

Objetivo específico 1.2: Garantizar recursos y talento humano especializado para la implementación de acciones de prevención, investigación y judicialización de la trata de personas y protección a sus víctimas.

Resultado esperado: Incrementar las capacidades de las instituciones para la ejecución de los ejes del PACTA.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.2.1. Fortalecer el talento humano de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional, a través de procesos de capacitación, especialización, sensibilización e incremento de personal.								CI
1.2.2. Promover la generación de oferta académica y de capacitación para especialización del talento humano vinculado al fenómeno de la trata de personas.								CI
1.2.3. Gestionar recursos públicos, privados y de cooperación internacional para la implementación del PACTA.								CI

Objetivo específico 1.3: Generar acuerdos y compromisos de GAD, OSC y del nivel comunitario, organismos internacionales e intergubernamentales, sector privado y academia para la gobernanza de las acciones contra la trata de personas.

Resultado esperado: Incrementar el número de actores estatales y no estatales que participan en la implementación del PACTA.



Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.3.1. Implementar y fortalecer los Comités Desconcentrados para la implementación del PACTA								CI
1.3.2. Coordinar acciones para la implementación del PACTA con los gobiernos autónomos descentralizados.								CI
1.3.3. Coordinar acciones con organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, sector privado para la identificación y referencia de casos, prevención de la trata de personas, promoción y restitución de derechos a las víctimas.								CI
1.3.4. Gestionar información y conocimiento sobre la trata de personas en conjunto con actores vinculados al tema.								CI

Objetivo específico 1.4. Fortalecer la cooperación internacional para la implementación del PACTA.

Resultado esperado: Incrementar el número de actores de la comunidad internacional que participan en la implementación del PACTA.

Acciones	Nivel de abordaje				Tiempo estimado para implementación de acciones y obtención de resultados			Responsable de implementación
	Individual	Familiar	Comunitario	Nacional	Corto (1 año)	Mediano (2 a 5 años)	Largo (6 a 10 años)	
1.4.1. Coordinar las acciones para la implementación del PACTA con organismos intergubernamentales y otros Estados								CI MREMH

Capítulo IV

MODELO DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

1.- Modelo de gestión para la gobernanza del Plan de Acción contra la Trata de Personas

La implementación, seguimiento y evaluación del PACTA se llevará a cabo con base en una estructura que facilita la coordinación intersectorial a nivel central, así como la vinculación de las instituciones públicas desconcentradas en territorio, con los GAD y actores estratégicos no gubernamentales (ONG, academia y organismos internacionales). Este modelo comprende tres niveles:

1.1 El Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y protección a sus víctimas (CI), es el nivel jerárquico superior y de direccionamiento estratégico del Plan, presidido por la máxima autoridad del Ministerio de Gobierno¹⁰³, quien es responsable de garantizar las condiciones necesarias para el funcionamiento del CI y emitir disposiciones al/la Coordinador/a del PACTA. Creado con la finalidad de articular la implementación, ejecución, monitoreo, control, seguimiento, evaluación y socialización de la política pública de trata de personas, constituye la máxima instancia de gestión del PACTA (art. 98 RLOMH). Entre las atribuciones del CI están: b) Coordinar

la implementación y socializar la política pública en materia de trata de personas(...); c) Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y las organizaciones de sociedad civil los mecanismos de prevención de la trata de personas, protección integral de sus víctimas, y demás acciones en el ámbito de su competencia; y, d) Coordinar la ejecución de convenios bilaterales o multilaterales (art.100 RLOMH y art. 6 Acuerdo Ministerial 010).

1.2 El/la Coordinador/a del PACTA es el nivel táctico, responsable de implementar las disposiciones emitidas por el CI, que a su vez emite disposiciones y directrices a ser ejecutadas por el nivel técnico operativo. Quien ocupe el cargo de la Dirección de Prevención de Trata de personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno, será el Coordinador del Plan y el delegado principal de la máxima autoridad de dicha cartera de Estado al CI¹⁰⁴. Cuenta con una Unidad de apoyo para la gestión y seguimiento del PACTA conformada por al menos tres funcionarios/as de dicha Dirección.

1.3 El nivel técnico-operativo está compuesto por dos instancias: las Mesas Técnicas del nivel central y los Comités Desconcentrados a nivel local.

1.3a. Mesas Técnicas de Prevención y promoción de derechos, Protección integral, e Investigación y judicialización, constituyen los niveles de coordinación interinstitucional para la ejecución de las estrategias y acciones del PACTA¹⁰⁵.

103 A la fecha, se está llevando a cabo un proceso de transformación del Ministerio del Interior a Ministerio de Gobierno y Policía, mismo que no altera la rectoría de esta entidad pública respecto de la trata de personas.

104 Acuerdo Interinstitucional 010 (art.12), atribuciones del Presidente del Comité o su delegado.

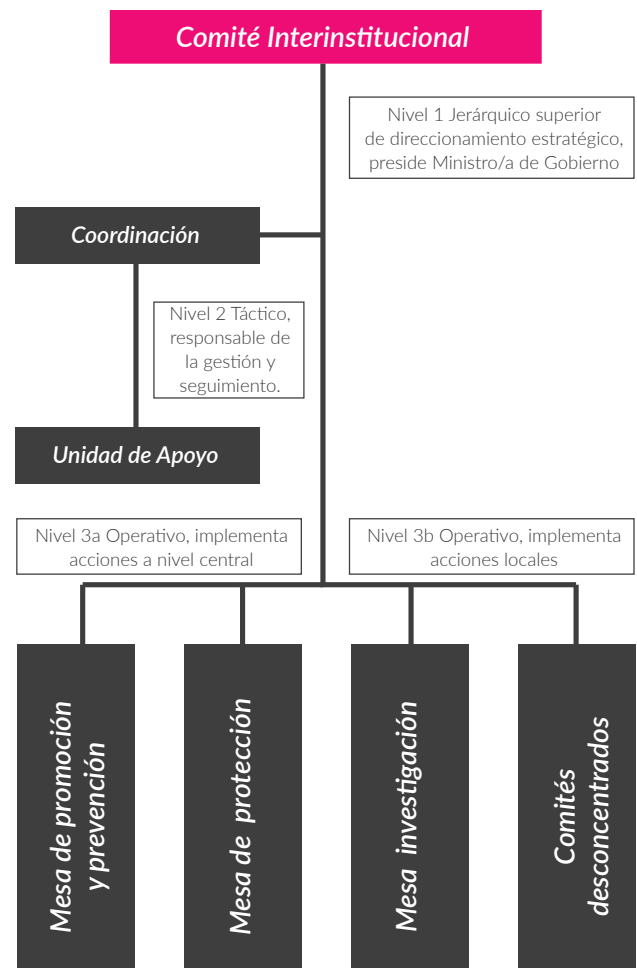
105 Ibid. (arts. 22, 23, 24). Atribuciones de las Mesas.

Cada mesa contará con una institución Coordinadora designada por el CI¹⁰⁶.

1.3b. Comités Desconcentrados¹⁰⁷ constituyen los niveles de coordinación interinstitucional para la ejecución y seguimiento del PACTA en el nivel provincial y cantonal. De forma progresiva se instalarán estos comités constituidos por las autoridades territoriales de las mismas entidades públicas que conforman el CI del nivel central, así como de organizaciones no gubernamentales e internacionales. Esta instancia será presidida por el Gobernador o Gobernadora o su delegado/a, y contará con una secretaria, cargo que puede ser ejercido por otra institución. Quien preside el Comité tendrá entre otras atribuciones:

- a) coordinar y dar seguimiento a la implementación de las estrategias y acciones del PACTA en el nivel provincial y cantonal mediante la formulación de planes operativos anuales;
- b) la coordinación con los GAD para coadyuvar a que los sistemas locales de protección, los Consejos de Protección de Derechos y las Juntas de protección incluyan a las víctimas de trata;
- c) la vinculación de actores estratégicos (Academia, ONG, cooperación internacional, iglesia, entre otros) vinculados con la temática en las estrategias y acciones del PACTA;
- d) elaborar las rutas de atención integral para articular un sistema de protección a víctimas de trata de personas en los niveles locales; y,
- e) presentar los informes y reportes solicitados por el /la Coordinador/a del PACTA.

Gráfico 8
Estructura orgánica funcional del PACTA




2.- Instituciones parte del Comité Interinstitucional

El Comité Interinstitucional está integrado por las instituciones de la función ejecutiva, judicial y la Institución Nacional de Derechos Humanos que se detallan a continuación y que son las que están relacionadas directamente con la problemática. Además, este Comité puede contar con la participación de otras entidades públicas; e invitar a organizaciones de la sociedad

106 Ibid. (art. 17)

107 Dado que en el nivel local no siempre hay presencia de todas las instituciones públicas del nivel central, la conformación de los Comités Desconcentrados responderá a esta realidad.



civil y organismos intergubernamentales, quienes asistirían con voz informativa.

- a) **Ministerio de Gobierno.**- En su calidad de ente rector de la política de seguridad interna y lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes preside el Comité y tiene entre sus atribuciones¹⁰⁸: la implementación de la política pública en materia de trata de personas; el desarrollo de planes nacionales contra la trata de personas; la coordinación interinstitucional, multisectorial y con los GAD para la protección emergente de las víctimas; el registro de los casos de trata para la identificación y atención integral de las víctimas. Adicionalmente, el Ministerio de Gobierno tiene atribuciones para solicitar al Viceministerio de Movilidad Humana la visa de residencia temporal de excepción para las personas extranjeras víctimas de trata y; recibir los informes trimestrales de seguimiento a los casos de acogimiento de víctimas de trata de personas del MIES cuando se trata de niñez y adolescencia y de la Secretaría de Derechos Humanos, en el caso de personas adultas. Esta entidad debe remitir un informe semestral durante un año, a partir de la fecha de salida de la casa de acogida.
- b) **Ministerio de Educación.**- Atribuciones para el diseño y aplicación de planes, programas y campañas de educación para la prevención de la migración riesgosa y de la trata de personas en todo el sistema preescolar, primario y secundario (LOMH, art. 121).

- c) **Ministerio de Inclusión Económica y Social.**- Atribuciones para realizar el acogimiento especial y especializado, y obtener las medidas de protección de las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas, a fin de garantizar los servicios de salud, legal, psicosocial; y, de acuerdo a los casos, los otros servicios que se requieran según al tipo de explotación al que fue expuesta. (RLOMH, arts. 102 y 103 y del Acuerdo Interinstitucional 010 art. 29, núm. 2).
- d) **Secretaría de Derechos Humanos**¹⁰⁹.- Atribuciones para el acogimiento, especial y especializado, de víctimas mayores de edad a fin de garantizar los servicios de salud, legal, psicosocial y, de acuerdo a los casos, los otros servicios que se requieran de acuerdo al tipo de explotación al que fue expuesta, así también, realizará el seguimiento de los procesos judiciales sobre las casos de trata de personas (RLOMH, arts. 102 y 103 y del Acuerdo Interinstitucional 010 art. 29, núm. 3).
- e) **Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.**- Tiene atribuciones concurrentes con el Ministerio de Gobierno para coordinar con las instituciones correspondientes, en todos los niveles de gobierno, mecanismos de prevención, políticas y estrategias en el ámbito educativo, laboral, socioeconómico, cultural, de seguridad ciudadana y comunicacional, con el fin de anticipar, disminuir e impedir el fenómeno de la trata de personas. A través del Servicio Consular en el exterior,

108 Las atribuciones del MDG en materia de trata constan en la LOMH (arts. 97, 117, 118, 120) y el Reglamento a la Ley (arts. 96, 103, 104)

109 Por Decreto Ejecutivo 560 de noviembre del 2018 el anterior Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos fue transformado en Secretaría de Derechos Humanos, conservando las atribuciones en temas de protección a las víctimas de trata y de tráfico de migrantes.



tiene atribuciones para la identificación de vulnerabilidad de las víctimas de trata, ecuatorianas de manera que puedan recibir atención prioritaria, protección y repatriación tutelada (LOMH, art. 21, num.10 y art. 24, núm. 9, art. 39, num.3, y art. 120). Mediante el Viceministerio de Movilidad Humana tiene atribuciones en la protección de las víctimas de trata, extranjeras para su retorno asistido y concederles documentos de excepción (RLOMH, arts. 104 y 105).

f) **Ministerio del Trabajo.**- Atribuciones para organizar e implementar mecanismos de prevención de la trata de personas y establecer normativa que regule a las agencias públicas y privadas de empleo, así como el control de la colocación laboral de ecuatorianos en el exterior. Reportar a la Fiscalía General del Estado en caso de detectar posibles víctimas de trata en el ejercicio de sus funciones (Inspectores de Trabajo) (LOMH, art. 121).

g) **Ministerio de Salud Pública.**- El Estado garantiza a través de esta institución el derecho a la salud de todas las personas y, de modo especial, a los grupos de atención prioritaria (Código Orgánico de la Salud, arts. 5,14 y 23). Tiene atribuciones para brindar atención integral de la salud física y psicológica que requieran las víctimas de trata, guardando la confidencialidad de la identidad de las mismas; y, debe reportar a la Fiscalía General del Estado en caso de detectar posibles víctimas de trata (Acuerdo Interinstitucional O10, art. 29, num.5).

h) **Ministerio de Turismo.**- Tiene atribuciones en el control de las actividades turísticas (alojamiento, diversión y otras) para evitar distintas formas de explotación laboral y sexual asociadas a la trata de personas (Reglamento de Alojamiento Turístico, art. 6 lit. c, s, y la disposición general séptima).


i) **Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.**- Atribuciones para el diseño y aplicación de planes, programas y campañas de educación para la prevención de la migración riesgosa y la trata de personas en el sistema de educación superior y otros niveles de capacitación académica (LOMH, art. 121).

j) **Secretaría General de Comunicación**¹¹⁰.- Atribuciones para el diseño e implementación de estrategias comunicacionales con el fin de informar, sensibilizar y concientizar a la comunidad sobre los riesgos, causas, consecuencias y modalidades de la trata de personas (LOMH, art. 120).

k) **Consejo de la Judicatura.**- Asegura el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares de la Función Judicial en la persecución del delito de trata (Acuerdo Interministerial O10, art. 29, núm. 6).

l) **Fiscalía General del Estado.**- Dirigir de oficio o a petición de parte la investigación pre procesal y procesal penal, así como impulsar la acción penal pública en los casos denunciados o reportados de trata

110 Por Decreto Ejecutivo N 535 de octubre del 2018 se eliminó la Secretaría Nacional de Comunicación (Secom) y sus funciones fueron asumidas por la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República.



de personas; a través del Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General del Estado; otorgar las medidas de protección y asistencia integral a las víctimas de trata; y, sin contravenir el principio de reserva informar sobre el estado de las investigaciones, procesos y medidas de protección otorgadas (Acuerdo Interministerial 010, art. 29, num.6).

- m) **Defensoría del Pueblo.**- Conforme a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador (art. 215) tiene facultades para emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, así como atender los reclamos ciudadanos por la mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos, entre otras. Además, debe realizar investigaciones defensoriales, vigilancias del debido proceso, gestiones oficiosas, la interposición de garantías jurisdiccionales a favor de las víctimas de trata (...), e informar al Ministerio de Gobierno en caso de detectar a víctimas de trata (Acuerdo Interinstitucional 010, art. 29, núm. 8).
- n) **Actores estratégicos invitados.**- Se ha previsto incorporar a actores estratégicos no gubernamentales, para que aporten con su visión y promuevan la corresponsabilidad en la lucha contra la trata desde la sociedad civil (Acuerdo Interinstitucional 010, art. 15, núm. 8).

3. Proceso de seguimiento y evaluación del PACTA

El ciclo de la política pública se cierra con información resultante de procesos de

monitoreo y evaluación para retroalimentar la gestión gubernamental, superar los obstáculos, reforzar estrategias débiles, mantener y reproducir buenas prácticas, es decir para una adecuada gestión, así como para introducir innovaciones. El proceso de seguimiento y evaluación permite registrar continuamente la obtención de resultados y de monitorear los avances en la implementación de acciones contempladas dentro de este Plan. Además, facilita la generación de información sobre la ejecución y el impacto de las acciones planificadas. En consecuencia, tanto el seguimiento como la evaluación de esta política pública, permitirán mejorar la planificación estratégica y la intervención estatal contra la trata de personas.

En suma, el proceso de seguimiento del PACTA tiene por finalidad la recuperación y procesamiento de información tanto para su evaluación y mejoramiento continuo, cuanto para la rendición de cuentas a la ciudadanía (Constitución del Ecuador, art. 85). A cargo de la Unidad de Apoyo y bajo la supervisión del Coordinador/ra del mismo, se consolidará la información cuantitativa y cualitativa del conjunto de instituciones públicas que hacen parte del CI así como de los Comités Desconcentrados para:

- a) Dar seguimiento a la implementación de las acciones con periodicidad anual del PACTA (monitoreo de la gestión). Esta información permitirá contar con reportes de avance en el cumplimiento de los actividades y objetivos propuestos; y,
- b) Contar con estadística nacional sobre la problemática de la trata de personas,

sobre las víctimas de trata y la respuesta del sistema de protección al que accedieron, precautelando la confidencialidad de la información.

El proceso de seguimiento y evaluación del PACTA incluye:

- Temporalidad que denota la realización de procesos continuos así como de hitos marcados por la implementación de mecanismos o eventos (evaluación intermedia o semestral y anual);
- Finalidad que se refiere al objetivo de cada proceso;
- Mecanismos que son las herramientas de las cuales se sirve este sistema para recuperar, procesar, socializar y difundir la información sobre la trata de personas. El principal mecanismo es un sistema virtual mediante el cual se registrará y monitoreará la implementación de las acciones del presente Plan y el grado de avance de las mismas–SISEGETT¹¹¹.

Otros mecanismos son los informes y reportes producidos por las Mesas, los Comités Desconcentrados y las instituciones del Comité Interinstitucional. También constan como mecanismos las reuniones del CI, de las Mesas y Comités Desconcentrados, y acciones como el de rendición de cuentas.

- Destinatarios/as que se refiere a la población a la que va dirigido cada proceso, así, la información sobre la implementación de actividades y la gestión del PACTA está destinada a las autoridades y funcionarios del CI, mientras que los principales resultados de la implementación del PACTA y las estadísticas nacionales sobre la trata de personas, serán de acceso público en un portal implementado para el efecto.

En cumplimiento de las disposiciones legales sobre rendición de cuentas y participación ciudadana¹¹², el proceso de seguimiento y evaluación del PACTA se detalla en el cuadro a continuación:

Cuadro 11: Proceso de seguimiento y evaluación del PACTA

Temporalidad	Finalidad	Mecanismos	Destinatarios
Permanente	Seguimiento a la gestión interinstitucional del PACTA	SISEGETT Reuniones semestrales del Comité Reuniones trimestrales de Mesas Técnicas	Autoridades y funcionarios del CI
Permanente	Registro de los casos de trata de personas y la respuesta interinstitucional	Registratt Un sistema para consolidación, difusión de estadísticas y coordinación interinstitucional para asistencia y protección integral a las víctimas de trata	Autoridades y funcionarios del CI Ciudadanía en general
Semestral	Evaluación intermedia de implementación del PACTA	SISEGETT Informes de Comités Desconcentrados	Autoridades y funcionarios del CI Invitados actores estratégicos
Anual	Jornada de evaluación anual y rendición de cuentas	SISEGETT Informes de Comités Desconcentrados Informe de Coordinación del PACTA	Autoridades y funcionarios del CI Invitados actores estratégicos, y ciudadanía en general y GAD

111 El conjunto de la información recabada por cada uno de los sistemas se encuentra en un repositorio digital alojado en el portal del Ministerio de Gobierno, creado para el efecto.

112 La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social obliga a las instituciones públicas y funcionarios a garantizar el acceso a la información sobre la gestión de los asuntos públicos y a rendir cuentas anuales de la implementación de planes, programas y proyectos.

Alcance del SISEGETT

El Sistema busca transformarse en una herramienta que genere confianza y transparencia. El seguimiento con herramientas GCP (Gestión del Ciclo del Proyecto) ayudará a evaluar durante la ejecución el resultado de la acción y permitirá continuarla, modificarla o desecharla. El SISEGETT articulará la información de un sistema específico Registratt que consolida la información de los casos de trata de personas para contar con estadísticas nacionales unificadas sobre: el perfil de la víctima y la respuesta interinstitucional que ha recibido; los casos judicializados y su resultado; el perfil de tratantes; territorios expulsores y territorios receptores de trata por modalidades, entre otras. En este sistema (REGISTRATT) se espera incluir también los informes que realicen las instituciones responsables de atención a víctimas, garantizando estrictamente la confidencialidad de los datos personales de la víctima por lo que, solamente información estadística consolidada será de acceso ciudadano, en un portal diseñado para el efecto.

Los objetivos del SISEGETT son:

- a) Contar con un sistema de responsabilidades definidas para cada institución que forma parte del CI.
- b) Mejorar la ejecución de la política pública y contribuir a la toma de decisiones antes, durante y después de su implementación.
- c) Proporcionar información útil para la planificación y la formulación de políticas públicas en materia de trata de personas en el futuro.
- d) Optimizar la asignación de los recursos del Estado en la materia, con base a información

validada, y que sea congruente con los objetivos del PACTA.

Funcionamiento del SISEGETT

Las instituciones designadas como responsables serán las encargadas de realizar la planificación y ejecución de las tareas y actividades necesarias para cumplir con las acciones y las metas encomendadas, así como de recabar la información y proporcionar los medios de verificación para constatar su cumplimiento. Este mecanismo de evaluación y seguimiento busca monitorear las acciones del Plan, observar su cumplimiento, medir los resultados y el impacto generado por las respuestas del Estado. A su vez, el SISEGETT dotará al Estado y sus cooperantes de un registro único de acciones, esto es, un repositorio al que se puede cargar documentos, fotos, informes, videos, listas de asistencia, etc.

El o la Coordinadora del PACTA será el administrador del Sistema de Seguimiento y Evaluación, y quien designará a cada uno de los responsables según sus competencias, la ejecución de las acciones establecidas dentro del Plan.

Se asignará un usuario y una contraseña a cada institución responsable y se capacitará para su cometido. Para este efecto, el administrador asignará un código de seguimiento a cada acción y establecerá un responsable y un corresponsable para su cumplimiento, así como la fecha de inicio y fin y se le asignará un porcentaje de valoración con respecto de las demás acciones de acuerdo a su impacto.



La institución designada como encargada de realizar una determinada actividad, tendrá la obligación de actualizar la información sobre: el estado de desarrollo de dichas acciones, el nivel de impacto de la intervención y/o el grado de avance de las mismas. Cada institución con el objetivo de comprobar el estado de implementación o avance de las distintas acciones encargadas, proveerá de los medios de verificación necesarios para su comprobación, mismos que serán subidos a la plataforma de seguimiento en forma de anexos. El medio de verificación deberá ser incorporado en la plataforma hasta 30 días posteriores a la implementación de la actividad.

La institución coordinadora de las Mesas de Trabajo de cada eje estratégico (prevención y promoción de derechos, protección integral e investigación y judicialización) serán los encargados de monitorear periódicamente la información proporcionada por cada institución, para la aprobación de los informes y la correspondiente verificación y certificación de que la acción ha sido ejecutada. El coordinador de cada mesa será el encargado de requerir, en caso de ser necesario, la información sobre la planificación y ejecución de cada una de las actividades realizadas. El monitoreo y aprobación de la información se realizará mensualmente.

En el nivel desconcentrado, la institución que preside el Comité será la responsable de solicitar la información cuantitativa y cualitativa para monitorear periódicamente la implementación y los resultados de las estrategias y acciones del PACTA en el ámbito local. El monitoreo y aprobación de la información se realizará trimestralmente.

Con estos antecedentes a continuación se plantean enunciados de metas de gestión e indicadores para el seguimiento y monitoreo de las acciones planteadas en el PACTA; para lo cual, cada una de las instituciones responsables de la implementación de la acción y del reporte de avance deberán fijar la meta durante la implementación del Plan.

Metas de gestión e indicadores por eje para seguimiento y monitoreo de acciones del Plan de Acción contra la Trata de Personas

PROMOCIÓN DE DERECHOS Y PREVENCIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS			
Objetivo general	1. Garantizar el ejercicio de derechos sociales y económicos, como mecanismo para prevenir la trata de personas.		
Objetivo específico	1.1 Promover el acceso a servicios de desarrollo infantil, educación y otros derechos en los niveles inicial, básico, bachillerato y superior, como una medida preventiva para la reducción de casos de trata de personas, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
1.1.1. Incrementar la cobertura de centros de desarrollo infantil a niños y niñas menores de 5 años en riesgo de mendicidad o con padres que no pueden hacerse cargo de su cuidado, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Dotar al 100% de niños y niñas menores de 5 años de edad en riesgo de mendicidad o con padres que no pueden hacerse cargo de su cuidado, de acceso a centros de desarrollo infantil, en territorios priorizados por el Comité Interinstitucional.	# de niños(as) menores de 5 años de edad que acceden a CDI en territorios priorizados / # de niños/as menores de 5 años de edad en territorios priorizados por CI	MIES
1.1.2. Incrementar la cobertura de educación inicial, básica y bachillerato en lugares de origen con mayor incidencia de trata y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar en % la tasa bruta/neta de asistencia a establecimientos educativos IBB, en lugares priorizados por el CI	Tasa bruta/neta de asistencia	MINEDUC
1.1.3. Orientar la cobertura de los servicios y diversas modalidades para educación inconclusa dirigida a jóvenes y adultos en los lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar en % la tasa de matrícula / asistencia de personas con escolaridad inconclusa en lugares priorizados por el CI.	Tasa de matrícula / asistencia de personas con escolaridad inconclusa	MINEDUC
1.1.4. Ampliar y diversificar la oferta de bachillerato técnico, formación técnica, tecnológica y educación superior para la generación de oportunidades productivas de personas adultas en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar la tasa bruta/neta de asistencia a bachillerato técnico en los lugares con mayores niveles de incidencia de trata de personas. Incrementar la tasa de matrícula en institutos técnicos y tecnológicos e instituciones de educación superior en los lugares con mayores niveles de incidencia de trata de personas	Tasa bruta/neta de asistencia a bachillerato técnico Tasa de matrícula en institutos técnicos y tecnológicos e instituciones de educación superior	MINEDUC

1.1.5. Promover políticas de acción afirmativa para la inclusión y permanencia de grupos de atención prioritaria del PACTA, en el sistema de educación superior, en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar la tasa de matrícula en instituciones de educación superior de grupos de atención prioritaria del PACTA, en lugares priorizados por el CI. Reducir la tasa de deserción en instituciones de educación superior, de grupos de atención prioritaria del PACTA, en lugares priorizados por el CI.	Tasa de matrícula por grupo de atención prioritaria Tasa de deserción por grupo de atención prioritaria	SENESCYT
Objetivo específico	1.2. Fortalecer los centros de desarrollo infantil, educativos e instituciones de educación superior como espacios libres de violencia para la promoción de derechos y prevención de la trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
1.2.1. Incluir contenidos específicos sobre promoción de derechos humanos, prevención de violencia y lucha contra la trata de personas en normas técnicas de centros de desarrollo infantil y malla curricular de establecimientos educativos.	100% de centros de desarrollo infantil e instituciones educativas, cuyos planes operativos incorporan actividades de promoción de derechos humanos, prevención de violencia y lucha contra la trata de personas.	# de instituciones educativas, cuyos planes operativos incorporan contenidos sobre promoción de derechos humanos, prevención de violencia y lucha contra la trata de personas.	MIES MINEDUC
1.2.2. Fortalecer la política para el abordaje de la violencia en el sistema nacional de educación desde el nivel inicial hasta bachillerato.	100% de instituciones educativas a nivel nacional cuentan con actividades de implementación del "Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz en el Espacio Escolar", incluidas en sus planes operativos institucionales.	# de establecimientos educativos en los que se implementaron acciones para gestionar el Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz en el Espacio Escolar.	MINEDUC
1.2.3. Diseñar, desarrollar e implementar un mecanismo de identificación y denuncia de casos de trata de personas dentro de los centros de desarrollo infantil, establecimientos educativos del nivel inicial, básico, bachillerato e instituciones de educación superior.	Implementar un mecanismo de identificación y denuncia de trata de personas en todos los centros de desarrollo infantil, establecimientos educativos e instituciones de educación superior.	# de centros de desarrollo infantil establecimientos educativos e instituciones de educación superior con sistema de alerta temprana y denuncia de trata de personas	MIES MINEDUC SENESCYT
Objetivo específico	1.3. Promover, regular y controlar el cumplimiento de derechos laborales en espacios de trabajo para la prevención de trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
1.3.1. Realizar actividades de promoción de los derechos laborales de la mujer y otros grupos de atención prioritaria del PACTA .	Realizar # actividades de promoción y regulación de derechos laborales de grupos de atención prioritaria del PACTA en lugares priorizados por el CI	# actividades de promoción y regulación de derechos laborales de grupos de atención prioritaria del PACTA en lugares priorizados por el CI	MDT

1.3.2. Implementar un mecanismo de identificación y reporte de casos de trata de personas en espacios laborales.	Implementar mecanismos de identificación y reporte de casos de trata en # espacios laborales. Incrementar el # de casos identificados y denunciados en espacios laborales.	# de casos identificados y denunciados en espacios laborales	MDT
1.3.3. Realizar inspecciones de trabajo para la detección de casos de trata de personas en espacios laborales.	Incrementar el # de inspectores de trabajo capacitados en trata de personas. Incrementar el # de inspecciones aleatorias por año.	# de inspectores de trabajo capacitados # de inspecciones aleatorias por año # de inspecciones bajo denuncia # de sanciones impuestas	MDT
1.3.4. Regular y controlar las agencias de colocación de empleo y otros medios de promoción de empleos, para evitar que se constituyan como espacios de captación para trata de personas.	Realizar # inspecciones anuales en agencias de colocación y medios de promoción de empleos.	# de agencias de colocación inspeccionadas # de agencias de colocación sancionadas # de medios de colocación regulados # de medios de colocación sancionados	MDT
1.3.5. Implementar campañas de prevención de trata de personas con fines de explotación sexual en viajes y turismo.	Incrementar # campañas de prevención de trata de personas por fines de explotación sexual en viajes y turismo.	# de productos comunicacionales de sensibilización sobre explotación sexual de NNA y trata de personas enfocadas al sector turístico	MINTUR
1.3.6. Controlar establecimientos y operadores turísticos como lugares de ocurrencia de trata de personas.	Incrementar el # de operativos anuales de control en establecimientos turísticos para prevención del delito de trata de personas	# de operativos de control en establecimientos turísticos para prevención del delito de trata de personas	MDG
1.3.7. Implementar un protocolo de actuación contra la trata de personas para establecimientos turísticos.	100% de establecimientos turísticos en lugares de mayor incidencia a nivel nacional implementan protocolo de actuación contra la trata de personas	# de establecimientos turísticos que reportan implementación de protocolo de actuación contra la trata de personas	MINTUR
1.3.8. Establecer mecanismos de control a medios de comunicación radiales que prestan servicios para colocación y oferta de empleo.	100% de medios de comunicación radiales que prestan servicios para colocación y oferta de empleo que cumplen con las regulaciones específicas	# de medios de comunicación radiales que prestan servicios para colocación y oferta de empleo que cumplen con las regulaciones específicas	MDT
Objetivo específico	1.4. Promover la inclusión económica de núcleos familiares que se encuentran bajo niveles de pobreza y pobreza extrema; así como el fortalecimiento de las organizaciones de la economía popular y solidaria y la generación de alternativas productivas en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
1.4.1. Identificar y priorizar la entrega del bono y crédito de desarrollo humano en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional, previo cumplimiento de requisitos estipulados para el acceso a mecanismos no contributivos.	Incrementar el # de núcleos familiares en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional, que reciben el BDH y CDH, previo cumplimiento de requisitos estipulados para el acceso a mecanismos no contributivos.	# de núcleos familiares priorizados por el CI que reciben BDH o CDH	MIES



1.4.2. Incrementar y fortalecer las organizaciones de la economía popular y solidaria para la generación de alternativas productivas, a través de servicios brindados por el Instituto de Economía Popular y Solidaria; en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar el # de beneficiarios de servicios del Instituto de Economía Popular y Solidaria en lugares priorizados por CI.	# de beneficiarios de servicios del Instituto de Economía Popular y Solidaria	MIES
1.4.3. Promover la implementación de programas y proyectos en coordinación con gobiernos autónomos descentralizados (GAD), para la generación de capacidades, crédito, emprendimientos productivos y empleo; en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar el # de programas y proyectos en coordinación entre CI y GAD para la generación de capacidades, crédito, emprendimientos productivos y empleo en lugares priorizados por CI.	# de programas y proyectos en coordinación entre CI y GAD para la generación de capacidades, crédito, emprendimientos productivos y empleo en lugares priorizados por CI	MDT MIES SDH
1.4.4. Implementar programas de promoción de empleo juvenil con énfasis en mujeres y otros grupos prioritarios del PACTA, en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar el # de beneficiarios de programas de oportunidades de empleo (mi primer empleo y empleo joven), en lugares priorizados por CI.	# de beneficiarios de programas de oportunidades de empleo (mi primer empleo y empleo joven), en lugares priorizados por CI	MDT MIES SDH
Objetivo específico	1.5. Erradicar el trabajo infantil, trabajos peligrosos y prohibidos, la mendicidad y situación de calle de niños, niñas y adolescentes como factor de riesgo y fin de la trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
1.5.1. Implementar acciones correspondientes a la estrategia de erradicación de trabajo infantil y la modalidad de trabajo infantil peligroso asociado a la mendicidad, con la finalidad de reducir la trata de NNA con fines de explotación laboral y mendicidad.	Incrementar el # de actividades de los programas erradicación del trabajo infantil y programa de erradicación progresiva de la mendicidad "da dignidad" en lugares con mayor incidencia de trata con fines de trabajo infantil y mendicidad y otros lugares priorizados por el Comité Interinstitucional. Reducir el # de NNA víctimas de trata de personas asociadas a trabajo infantil y mendicidad en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional.	# de actividades de los programas erradicación del trabajo infantil y programa de erradicación progresiva de la mendicidad "da dignidad" en lugares de mayor incidencia de trata con fines de trabajo infantil y mendicidad. # de NNA víctimas de trata de personas asociadas a trabajo infantil y mendicidad en lugares de origen con mayor incidencia de trata a nivel nacional.	MIES MDT
1.5.2. Diseñar incentivos para la inclusión de nuevos actores a la Red de Empresas por un Ecuador Libre de Trabajo Infantil y las políticas de cero tolerancia.	Incrementar el # de empresas que forman parte de la red en lugares de origen y destino con mayor nivel de incidencia de trata de personas.	# de empresas que forman parte de la red en lugares de origen y destino con mayor nivel de incidencia de trata de personas	MIES MDT

Objetivo específico	1.6. Fortalecer al sistema de salud pública como un mecanismo de detección de factores de riesgo trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
1.6.1. Diseñar e implementar una norma técnica de atención integral al fenómeno y delito de la trata de personas dentro del sistema de salud.	Incrementar el # de reportes de casos de riesgo de trata de personas identificados por operadores de servicios de salud.	# casos de riesgo trata de personas reportados operadores de servicios de salud	MSP
Objetivo general	2. Modificar y reducir patrones socioculturales violentos, discriminatorios, de naturalización y consumo de la trata, como factores de riesgo.		
Objetivo específico	2.1. Reducir y prevenir los niveles de violencia en todas sus formas, como un factor que incrementa el riesgo; sobretodo de niños, niñas, adolescentes y mujeres a ser tratadas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
2.1.1. Coordinar acciones de las instituciones del Comité Interinstitucional en el marco de la Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y su Sistema Nacional Integral.	Reportar acciones institucionales para la prevención y erradicación de la violencia de género.	# de acciones institucionales para la prevención y erradicación de la violencia de género reportadas	CI
Objetivo específico	2.2. Difundir a nivel nacional información relevante sobre las causas de la trata de personas, sus efectos y los canales de denuncia del delito.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
2.2.1. Diseñar e implementar una estrategia nacional integral de comunicación que integre a medios de comunicación públicos, privados y comunitarios, instituciones del sector público y privado y gobiernos autónomos descentralizados para la prevención del delito de trata de personas, dirigido a potenciales víctimas y consumidores.	Contar con una estrategia nacional de comunicación para la prevención del delito de trata de personas.	Documento que contenga estrategia nacional de comunicación para la prevención del delito de trata de personas y reporte de implementación	MDG CI SECOM (Presidencia)
2.2.2. Sensibilizar y capacitar a comunicadores sobre los factores de riesgo de trata, promoción de derechos, prevención y denuncia de la trata de personas.	Contar con # de comunicadores a nivel nacional sensibilizados y capacitados sobre trata de personas.	# de comunicadores a nivel nacional sensibilizados y capacitados sobre trata de personas	MDG CI SECOM (Presidencia)
2.2.3. Implementar canales de comunicación a nivel comunitario en los lugares priorizados por el Comité Interinstitucional para socializar sobre: los factores de riesgo de trata de personas, los efectos y canales de denuncia del delito.	Contar con # de comunidades en los lugares de origen con mayor incidencia e trata y otros priorizados por el Comité Interinstitucional, que tienen canales de comunicación para prevención, detección y denuncia de trata de personas.	# de comunidades que tienen canales de comunicación para prevención, detección y denuncia de trata de personas	MDG CI SECOM (Presidencia) CONAGOPARE



2.2.4. Transmitir a través de canales de comunicación institucionales y de servicios públicos, información relevante sobre: los factores de riesgo de trata de personas, sus efectos y los canales de denuncia del delito.	Trasmitir por lo menos un mensaje diario sobre las causas, los efectos y canales de denuncia de trata de personas en todas las instituciones y servicios públicos.	# de reportes de transmisión y recepción de mensajes sobre trata de personas	MDG CI SECOM (Presidencia) CONAGOPARE
2.2.5. Promover y reproducir iniciativas a través de TIC para detección, prevención y recepción de presuntos casos de trata de personas.	Contar con al menos una iniciativa de detección, prevención y recepción de presuntos casos de trata de personas a través de TIC (redes sociales).	# de iniciativas desarrolladas en TIC para detección, prevención y recepción de presuntos casos de trata de personas	MDG CI
Objetivo específico	2.3. Desincentivar y reducir el consumo de la trata de personas; así como servicios y productos derivados, a través de la certificación de lugares y servicios libres de trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
2.3.1. Diseñar e implementar un proceso de certificación nacional de lugares y servicios privados, libres de trata de personas.	Contar con mecanismo de certificación de lugares y servicios libres de trata de personas. Certificar # de lugares y servicios privados libres de trata de personas.	Documento que contenga el mecanismo de certificación de lugares y servicios libres de trata de personas # de lugares y servicios certificados como libres de trata de personas	CI
Objetivo general	3. Generar las condiciones para fomentar una migración regular, ordenada y segura, previniendo la migración riesgosa en las zonas de mayor vulnerabilidad como factor de riesgo de trata de personas.		
Objetivo específico	3.1. Promover los derechos de las personas en condición de movilidad humana con la finalidad de prevenir que sean víctimas de trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
3.1.1. Socializar y difundir a través de material educomunicacional y eventos de sensibilización sobre los canales regulares de ingreso al país, los riesgos y efectos de la trata de personas en pasos fronterizos y puntos de tránsito migratorio, tales como: terminales terrestres, aeropuertos, puertos y puntos de control migratorio.	Incrementar el # de lugares de frontera y tránsito, en los que se implementa la campaña de promoción de derechos y prevención de la trata de personas.	# de pasos fronterizos y puntos de tránsito migratorio en los que se implementa la campaña de promoción de derechos y prevención de la trata de personas	MDG MREMH MIES
Objetivo específico	3.2. Fortalecer las acciones de prevención y control del delito de trata de personas en zonas de frontera		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Enunciado de meta	Indicador / Comprobable	
3.2.1. Coordinar con el Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza, GAD e instancias locales, la implementación de sistemas de alerta temprana, detección y denuncia del delito de trata.	Contar con # comunidades de frontera que cuentan con sistemas de alerta temprana y denuncia del delito de trata.	# comunidades de frontera que cuentan con sistemas de alerta temprana y denuncia del delito de trata	MDG



PROTECCIÓN INTEGRAL: ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS			
Objetivo general	1. Garantizar y restituir los derechos de carácter social y económico de las víctimas sobrevivientes de trata de personas.		
Objetivo específico	1.1. Garantizar y restituir a las víctimas el derecho a la educación en sus niveles inicial, básico, bachillerato y superior.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.1.1. Reinsertar al sistema educativo a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.	Reinsertar al 100% de NNA que han sido víctimas de trata al sistema educativo.	# de NNA víctimas de trata reinsertados en el sistema educativo	MINEDUC MIES
1.1.2. Brindar acompañamiento a niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de trata de personas, por parte de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE).	100% de NNA víctimas de trata que reciben acompañamiento de DECE.	# de NNA que han sido víctimas de trata que reciben acompañamiento de DECE	MINEDUC
1.1.3. Realizar campañas de sensibilización a la comunidad educativa, sobre el fenómeno y delito de la trata, con la finalidad de evitar la estigmatización y revictimización.	100% de unidades educativas del sistema público sensibilizadas sobre trata de personas.	# de unidades educativas que han sido sensibilizadas	MINEDUC
1.1.4. Brindar acceso a personas que han sido víctimas de trata de personas, a becas nacionales para estudios de nivel técnico, tecnológico y superior de tercer nivel en el país.	100% de víctimas de trata reciben becas para estudios de nivel técnico, tecnológico y superior y tercer nivel en el país (Becas otorgadas para excelencia y vulnerabilidad).	# de víctimas de trata que reciben becas nacionales para estudios de nivel técnico, tecnológico y superior y tercer nivel en el país (Becas otorgadas para excelencia y vulnerabilidad)	SENESCYT
Objetivo específicos	1.2. Promover la inclusión y autonomía económica de víctimas de trata de personas y/o sus familias a través de la generación de alternativas productivas, fortalecimiento de capacidades y acceso a crédito.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.2.1. Incorporar a las víctimas de trata de personas y/o sus familias en servicios y beneficios de inclusión económica y de la economía popular y solidaria.	100% de víctimas de trata y/o sus familias que cumplen con el criterio y requisitos de las instituciones responsables, reciben servicios y beneficios de inclusión económica y economía popular y solidaria.	% de víctimas de trata y/o sus familias que reciben servicios y beneficios de inclusión económica y economía popular y solidaria	MIES
1.2.2. Incorporar a las víctimas de trata de personas y/o sus familias en bolsas y programas de empleo tales como: programa empleo joven, bolsa socio-empleo y bolsas de empleo de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).	100% de víctimas de trata y/o sus familias incorporadas en bolsas de empleo (empleo joven, socio-empleo y de GAD).	% de víctimas de trata y/o sus familias incorporadas en bolsas de empleo (socio-empleo y de GAD)	MDT

Objetivo específicos	1.3. Restituir el derecho a la salud integral a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados de salud integral: sexual, psicológica y reproductiva.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.3.1. Diseñar e implementar instrumentos técnicos de atención en salud integral a víctimas de trata de personas, con enfoque de Derechos Humanos.	# de instrumentos en salud integral desarrollados e implementados. 100% de víctimas de trata que solicitan atención médica al sistema de salud pública, que reciben atención integral.	# de instrumentos desarrollados. # de víctimas de trata que solicitaron atención médica en el sistema de salud pública # de víctimas de trata que fueron atendidas	MSP
Objetivo general	2. Garantizar atención y protección a víctimas de trata de personas a través de la provisión de servicios especializados.		
Objetivo específico	2.1. Ampliar la cobertura de servicios de acogimiento y diversificar las modalidades de atención especializados a víctimas de trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
2.1.1. Gestionar recursos para la construcción, mejoramiento o adecuación de casas de acogida, con infraestructura y recursos humanos especializados.	Incluir en el presupuesto de las instituciones que dan servicios de acogimiento a víctimas de trata, recursos que permitan una atención especializada y restitución de derechos.	Presupuesto institucional orientado a servicios de acogimiento	MIES SDH
2.1.2. Diseñar e implementar modelos de atención especializados de casas de acogida para víctimas de trata de personas.	Contar con normas técnicas de atención especializada a víctimas de trata en entidades de acogimiento institucional.	Norma técnica de atención especializada a víctimas de trata en entidades de acogimiento institucional	MIES SDH
2.1.3. Diversificar las modalidades de atención a víctimas de trata de personas, considerando edad, tipo de explotación y condición sexogenérica.	Incrementar las modalidades de servicios especializados de atención a víctimas de trata según edad, fines de la trata y condición sexogenérica. 100% de víctimas de trata acogidas en nuevas modalidades.	# de modalidades de servicios especializados de atención a víctimas de trata desarrollados según edad, fines de la trata y condición sexogenérica # de víctimas de trata rescatadas # de víctimas de trata acogidas en nuevas modalidades	MIES SDH FGE
Objetivo general	2.2. Ampliar y fortalecer la prestación coordinada de servicios de atención y protección especializada a víctimas de trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
2.2.1. Diseñar e implementar una ruta interinstitucional de referencia y contrareferencia de casos de atención y protección integral a víctimas de trata de personas.	Contar con una ruta interinstitucional de referencia y contrareferencia de atención a víctimas de trata. Todas las instituciones que tienen servicios especializados de protección implementan rutas de referencia y contrareferencia.	Ruta de referencia y contrareferencia desarrollada # de entidades que han institucionalizado rutas de referencia y contrareferencia	Mesa de protección

2.2.2. Fortalecer el talento humano y recursos económicos del Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes en el Proceso Penal (SPAVT) de la Fiscalía General del Estado.	Incrementar recursos económicos y de talento humano en % para la prestación de servicios especializados.	% de incremento de talento humano de servicios de protección especializado de la FGE	FGE
2.2.3. Implementar mecanismos para la reinserción familiar y/o comunitaria; y de seguimiento posteriores al período de acogimiento a víctimas de trata de personas.	Incrementar las acciones o mecanismos de reinserción familiar y comunitaria y seguimiento posterior al período de acogimiento a víctimas de trata de personas. 100% de víctimas de trata reciben acompañamiento profesional después de ser rescatadas y se reinserían en la familia Y/o comunidad.	Informes trimestrales de seguimiento Informes anuales de seguimiento Informes semestrales de reinserción familiar y comunitaria víctimas de trata que reciben acompañamiento profesional después de ser rescatadas y se reinserían en la familia Y/o comunidad / total de VdT por año	MIES SDH
2.2.4. Ampliar la cobertura e incrementar la capacidad operativa de los servicios especializados de protección especial dirigida a víctimas de trata en lugares con mayor número de denuncias y otros priorizados por el Comité Interinstitucional.	Incrementar la cobertura a # de Servicios Especializados de Protección Especial (SEPE) a nivel nacional.	# de SEPE nuevos implementados	SDH
2.2.5. Desarrollar y ejecutar un mecanismo de seguimiento a la implementación de las medidas de protección a víctimas de trata de personas.	Contar con mecanismo de seguimiento a la implementación de medidas de protección a víctimas de trata. 100% de medidas de protección registradas en el mecanismo de seguimiento.	Mecanismo de seguimiento % de medidas de protección registradas en el mecanismo de seguimiento	SDH MIES CJ GAD MDG
Objetivo general	2.3. Realizar la coordinación interestatal, interinstitucional y con organismos internacionales para la atención, protección integral, restitución de derechos y retorno seguro de víctimas de trata de personas, ecuatorianas en el extranjero y extranjeras en el territorio nacional.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
2.3.1. Realizar un análisis para la suscripción o ratificación de instrumentos internacionales con países donde se han identificado víctima de trata de personas ecuatorianas o extranjeras rescatadas en Ecuador.	Incrementar el # memorandos de entendimiento sobre trata de personas ratificados o suscritos en función de análisis preliminar.	# de memorandos de entendimiento sobre trata de personas	MREMH
2.3.2. Ejecutar acciones para la asistencia de víctimas de trata ecuatorianas identificadas y/o rescatadas en el exterior y su retorno, garantizando sus derechos.	# de víctimas de trata ecuatorianas asistidas en el exterior. 100% de víctimas de trata ecuatorianas rescatadas en el extranjero que solicitan ser retornadas al Ecuador, y retornan garantizando sus DDHH.	# de víctimas de trata ecuatorianas asistidas en el exterior / # de VdT que solicitaron asistencia # de víctimas de trata ecuatorianas rescatadas en el extranjero retornadas al Ecuador, respetando sus DDHH	MREMH

2.3.3. Ejecutar acciones para el retorno de víctimas de trata extranjeras hacia sus lugares de origen o a un tercer país, garantizando sus derechos.	100% de víctimas de trata extranjeras en el Ecuador que solicitan retornar a su país o un tercer país, retornadas al exterior respetando sus DDHH.	# de víctimas de trata extranjeras en el Ecuador que solicitan retornar a su país o un tercer país, retornadas al exterior garantizando sus DDHH	MREMH
2.3.5. Otorgar visas de residencia temporal de excepción a víctimas de trata extranjeras en el Ecuador.	100% de víctimas de trata extranjeras solicitantes reciben visas de residencia temporal de excepción según solicitud y previo análisis del caso.	# de víctimas de trata extranjeras que reciben visas de residencia temporal de excepción	MREMH MDG

INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO

Objetivo general	1. Fortalecer la institucionalidad relacionada con investigación y judicialización como una medida para garantizar el acceso a la justicia por parte de las víctimas de trata de personas.		
Objetivo específico	1.1. Fortalecer las capacidades y especialización de las instituciones a cargo de la investigación y judicialización de la trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.1.1. Ampliar la cobertura de servicios y talento humano especializado de Fiscalía y el modelo de desconcentración del servicio investigativo policial, para la investigación de trata de personas a nivel nacional.	Incrementar el # de Fiscales Especializados.	# de Fiscales Especializados # de Policías Especializados	FGE Policía
1.1.2. Fortalecer e incrementar los recursos técnicos y financieros de la Unidad contra el Delito de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes de la Policía.	Incrementar el presupuesto y personal en % para unidad de delito de trata de personas.	% del presupuesto incrementado % de personal incrementado	Policía
1.1.3. Diseñar programas de sensibilización y capacitación con enfoque en derechos humanos y género, para operadores de justicia y policía nacional, en investigación y persecución del delito de trata de personas y servidores públicos que receptan casos.	# de operadores de justicia sensibilizados y capacitados. # de servidores públicos que receptan casos sensibilizados y capacitados.	# de operadores de justicia y servidores públicos sensibilizados y capacitados	FGE CJ MDG Policía
1.1.4. Diseñar programas académicos de especialización en materia de trata de personas, para investigación y persecución; dirigido a operadores de justicia y policía nacional, en convenio con instituciones de educación superior.	Contar con # convenios y programas académicos con Instituciones de Educación Superior.	# de convenios suscritos	FGE CJ MDG Policía
1.1.5. Incorporar módulos de educación continua sobre trata de personas, dentro de los sistemas de capacitación de la Policía Nacional, Consejo Nacional de la Judicatura y Fiscalía General del Estado.	Contar con # módulos de capacitación.	# de módulos de capacitación	MDG Policía CJ FGE

Objetivo específico	1.2. Mejorar la coordinación y articulación interinstitucional para el combate de la trata de personas y la reparación de derechos de las víctimas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.2.1. Diseñar e implementar una guía de detección y protección emergente de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación durante los operativos, conforme a los enfoques de igualdad y derechos humanos.	Contar con guía de protección emergente de VdT.	Guía de protección emergente	MDG Policía
1.2.2. Desarrollar e implementar instrumentos de cooperación internacional bilateral y multilateral que faciliten el intercambio de información, investigación y persecución del delito de trata de personas.	Suscribir convenios de cooperación internacional con países de mayor incidencia.	# de convenios suscritos	FGE MDG MREMh
Objetivo específico	1.3. Incrementar la efectividad en el sistema de justicia, en los procesos de investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas, con énfasis en la reparación integral de derechos a las víctimas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.3.1. Impulsar y fortalecer la investigación del delito de trata de personas en todos sus fines.	Incrementar el # de casos de trata investigados, con énfasis en la trata de personas con fines de explotación laboral, servidumbre, adopción y mendicidad.	# de noticias de delito # de casos investigados por modalidad # de casos que pasan a instrucción fiscal	FGE Policía
1.3.2. Impulsar investigación proactiva, para desarticular redes y grupos delictivos estructurados en territorios de origen; con la finalidad de evitar la captación.	Realizar # investigaciones preventivas en los lugares de origen con mayor incidencia a nivel nacional.	# de investigaciones preventivas	FGE Policía
1.3.3. Programar y realizar operativos contra el delito de trata de personas.	Incrementar el # de operativos anuales.	# de operativos anuales	FGE Policía
1.3.4. Elaborar manual de procedimientos de investigación de trata de personas, con enfoque de derechos humanos.	Contar con manual de procedimientos de investigación con enfoque de derechos humanos.	Manual de procedimientos	FGE MDG
1.3.5. Fortalecer el sistema judicial frente al procesamiento del delito de trata de personas en todas sus modalidades.	Incrementar el # de casos por delito de trata de personas con sentencias. Incrementar el # de redes delictivas desarticuladas.	# de denuncias de delito # de casos de trata de personas con sentencia por modalidad # de redes delictivas desarticuladas # de personas detenidas por sentencia de trata por cada 100mil hab. # de sentencias / # noticias del delito Tasa de impunidad = # sentencias condenatorias / # casos procesados	FGE CJ Policía

1.3.6. Fortalecer el sistema de seguimiento del debido proceso de casos de trata de personas.	Contar con un sistema de seguimiento a casos fortalecido.	# de casos observado por debido proceso Sistema de seguimiento implementado, articulado entre CNJ, FGE, MDG (REGISTRATT)	Defensoría del Pueblo FGE MDG CJ
1.3.7. Fortalecer los mecanismos y garantías para la reparación efectiva a la víctima.	Contar con un análisis legal y propuesta de normativa y de procedimiento para la reparación integral implementados.	Propuesta de reforma normativa y de procedimiento para la reparación integral Rutas de coordinación interinstitucional para reparación de VdT implementadas	FGE CJ
1.3.8. Patrocinar legalmente a víctimas de trata de personas, por parte de la Defensoría Pública y otros servicios de asesoría jurídica y patrocinio legal existentes.	Incrementar a #, el número de víctimas de trata con patrocinio legal.	# de VdT con patrocinio legal / # de VdT nacional	CI
1.3.9. Construir y proponer iniciativas legales que promuevan el análisis y tipificación homologada del delito de trata de personas.	Contar con un análisis legal y propuestas de normativa sobre el delito de trata de personas.	Documento de propuesta de reforma legal al Código de la Niñez y Código Orgánico Integral Penal Propuestas de normativa legal	Mesa de investigación
1.3.10. Promover la investigación de recursos y bienes considerados como objeto y producto del delito de trata de personas.	Contar con una guía para la investigación de recursos y bienes provenientes del delito de trata de personas.	Monto de recursos financieros y bienes asignados para reparación económica y financiera de la víctima y financiación del PACTA	Mesa de investigación

FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL, COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y GOBERNANZA

Objetivo general	1. Fortalecer la gestión institucional y coordinación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas.		
Objetivo específico	1.1. Fortalecer la política pública y la planificación interinstitucional para prevenir, investigar, judicializar la trata de personas y proteger a sus víctimas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.1.1. Implementar el sistema de seguimiento de gestión de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (SISEGTT) a nivel central y desconcentrado para el monitoreo, seguimiento y evaluación del PACTA.	Contar con un sistema integrado de información de instituciones del CI. Contar con un manual de procedimientos del SISEGTT dirigido a todas las instituciones del CI. Total de instituciones vinculadas a REGISTRATT y SISEGTT reportan información. 100% de cumplimiento de metas anuales (gestión) programadas del PACTA por institución responsable. Realizar monitoreo de la gestión del PACTA con periodicidad.	Sistemas integrados de información Manual de procedimientos del SISEGTT dirigido a todas las instituciones del CI # de instituciones que reportan información de la gestión en SISEGTT Reporte de avance del cumplimiento del PACTA	MDG CI



<p>1.1.2. Fortalecer los vínculos con organizaciones de la sociedad civil, sector privado, organismos internacionales e intergubernamentales, academia y GAD para la superación de causas estructurales y cumplimiento del PACTA.</p>	<p>Incrementar el # de acciones ejecutadas con OSC, sector privado, organismos internacionales e intergubernamentales, academia y GAD.</p>	<p># de Comités Desconcentrados constituidos con participación de OSC, sector privado, organismos internacionales e intergubernamentales y academia # de acciones ejecutadas con OSC, sector privado, academia y GAD</p>	<p>CI</p>
<p>1.1.3. Implementar servicios de protección y cuidado integral de servidores públicos que intervienen en la prevención, protección, investigación y judicialización de trata de personas; ante amenazas a sus familias y su integridad física.</p>	<p>Contar con la totalidad de servidores públicos amenazados o que se encuentran en riesgo, atendidos por el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos y otros participantes del proceso penal (SPAVT). Implementar proceso de cuidado al cuidador para los servidores públicos que trabajen en atención directa víctimas de trata. Implementar por lo menos 1 jornada anual de salud laboral dirigida a servidores públicos que trabajan en contra de la trata de personas. Contar con un plan o programa de salud mental para los servidores públicos que trabajan contra la trata de personas a fin de evitar el desgaste laboral propio de sus funciones.</p>	<p># de operadores, servidores y funcionarios públicos ingresados al SPAVT # de jornadas anuales de salud laboral implementada Plan o programa de salud mental para los servidores públicos que trabajan contra la trata de personas</p>	<p>FGE MSP MDT CI</p>
<p>1.1.4. Diseñar e implementar herramientas para la gestión de acciones contra la trata de personas.</p>	<p>Contar con herramientas para el abordaje de la trata de personas en los diferentes ejes.</p>	<p># de herramientas para el abordaje de la trata de personas en los diferentes ejes</p>	<p>CI</p>
<p>Objetivo específico</p>	<p>1.2. Garantizar recursos y talento humano especializado para la implementación de acciones de prevención, investigación y judicialización de la trata de personas y protección a sus víctimas.</p>		
<p>Acciones</p>	<p>Seguimiento de gestión y resultado</p>		<p>Responsable de reporte</p>
	<p>Meta</p>	<p>Indicador / Comprobable</p>	
<p>1.2.1. Fortalecer el talento humano de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional, a través de procesos de capacitación, especialización, sensibilización e incremento de personal.</p>	<p>Incrementar a # el número de servidores públicos relacionados con el tema de trata de personas capacitados, especializados y sensibilizados. Incrementar el número de servidores públicos vinculados directamente al tema de trata de personas.</p>	<p># de servidores públicos capacitados # de servidores públicos vinculados directamente al tema de trata de personas</p>	<p>CI</p>

1.2.2. Promover la generación de oferta académica y de capacitación para especialización del talento humano vinculado al fenómeno de la trata de personas.	Incrementar la oferta académica de formación continua y especialización relacionada al fenómeno de trata de personas.	# de cursos ofertados por Instituciones de Educación Superior relacionados con trata de personas # de procesos de formación continua desarrollados	CI
1.2.3. Gestionar recursos públicos, privados y de cooperación internacional para la implementación del PACTA.	Destinar recursos para la implementación del 100% de acciones planteadas en el PACTA.	Presupuesto del PACTA financiado con fondos públicos y fondos de cooperación internacional no reembolsable	CI
Objetivo específico	1.3. Generar acuerdos y compromisos de GAD, OSC y comunitarias, organismos internacionales e intergubernamentales, sector privado y academia para la gobernanza de las acciones contra la trata de personas.		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.3.1. Implementar y fortalecer los Comités Desconcentrados para la implementación del PACTA.	Incrementar el # de Comités Desconcentrados en lugares con mayor incidencia de trata de personas a nivel nacional Contar con un Plan Operativo de implementación del PACTA a nivel desconcentrado.	# de Comités Desconcentrados en lugares con mayor incidencia de trata a nivel nacional Plan Operativo de implementación del PACTA a nivel desconcentrado Estatuto de conformación de Comité Desconcentrado Guía metodológica nacional para formulación de rutas de atención local	CI
1.3.2. Coordinar acciones para la implementación del PACTA con los gobiernos autónomos descentralizados.	Incrementar el # de ordenanzas, convenios y resoluciones dentro de su circunscripción territorial para implementación del PACTA.	# de ordenanzas y convenios para implementación del PACTA	CI
1.3.3. Coordinar acciones con organizaciones de la sociedad civil, comunitarias y sector privado para la identificación y referencia de casos, prevención del delito de la trata de personas y promoción y restitución de derechos a las víctimas.	Contar con convenios para la promoción y restitución de derechos, y prevención del delito de trata de personas.	# de convenios para la promoción y restitución de derechos, y prevención del delito de trata de personas	CI
1.3.4. Gestionar información y conocimiento sobre el fenómeno social y el delito de la trata de personas en conjunto con actores vinculados al tema.	Contar con investigaciones integrales relacionadas al fenómeno social y delito de trata de personas.	# de investigaciones integrales realizadas	CI
Objetivo específico	1.4. Fortalecer la cooperación internacional para la implementación del PACTA		
Acciones	Seguimiento de gestión y resultado		Responsable de reporte
	Meta	Indicador / Comprobable	
1.4.1. Coordinar las acciones para la implementación del PACTA con organismos intergubernamentales y otros Estados.	Suscribir instrumentos de cooperación internacional con países donde se han identificado víctimas ecuatorianas; y/o con países de víctimas extranjeras rescatadas en Ecuador.	# de instrumentos internacionales suscritos con otros países y organismos intergubernamentales # de acciones ejecutadas	CI MREMH



Bibliografía

- ACNUR. (2002). Principios y Directrices sobre Derechos Humanos y Trata de Personas. New York.
- Alston, P. (1994). *The Best Interests of the Child: Reconciling Culture and Human Rights*. Oxford: University Press.
- Arévalo Alvear, MB. (2016). Reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados en la frontera norte y el desarrollo normativo ecuatoriano en relación a su protección. (Tesis para la obtención del título de abogada). Universidad San Francisco de Quito. Recuperado de: repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/5500/1/124461.pdf
- Cahueñas Muñoz, H. (6 de agosto del 2018). El reclutamiento de menores en la frontera. Plan V Multimedia. Recuperado de: <http://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-reclutamiento-menores-la-frontera>
- Camacho, G. (2003). *Secretos bien guardados. Maltrato, violencia y abuso sexual vs. derechos. Una mirada desde los y las jóvenes*. (Tesis de maestría). FLACSO, Cepam, OIM, Quito-Ecuador.
- Camacho, G., Guerra, G., Larrea, C., Camacho, L. (2018). Investigación con respecto a los resultados de intervenciones basadas en dinero en efectivo sobre la violencia sexual y violencia basada en género (como parte del Modelo de Graduación. Quito, ACNUR (no publicado)
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México DF: FLACSO/IISUNAM.
- Carrión, F. (Comp.) (2013). *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Colección FRONTERAS. FLACSO Sede Ecuador, IDRC/CRDI Canadá. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55275.pdf>
- Chiarotti, S. (2002). *Trata de Mujeres: conexiones y desconexiones entre género, migración y derechos humanos*. Recuperado de: www.e-leusis.net/noticia.asp.
- CEPAL. (2012). *Si no se cuenta no cuenta. Información sobre la violencia contra las mujeres*. Ciane Alméras; Coral Calderón, Coord. Naciones Unidas. Cuadernos de la CEPAL 99. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comité sobre los Derechos del Niño. (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. CRC/C/OPAC/EQU/CO/1.
- Consejo Nacional de Igualdad de Género, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), Ministerio de Gobierno. (2014). *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador. Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. Quito.



Coomaraswamy, R. (2000). Informe de la Relatora Especial sobre violencia contra la mujer, trata de mujeres y migración. Comisión de Derechos Humanos al Consejo Económico de ONU, New York.

OIM, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Gobierno. (2017). Sustento Teórico para la Prevención de la Trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. Quito.

Duart. C. (2012). Sociedades Adultocéntricas, sobre sus orígenes y reproducción.

Embajada Real de los Países Bajos. (2006). Guía de asistencia a las víctimas de la trata de personas en Colombia. Recuperado de: www.oim.org.coyhhttp://www.iom.int .

Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2003). Manual de Derechos Humanos y Trata de personas (2da ed.). Bogotá.

OIT, Walk Free Foundation, International Organization For Migration (IOM). (2017). Estimates of modern savery: forcedlabourand forced marriage. Geneve: Alliance.

López Poveda G.; González Barbero M. (coord.). (2007). La trata de personas con fines de explotación sexual: experiencia de trabajo de Cáritas. La Acción Social, Cuadernos de Formación Social. No 54. Madrid, Cáritas Española.

Ministerio de Justicia DH y Cultos. (2009). Ecuador, Estado Constitucional de Derechos y Justicia. Quito.

Misión en Colombia. (2016). Valores, conceptos y herramientas contra la trata de personas: guía para la sensibilización. Bogotá.

Observatorio Social del Ecuador (OSE). (2016). Niñez y Adolescencia desde la intergeneracionalidad. Quito. Recuperado de: <https://odna.org.ec/#publicaciones>.

OIM. (2005). Lucha contra la trata de personas. Manual de capacitación para Agentes de las Fuerzas de Seguridad. (Versión preliminar). Buenos Aires.

OIM. (Coord). Centeno, L.F. (2010). Glosario de Términos de Trata de personas, Derecho Aplicado. San José, Costa Rica

OIM. (2012a). Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador en los cantones de Colta y Guamote, provincia de Chimborazo. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata de personas %20OIM%20COLTA%20GUAMOTE.pdf>

OIM. (2012b). Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata de personas %20OIM%20LAGO%20AGRIO.pdf>

OIM. (2012c). Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador en el cantón San Lorenzo, provincia de Esmeraldas. Recuperado de: <http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata de personas %20OIM%20SAN%20LORENZO.pdf>



OIM. (2012d). Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador en el cantón Santo Domingo, provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Recuperado de: [http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata de personas %20OIM%20SANTO%20DOMINGO.pdf](http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata%20de%20personas%20OIM%20SANTO%20DOMINGO.pdf)

OIM. (2012e). Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador en los cantones Otavalo y Cotacachi, provincia de Imbabura. Recuperado de: [http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata de personas %20OIM%20OTAVALO%20COTACACHI.pdf](http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata%20de%20personas%20OIM%20OTAVALO%20COTACACHI.pdf)

OIM. (2012f). Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador en el cantón Ibarra, provincia de Imbabura. Recuperado de: [http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata de personas %20OIM%20IBARRA.pdf](http://www.oim.org.ec/drupal/sites/default/files/Publicaciones/DIAGNOSTICO%20trata%20de%20personas%20OIM%20IBARRA.pdf)

OIM, Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI., Organización Internacional del Trabajo, OIT., Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2012g). Situación de la Trata de personas en la Frontera Sur de Ecuador. Diagnóstico de la provincia de Loja.

OIM, Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI., Organización Internacional del Trabajo, OIT., Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2012h). Situación de la Trata de personas en la Frontera Sur de Ecuador. Diagnóstico de la provincia de El Oro.

OIM, Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI., Organización Internacional del Trabajo, OIT., Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (2012i). Situación de la Trata de personas en la Frontera Sur de Ecuador. Diagnóstico de la provincia de Zamora Chinchipe.

OIM, Embajada de los EEUU, Ministerio de Gobierno, Fiscalía General, Policía nacional del Ecuador. (2014). Manual de Capacitación y Guía Didáctica Referencial para la Investigación y Persecución del delito de Trata de personas. Quito.

OIM. (2017a). Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Situacional sobre la Trata de personas en la provincia de Guayas.

OIM. (2017b). Diagnóstico situacional sobre la Trata de personas en Ecuador en la provincia de Guayas.

OIM. (2017c). Diagnóstico situacional sobre la Trata de personas en Ecuador en la provincia de Manabí.

OIM. (2017d). Resumen Ejecutivo del Diagnóstico Situacional sobre la Trata de personas en la provincia de Manabí.

OIM y Prefectura de Pichincha. (2017e). Diagnóstico sobre la Trata de personas en Ecuador en la provincia de Pichincha.

OIM. (2018). Informe: Situación de ciudadanos extranjeros en condición de movilidad humana y su condición de vulnerabilidad ante los delitos de trata de personas y TIM. (documento inédito).

OPS/OMS. (2002). World report on violence and health. Recuperado de: www.conavim.gob.mx/work/models.



PNUD. (2013). Sinopsis: seguridad ciudadana. PNUD. Recuperado de: www.undp.org.

Ruiz, MC., y Álvarez Velasco, S. (2016). Entre el enfoque de derechos humanos y las lógicas de seguridad y control: Análisis de las políticas públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador (2004-2016). Quito: Save the Children, FLACSO.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades y OACDH. (2011). Guía para la formulación de políticas sectoriales. Quito, Ecuador.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades. (2018). Norma técnica de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Quito: Registro oficial No. 244.

Senplades (2013). Atlas de las desigualdades socioeconómicas del Ecuador.

Supliguicha, V., Vásquez, G., Jácome, P. (2009). trata de personas: historias que invisibilizan verdades. Ciudad Segura, FLACSO.

Susaj, G., Azkunaga, A., coord. (2008). Guía Básica para la identificación, derivación y protección de las personas víctimas de trata con fines de explotación. Red Española contra la Trata de Personas. España.

UNICEF. (2005). Contra la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes, Manual para parlamentarios. (U. I. parlamentaria, Ed.).

UNODC. (13 de enero de 2017). Niños indígenas ecuatorianos son llevados a mendigar a Cali, según ONU. El Comercio, Actualidad (I).

Velasco, J. C. (2007). Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia. Daimon, revista de Filosofía(41).

Welton, M. (2018). El Derecho internacional y la esclavitud. Revista Digital Army University Press.

Wilson, M. S. (2008). Recorrido histórico sobre la trata de personas. Recuperado de: www.uasb.edu



Marco jurídico internacional citado

- Convenio # 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso (1959)
- Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949)
- Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (CIDH) (1969)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994)
- Convención # 182 de la OIT sobre la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)
- Convención de Trabajadores Migratorios (1990).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), (1979)
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención de Belem do Pará"(1994)
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Declaración de los Derechos del Niño (1959)
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998).
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000)
- 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, (2000).

Marco jurídico nacional citado

- Acuerdo Interministerial 010
- Constitución Política de la República del Ecuador (2008)
- Código Orgánico Integral Penal
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
- Código Orgánico de la Salud
- Código del Trabajo
- Decreto Ejecutivo Nro 560 de noviembre del 2018
- Decreto Ejecutivo Nro 535 de octubre del 2018
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
- Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las mujeres
- Ley Orgánica de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células
- Ley de Minería
- Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana
- Ley de Seguridad Pública y del Estado
- Reglamento de Alojamiento Turístico



Lista de cuadros, gráficos y mapas

Lista de cuadros

Cuadro 1	Instrumentos internacionales vinculantes en materia de trata de personas
Cuadro 2	Marco jurídico nacional
Cuadro 3	Causas estructurales y factores de riesgo de la trata de personas
Cuadro 4	Casos registrados de trata de personas – Ecuador 2014 – 2016
Cuadro 5	Casos registrados de víctimas de trata por sexo y provincia de nacimiento: enero 2017 – octubre 2018
Cuadro 6	Víctimas de trata por sexo: 2014 – 2016
Cuadro 7	Víctimas de trata por edad: 2014 – 2016
Cuadro 8	Víctimas de trata por nacionalidad: 2014 – 2016
Cuadro 9	Víctimas de trata por sexo y edad (enero 2017 – octubre 2018)
Cuadro 10	Modelo sistémico de la trata de personas en el país
Cuadro 11	Proceso de seguimiento y evaluación del PACTA

Lista de gráficos

Gráfico 1	Evolución normativa
Gráfico 2	Elementos constitutivos de la trata de personas
Gráfico 3	Modelo sistémico de abordaje de la trata de personas
Gráfico 4	Casos registrados de trata de personas por fines, Ecuador 2014 - 2016
Gráfico 5	Casos registrados de trata de personas – Ecuador 2014 – 2016
Gráfico 6	Casos registrados de víctimas de trata de personas por sexo y región de nacimiento: enero 2017 – octubre 2018
Gráfico 7	Articulación del PACTA con los instrumentos internacionales y el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa
Gráfico 8	Estructura orgánica funcional del PACTA

Lista de mapas

Mapa 1	Incidencia de registro de casos de trata de personas: enero 2017 – octubre 2018
Mapa 2	La trata de personas en el Ecuador por provincia de origen y según fines de explotación
Mapa 3	La trata de personas en el Ecuador por lugar de destino y según fines de explotación
Mapa 4	Trata de personas con fines de explotación sexual – Ecuador 2014 – 2016
Mapa 5	Rutas de la trata de personas con fines de explotación sexual
Mapa 6	Rutas de la trata de personas con fines de explotación laboral

Anexos

ANEXO 1: FICHAS METODOLÓGICAS DE METAS E INDICADORES DE RESULTADO POR EJE

PROMOCIÓN DE DERECHOS Y PREVENCIÓN DE LA TRATA DE PERSONAS	
FICHA METODOLÓGICA DE META E INDICADOR	
META 2030	Incrementar en y%, la tasa de noticias de delito de trata de personas con relación al año 2019 (año base=t0)
LÍNEA BASE	2019 (%)
PROYECCIÓN ANUAL	<p>Tomando en consideración que 2019 es el año base, se fijará una meta cuantitativa a partir del análisis de la variación de la tasa anual entre los años 2019 - 2020 y 2020 - 2021.</p> <p>Esto en vista de que a partir de 2019 se puede contar con una fuente de información homologada.</p> <p>La meta y el indicador no pueden ser medidos en porcentaje en vista de que no hay un universo con el cual comparar para cada año; por otro lado, tampoco se recomienda expresar en número en vista de que no se podría contar con fórmula de cálculo para la expresión del indicador.</p>
NOMBRE DEL INDICADOR	Tasa de noticias del delito de trata de personas
SUPUESTO	<p>El registro de noticias del delito (NDD) toma en consideración información de REGISTRATT y SIAF, estandarizado para tener una base anual de noticias de delito de trata de personas durante la implementación del PACTA.</p> <p>Se tiene como supuesto que existe un subregistro de casos de trata ya sea porque la población en general desconoce los canales de denuncia o está naturalizado el delito; por lo que se mediría el éxito de la implementación del eje de prevención del plan en tanto que se visibiliza el fenómeno y se difunde información sobre causas, efectos, canales y sanciones ante el delito de trata de personas.</p> <p>Por lo que se entendería que el incremento de la tasa de noticias del delito de trata de personas, daría muestra de que la problemática se ha visibilizado a nivel nacional.</p>
DEFINICIÓN	Representa la variación de las NDD registradas en el año tx con relación al año t0 (2019)
FÓRMULA DE CÁLCULO	
$Tv_{ndd} = (nddt_x - nddt_0) / nddt_0 * 100$	
<p>Para el cálculo del presente indicador se utilizará el registro de noticias del delito generado por el Ministerio de Gobierno que se compone de los registros administrativos de REGISTRATT y SIAF de la FGE, información que se actualizará con periodicidad mensual.</p>	



A continuación, se detalla cómo se debe realizar el cálculo de la tasa de variación de noticias de delito de trata de personas:

Se debe restar el número de noticias del delito del año t0 (2019) del número de noticias del delito del año tx (año analizado); el resultado de esta operación se debe dividir para el número de noticias del delito del año t0 (2019).

El valor, producto de esta operación se debe multiplicar por cien, para obtener la tasa de variación de noticias del delito entre el año analizado con relación al año t0 (2019)

LIMITACIONES TÉCNICAS	Actualmente el registro de NDD en el REGISTRATT toma como fuente reportes del SIAF (FGE) y/o Policía Nacional; sin embargo, existen otros eventos que actualmente no están incluidos en el REGISTRATT y que se los incluirá para fijar la línea base en el inicio del PACTA a partir de diciembre 2019.	
UNIDAD DE MEDIDA DE LAS VARIABLES	Porcentaje	
INTERPRETACIÓN DEL INDICADOR	Determina la variación porcentual de noticias del delito realizadas a partir del primer año de implementación del plan.	
FUENTE DE DATOS	Fiscalía General del Estado (FGE): Sistema Integral de Actuaciones Fiscales (SIAF). Ministerio de Gobierno: Sistema de Registro para la identificación de Víctimas de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de migrantes. (REGISTRATT).	
PERIODICIDAD DEL INDICADOR Y/O LAS VARIABLES	Anual	
DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS	Anual: 2019 (Valores desde diciembre) Mensual: 2019 (Valores desde diciembre)	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	GEOGRÁFICO	Nacional, provincial
	GENERAL	Sexo, rango de edad, nacionalidad
	OTROS ÁMBITOS	No aplica
INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA	Escala: 1:50000 Sistema de referencia; Coordenadas geográficas WGS84 - UTM Formato: Sistema David 2.0 i2 Open Strep Map Formato: xls, xlsx, csv descargable	
	Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: adoptada por Ecuador junto a 192 Estados miembros de NNUU en septiembre del 2015. Tiene 5 áreas estratégicas una de las cuales es la promoción de la paz, la justicia y la construcción de sociedades inclusivas. Está compuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales tres tienen relación con la lucha contra la trata de personas:	



**RELACIÓN CON
INSTRUMENTOS
DE PLANIFICACIÓN
NACIONAL E
INTERNACIONAL**

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo mediante el crecimiento económico inclusivo; empleos sostenibles y promoción de la igualdad.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y las niñas impulsando la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, salud, trabajo decente, representación política y organizativa y; erradicando la violencia contra las mujeres.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, mediante el fomento productivo, políticas de empleo decente y medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y, la protección de los derechos laborales y entornos de trabajo seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios, entre otras.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, reduciendo las formas de violencia, poniendo fin al maltrato y a la explotación, fortaleciendo el estado de derechos, promoviendo los derechos humanos, luchando contra la delincuencia organizada (...) y protegiendo las libertades individuales. Este instrumento internacional ratificado por Ecuador obliga tanto al gobierno nacional cuanto a los GAD a desarrollar todos los esfuerzos para cumplir las metas pactadas en los diferentes objetivos, por tanto el PND Toda Una Vida y los subsiguientes apuntan en ese sentido.

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una Vida": vigente desde noviembre del 2017, es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y su objetivo es contribuir al cumplimiento progresivo de: 1. los derechos constitucionales; 2. los objetivos del régimen de desarrollo mediante políticas públicas; y, 3. los programas, proyectos e intervenciones que se desprenden de las políticas. Se desarrolla en tres ejes: derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad y; más sociedad mejor Estado.

Objetivo 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.

Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.

Objetivo 9. Garantizar la soberanía y la paz, posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo.

Plan Estratégico de Seguridad Integral Frontera Norte: formulado por el Comité Nacional de Seguridad Fronteriza y vigente desde noviembre del 2018. Se desarrolla por ejes: seguridad, social, económico, hábitat y medio ambiente; así mismo este contribuye a los Objetivos 1 y 9 del PND Toda una Vida. En los ejes de seguridad y social constan estrategias de acción contra la trata de personas y atención a víctimas.

Eje 3 de Seguridad:

Eje 3. Brindar atención especializada e integral en psicología y trabajo social para restituir los derechos vulnerados o amenazados de personas víctimas de violencia;

Eje 7. Fortalecer las acciones de prevención y control del delito y la violencia para lograr convivencia pacífica. Eje social:



	(GAD). Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021. • Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. • Constitución de la República del Ecuador, 2008. • Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009. • Código Orgánico Integral Penal, 2014. • Código de la Niñez y Adolescencia, 2003. • Código de Trabajo, 2005. • Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana. • Delitos de mayor connotación psicosocial, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), Estadísticas de Seguridad Integral, , mayo 2019. • Ministerio de Gobierno, (MDG), REGISTRATT, julio 2019. • Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), Estadísticas de Seguridad Integral, Delitos de mayor connotación psicosocial, mayo 2019. 	
FECHA DE ELABORACIÓN DE LA FICHA METODOLÓGICA	Agosto, 2019	
FECHA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE LA FICHA	Agosto, 2019	
SINTAXIS		
Pendiente		
CLASIFICADOR SECTORIAL	Justicia	1.8. Justicia y crimen
ELABORADO POR	Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno	

PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS

FICHA METODOLÓGICA DE META E INDICADOR

META 2030	Incrementar a 100% el número de víctimas de trata rescatadas que recibieron algún servicio de protección.
LÍNEA BASE	2019 (%)
PROYECCIÓN ANUAL	Tomando en consideración que 2019 es el año base, se fijará una meta cuantitativa a partir del análisis de la variación anual del porcentaje a partir del tercer año de implementación del plan; esto en vista de que a partir de 2019 se puede contar con una fuente de información homologada, la misma que requerirá de la gestión de MDG para generar un registro único. No obstante, el MDG evaluará los porcentajes de cobertura entre 2017 - 2018 para ver la variación y estimar el porcentaje de crecimiento anual.
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de víctimas de trata rescatadas que han recibido algún servicio de protección
SUPUESTO	Se cuenta con un registro correcto de todas las víctimas rescatadas y de los servicios que han recibido por parte de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que prestan servicios de protección a víctimas de trata.
DEFINICIÓN	Porcentaje del total de víctimas de trata de personas que han sido rescatadas y que han recibido algún servicio de protección por parte de instituciones públicas u organizaciones de la sociedad civil.

FÓRMULA DE CÁLCULO

$$\% \text{VTrata de personas .resc.serv.prot.} = (\# \text{VTrata de personas .serv.prot.} / \# \text{VTrata de personas resc.PN}) * 100$$

Donde:

% VTrata de personas .resc.serv.prot.= Porcentaje de víctimas de trata de personas rescatadas que han recibido algún servicio de protección

#VTrata de personas .serv.prot. = Víctimas de trata de personas que han recibido algún servicio de protección

#VTrata de personas resc.PN = Víctimas de trata de personas rescatadas por la Policía Nacional

DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES RELACIONADAS

Víctima de trata de personas: Es víctima de trata de personas quien haya sido objeto de captación, transporte, traslado, entrega, acogida o recepción, en el país, desde o hacia otros países, con fines de explotación de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio para un tercero. (Art. 117 LOMH).

Víctima rescatada: Persona que al estar en situación de trata, en cualquiera de sus fases, es recuperada por la policía nacional, garantizando su seguridad.

Trata de personas: La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas.(Art. 91 COIP).

Protección: Medidas que protejan la integridad física de las personas afectadas, que promuevan servicios de atención integral y con personal especializado que brinde asistencia médica, psicológica, social, legal y educativa, así como oportunidades de empleo, educación y capacitación que faciliten la reintegración social y económica de las víctimas.

Servicios de protección: Son todos los servicios prestados por las instituciones del Estado y sociedad civil dirigidos a la protección integral a de las víctimas de trata.

Policía Nacional: Es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional (Constitución Art. 163).

METODOLOGÍA DE CÁLCULO

Para el cálculo del indicador se utilizará como fuente el sistema REGISTRATT del Ministerio de Gobierno.

A continuación, se detalla cómo se debe realizar el cálculo para obtener el porcentaje de víctimas de trata rescatadas que recibieron algún servicio de protección:

El número de víctimas de trata de personas que recibieron algún servicio de protección, debe dividirse para el valor correspondiente al total de personas rescatadas por la Policía Nacional.

Este valor debe multiplicarse por cien para obtener el porcentaje de víctimas de trata de personas rescatadas que recibieron algún servicio de protección.

LIMITACIONES TÉCNICAS	Que las instituciones que prestan servicios de protección del Comité Interinstitucional no cuenten con un registro adecuado de usuarios de estos servicios.	
UNIDAD DE MEDIDA DE LAS VARIABLES	Porcentaje de víctimas de trata rescatadas	
INTERPRETACIÓN DEL INDICADOR	Determina la capacidad institucional y de organizaciones de la sociedad civil para brindar servicios de protección a personas rescatadas de la trata de personas.	
FUENTE DE DATOS	MIES: SIMIES SDH: Reporte trimestral MDG: REGISTRATT	
PERIODICIDAD DEL INDICADOR Y/O LAS VARIABLES	Trimestral / Anual	
DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS	Trimestral 2019 (Desde diciembre 2019) Anual 2019 (Desde diciembre 2019)	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	GEOGRÁFICO	Nacional
	GENERAL	Sexo, edad, nacionalidad, tipo de servicio de protección
	OTROS ÁMBITOS	No aplica
INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA	No aplica	
RELACIÓN CON INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL	Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: adoptada por Ecuador junto a 192 Estados miembros de NNUU en septiembre del 2015. Tiene 5 áreas estratégicas una de las cuales es la promoción de la paz, la justicia y la construcción de sociedades inclusivas. Está compuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales tres tienen relación con la lucha contra la trata de personas: Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo mediante el crecimiento económico inclusivo; empleos sostenibles y promoción de la igualdad. Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y las niñas impulsando la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, salud, trabajo decente, representación política y organizativa y; erradicando la violencia contra las mujeres. Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, mediante el fomento productivo, políticas de empleo decente y medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo	



**RELACIÓN CON
INSTRUMENTOS
DE PLANIFICACIÓN
NACIONAL E
INTERNACIONAL**

infantil y, la protección de los derechos laborales y entornos de trabajo seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios, entre otras. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles, reduciendo las formas de violencia, poniendo fin al maltrato y a la explotación, fortaleciendo el estado de derechos, promoviendo los derechos humanos, luchando contra la delincuencia organizada (...) y protegiendo las libertades individuales. Este instrumento internacional ratificado por Ecuador obliga tanto al gobierno nacional cuanto a los GAD a desarrollar todos los esfuerzos para cumplir las metas pactadas en los diferentes objetivos, por tanto el PND Toda Una Vida y los subsiguientes apuntan en ese sentido. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una Vida" vigente desde noviembre del 2017, es el principal instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, y su objetivo es contribuir al cumplimiento progresivo de: 1. los derechos constitucionales; 2. los objetivos del régimen de desarrollo mediante políticas públicas; y, 3. los programas, proyectos e intervenciones que se desprenden de las políticas. Se desarrolla en tres ejes: derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad y; más sociedad mejor Estado. Objetivo 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía. Objetivo 9. Garantizar la soberanía y la paz, posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo. Plan Estratégico de Seguridad Integral Frontera Norte. Formulado por el Comité Nacional de Seguridad Fronteriza y vigente desde noviembre del 2018. Se desarrolla por ejes: seguridad, social, económico, hábitat y medio ambiente; así mismo este contribuye a los Objetivos 1 y 9 del PND Toda una Vida. En los ejes de seguridad y social constan estrategias de acción contra la trata de personas y atención a víctimas. Eje de seguridad: Eje 3. Brindar atención especializada e integral en psicología y trabajo social para restituir los derechos vulnerados o amenazados de personas víctimas de violencia; Eje 7. Fortalecer las acciones de prevención y control del delito y la violencia para lograr convivencia pacífica. Eje Social: Eje 15. Fortalecer la atención y servicios de protección especial para casos de trata. Plan Nacional de Movilidad Humana. Emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana como ente rector de la política sectorial de movilidad humana. Desarrolla el objetivo 5 de la Agenda de Política Exterior 2017-2021: Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones. Este objetivo se alinea con el número 9 del PND Toda Una Vida e implementa la política nacional 9.6 de este último. Del conjunto de políticas sectoriales que hacen parte del Plan Nacional de Movilidad Humana dos tienen relación con la trata de personas: Política 1. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional. Política 3. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura. Agenda Nacional para la Igualdad de las mujeres y personas LGBTI. Formulada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) para contribuir al cumplimiento de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo mediante propuestas de políticas y acciones afirmativas que garantizan la igualdad formal, igualdad sustantiva y erradicación de toda forma de discriminación y de violencia por razón de género incluida la trata de personas, particularmente de mujeres y niñas. Este instrumento contiene una propuesta de política relacionada con el tema: Política 1. Prevenir y erradicar toda forma de discriminación y violencia de género (incluyendo la trata) contra mujeres y personas LGBTI, optimizando la respuesta del Estado en la prevención, atención, sanción y restitución de derechos. Agenda para la Igualdad Intergeneracional. Formulada por el Consejo Intergeneracional consolida las agendas para niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores. Alineadas con los objetivos del PND esta Agenda contiene dos políticas sectoriales directas de lucha contra la trata de personas, una en el grupo de políticas dirigidas a adolescentes y otra a jóvenes: Adolescentes: política 4. Promover la protección integral de las y los adolescentes que sean víctimas de trata y tráfico de personas y prevenir la ocurrencia de este delito. Jóvenes: política 7. Fortalecer el trabajo interinstitucional de prevención, protección y sanción en la lucha contra la trata y el tráfico de jóvenes. Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PD y OT) de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Constituyen gobiernos autónomos descentralizados: b) Los de las provincias; c) Los de los cantones o distritos metropolitanos; y, d) Los de las parroquias rurales.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR	<ul style="list-style-type: none">· Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021.· Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.· Constitución de la República del Ecuador, 2008.· Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017.· Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009.· Código Orgánico Integral Penal, 2014.· Código de la Niñez y Adolescencia, 2003.· Código de Trabajo, 2005.· Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana.	
FECHA DE ELABORACIÓN DE LA FICHA METODOLÓGICA	Agosto, 2019	
FECHA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE LA FICHA	Agosto, 2019	
SINTAXIS		
Pendiente		
CLASIFICADOR SECTORIAL	Justicia	1.8. Justicia y crimen
ELABORADO POR	Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno	

INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

FICHA METODOLÓGICA DE META E INDICADOR

META 2030	a. Incrementar el porcentaje de instrucciones fiscales por delitos de trata de personas con relación a 2019 en # puntos porcentuales.
LÍNEA BASE	2019 (%)
PROYECCIÓN 2030	Para la proyección se requiere el análisis de la tendencia en los años previos a la implementación del plan; en caso de no contar con registros administrativos que lo permitan, se deberá realizar una proyección en base a la evolución de la variación dada entre los 3 primeros años de implementación del plan.
NOMBRE DEL INDICADOR	a. Porcentaje de instrucciones fiscales del delito de trata de personas
SUPUESTO	a. Se cuenta con registro administrativo de FGE con estas variables a partir del año base (2019) y se podrá proyectar el incremento anual del porcentaje a partir del tercer año para la fijación de la meta.
DEFINICIÓN	Total de investigaciones previas que pasan a instrucción fiscal, expresado como porcentaje.

FÓRMULA DE CÁLCULO

$$\% \text{Inst.Fisc.Trata de personas} = (\# \text{Inst.Fisc.} / \# \text{Inv.Prev.}) * 100$$

a. Donde:

$\% \text{Inst.Fisc.Trata de personas}$ = Porcentaje de investigaciones previas del delito de trata de personas que pasan a instrucción fiscal

$\# \text{Inv.Prev.}$ = Número de investigaciones previas

$\# \text{Inst.Fisc.}$ = Número de instrucciones fiscales

DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES RELACIONADAS

Instrucción fiscal: Etapa que tiene como finalidad determinar elementos de convicción, de cargo y descargo, que permita formular o no una acusación en contra de la persona procesada (Art. 590 COIP).

Investigación previa: Fase en la que se reúnen los elementos de convicción, de cargo y descargo, que permitan a la o al fiscal decidir si formula o no la imputación y de hacerlo, posibilitará al investigado preparar su defensa (Art. 580 COIP).

Trata de Personas: La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas (Art. 91 COIP).

METODOLOGÍA DE CÁLCULO

Para calcular el indicador se utilizará la base de datos del Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) de la Fiscalía General del Estado correspondiente a instrucciones fiscales e investigaciones previas de noticias de delitos de trata de personas.

A continuación se detalla cómo se debe realizar el cálculo del porcentaje de instrucciones fiscales de noticias de delito de trata de personas:

Se debe dividir el número total de instrucciones fiscales sobre el total de investigaciones previas del delito de trata registradas anualmente.

LIMITACIONES TÉCNICAS	No aplica	
UNIDAD DE MEDIDA DE LAS VARIABLES	Porcentaje	
INTERPRETACIÓN DEL INDICADOR	Durante el período de análisis, por cada 100 investigaciones previas, se han llegado a X instrucciones fiscales.	
FUENTE DE DATOS	Registros administrativos SIAF, Fiscalía General del Estado	
PERIODICIDAD DEL INDICADOR Y/O LAS VARIABLES	Anual	
DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS	Diciembre, 2019	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	GEOGRÁFICO	Nacional, provincial
	GENERAL	No aplica
	OTROS ÁMBITOS	No aplica
INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA	Sistema de coordenadas geográficas: Latitud y longitud, en formato Excel o SPSS	
RELACIÓN CON INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL	<p>Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles</p>	
	<p>Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 "Toda una vida" Objetivo 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas Metas asociadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir la tasa de homicidios intencionales de 5,8 a 5,2 por cada 100 000 habitantes a 2021. • Reducir la tasa de femicidios de 0,85 a 0,82 por cada 100 000 mujeres a 2021. • Reducir la tasa de congestión de 1,64% a 1,5% a 2021. • Reducir la tasa de pendencia de 0,64% a 0,5% a 2021. • Mantener la tasa de resolución entre 0.75% y 1% a 2021. • Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100 000 habitantes a 2021. • Reducir la tasa de personas privadas de la libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes a 2021. <p>Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía Metas asociadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar de 6,6 a 8 el índice de percepción de calidad de los servicios públicos a 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Policía Nacional de 6,5 a 6,64 hasta 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en el Consejo de la Judicatura a 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Fiscalía General del Estado a 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Defensoría Pública a 2021. 	



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR	Código integral Penal (COIP). Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Plan nacional de desarrollo 2017 - 2021.
FECHA DE ELABORACIÓN DE LA FICHA METODOLÓGICA	Julio, 2019
FECHA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE LA FICHA	Julio, 2019

SINTAXIS

Sintaxis en SPSS

*Selección de año y tipo penal

DATASET ACTIVATE ConjuntoDatos1.

USE ALL.

COMPUTE filter_\$=(AÑO_R=2019 & Tipo_Delito_PJ="TRATA DE PERSONAS").

VARIABLE LABELS filter_\$ 'AÑO_R=2018 & Tipo_Delito_PJ="TRATA DE PERSONAS" (FILTER)'.
VALUE LABELS filter_\$ 0 'Not Selected' 1 'Selected'.

FORMATS filter_\$ (f1.0).

FILTER BY filter_\$.

EXECUTE.

*Tabla de datos

CROSSTABS

/TABLES=pro_descripcion BY FASE_PROCESAL_ACTUAL

/FORMAT=AVALUE TABLES

/CELLS=COUNT

/COUNT ROUND CELL.

CLASIFICADOR SECTORIAL	Justicia	1.8. Justicia y crimen
ELABORADO POR	Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes, Ministerio de Gobierno Dirección de Política Criminal, Fiscalía General del Estado	

INVESTIGACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS

FICHA METODOLÓGICA DE META E INDICADOR

META 2019	b. Incrementar el porcentaje de sentencias condenatorias sobre la base de causas resueltas respecto del año 2019, en # puntos porcentuales.
LÍNEA BASE	2019 (%)
PROYECCIÓN	Para la proyección se requiere el análisis de la variación en los años previos a la implementación del plan; en caso de no contar con registros administrativos que lo permitan, se deberá realizar una proyección en base a la evolución del porcentaje dado entre los 3 primeros años de implementación del plan.
NOMBRE DEL INDICADOR	b. Porcentaje de sentencias condenatorias de casos de trata de personas
SUPUESTO	Se parte del supuesto de que todas las instrucciones fiscales referidas desde la Fiscalía General del Estado al sistema judicial son procesadas dentro del sistema judicial.
DEFINICIÓN	Total de casos de trata de personas que cuentan con sentencia condenatoria por parte del sistema judicial, sobre el total de causas resueltas.

FÓRMULA DE CÁLCULO

$$\% \text{ sent.conden} = (\# \text{causas.sent.conden} / \# \text{causas.resuel}) * 100$$

Donde:

% Sent.conden= Porcentaje de sentencias condenatorias

#causas.resuel= Número de causas judiciales resueltas

#causas.sent.conden= Número de causas resueltas con sentencias condenatorias

DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES RELACIONADAS

Trata de Personas: La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas (Art. 91 COIP).

Causas ingresadas: Son requerimientos que han ingresado al sistema judicial procesal presentados por una persona natural o jurídica que estima se han vulnerado sus derechos o que se ha quebrantado alguna ley existente.

Causas resueltas: Son aquellas causas ingresadas que después del debido proceso han tenido una resolución por parte de los jueces competentes

Sentencia: Pronunciamiento del tribunal, que incluye motivación completa y suficiente tanto en lo relacionado con la responsabilidad penal como con la determinación de la pena y la reparación integral a la víctima o la desestimación de estos aspectos (Art. 621 COIP). Es una resolución judicial dictada por un juez o tribunal que pone fin a la litis (civil, de familia, mercantil, laboral, contencioso-administrativo, etc.) o causa penal.

METODOLOGÍA DE CÁLCULO

Para calcular el indicador se utilizará la base de registros administrativos del Consejo de la Judicatura correspondiente a las causas resueltas y aquellas que cuentan con sentencias condenatorias de casos trata de personas.

A continuación se detalla cómo se debe realizar el cálculo del porcentaje de las causas judiciales de trata de personas en donde se sentenciaron personas:

Se debe dividir el total de causas judiciales con sentencias condenatorias de trata de personas sobre el total de causas resueltas registradas anualmente durante la implementación del plan. Este resultado, se debe multiplicar por cien.



LIMITACIONES TÉCNICAS	<p>a) Que el Consejo de la Judicatura presente algún margen de error en el registro de ingreso de las causas durante a atención en ventanilla.</p> <p>b) Que no se cuente un adecuado registro en la reformulación de cargos dentro de causas judiciales sobre el delito de trata de personas.</p>	
UNIDAD DE MEDIDA DE LAS VARIABLES	Porcentaje.	
INTERPRETACIÓN DEL INDICADOR	Determina la eficacia y transparencia del Consejo de la Judicatura y el sistema judicial con relación al proceso de investigación y judicialización de casos de trata de personas.	
FUENTE DE DATOS	Consejo de la Judicatura	
PERIODICIDAD DEL INDICADOR Y/O LAS VARIABLES	Anual	
DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS	Anual: A partir de 2019	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	GEOGRÁFICO	Nacional, provincial
	GENERAL	No aplica
	OTROS ÁMBITOS	No aplica
INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA	No aplica	
RELACIÓN CON INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL	<p>Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles</p>	
	<p>Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 "Toda una vida" Objetivo 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas Metas asociadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir la tasa de homicidios intencionales de 5,8 a 5,2 por cada 100 000 habitantes a 2021. • Reducir la tasa de femicidios de 0,85 a 0,82 por cada 100 000 mujeres a 2021. • Reducir la tasa de congestión de 1,64% a 1,5% a 2021. • Reducir la tasa de pendencia de 0,64% a 0,5% a 2021. • Mantener la tasa de resolución entre 0.75% y 1% a 2021. • Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100 000 habitantes a 2021. • Reducir la tasa de personas privadas de la libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes a 2021. <p>Objetivo 7. Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía Metas asociadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar de 6,6 a 8 el índice de percepción de calidad de los servicios públicos a 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Policía Nacional de 6,5 a 6,64 hasta 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en el Consejo de la Judicatura a 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Fiscalía General del Estado a 2021. • Aumentar la cobertura, calidad y acceso a servicios de justicia y seguridad integral: incrementar la confianza en la Defensoría Pública a 2021. 	



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR	Código integral Penal (COIP). Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Plan nacional de desarrollo 2017 - 2021.	
FECHA DE ELABORACIÓN DE LA FICHA METODOLÓGICA	Agosto, 2019	
FECHA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE LA FICHA	Agosto, 2019	
SINTAXIS		
Pendiente		
CLASIFICADOR SECTORIAL	Justicia	1.8. Justicia y crimen
ELABORADO POR	Subdirección Nacional de Derechos Humanos del Consejo de la Judicatura Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno	

GOBERNANZA

FICHA METODOLÓGICA DE META E INDICADOR

META 2030	Incrementar al 100% el número de funcionarios y servidores públicos de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional, que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas, que son capacitados sobre el tema, con relación al año 2019
LÍNEA BASE	2019 (%)
PROYECCIÓN ANUAL	Tomando en consideración que 2019 es el año base, se requiere el total de funcionarios del Comité Interinstitucional que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas para contar con una línea base. En este caso, la anualización de la meta depende directamente de los recursos destinados para su cumplimiento.
NOMBRE DEL INDICADOR	Porcentaje de funcionarios y servidores públicos que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas capacitados sobre el tema.
SUPUESTO	Se cuenta con un registro de funcionarios y servidores públicos con funciones asignadas al tema de trata de personas.
DEFINICIÓN	Porcentaje de servidores públicos capacitados sobre acciones de prevención, promoción de derechos, protección, atención, investigación y judicialización del delito de trata de personas.

FÓRMULA DE CÁLCULO

$$\%.\text{func.Trata de personas .cap} = (\#\text{func.cap} / \#\text{func.Trata de personas}) * 100$$

Donde:

%func.Trata de personas .cap = Porcentaje de funcionarios y servidores públicos del Comité Interinstitucional, que atienden casos de trata de personas capacitados y sensibilizados sobre el tema.

#func.cap= Número de funcionarios y servidores públicos que han sido capacitados y sensibilizados

#func.Trata de personas = Total de funcionarios y servidores públicos que atienden casos de trata de personas del Comité Interinstitucional.

DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES RELACIONADAS

Trata de Personas: La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas (COIP, Art. 91).

Funcionarios: Personas de las instituciones correspondientes al Comité Interinstitucional que atienden casos de trata de personas.

Capacitación: Proceso de transferencia de conocimientos y destrezas para prevención, promoción de derechos, protección y atención especializada a personas que han sido víctimas de trata de personas, y la comprensión de la dinámica comunitaria, familiar e individual del fenómeno.

METODOLOGÍA DE CÁLCULO

Para el cálculo del presente indicador se utilizará la nómina de funcionarios y servidores públicos que realizan actividades de prevención, protección, investigación y judicialización del delito de trata de personas (actividades contra la trata de personas), de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional.

A continuación se detalla cómo se debe realizar el cálculo del indicador:

Se debe dividir el número de funcionarios que han sido capacitados sobre el total de funcionarios asignados para actividades de trata de personas

Este resultado, se debe multiplicar por cien a fin de obtener el porcentaje de funcionarios capacitados sobre trata de personas.

LIMITACIONES TÉCNICAS	<p>a) Que no se cuente con una nómina depurada de funcionarios que trabajen directamente el tema de trata de personas, para la elaboración de la línea base.</p> <p>b) La alta rotación de personal puede perjudicar la implementación de la acción específica y modificar permanentemente el universo de personal al que iría dirigida la acción.</p> <p>c) La implementación de la acción depende de tiempo y recursos con los que cuentan las instituciones del Comité Interinstitucional.</p>	
UNIDAD DE MEDIDA DE LAS VARIABLES	Porcentaje de funcionarios	
INTERPRETACIÓN DEL INDICADOR	Determina el fortalecimiento de capacidades de talento humano para especialización sobre el tema.	
FUENTE DE DATOS	Nóminas de personal de las instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional	
PERIODICIDAD DEL INDICADOR Y/O LAS VARIABLES	Anual	
DISPONIBILIDAD DE LOS DATOS	Anual: 2019 (Valores desde diciembre)	
NIVEL DE DESAGREGACIÓN	GEOGRÁFICO	Nacional, provincial
	GENERAL	No aplica
	OTROS ÁMBITOS	No aplica
INFORMACIÓN GEOREFERENCIADA	No aplica	



<p>RELACIÓN CON INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL</p>	<p>Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible: adoptada por Ecuador junto a 192 Estados miembros de NNUU en septiembre del 2015. Tiene 5 áreas estratégicas una de las cuales es la promoción de la paz, la justicia y la construcción de sociedades inclusivas. Está compuesta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales tres tienen relación con la lucha contra la trata de personas:</p> <p>Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo mediante el crecimiento económico inclusivo; empleos sostenibles y promoción de la igualdad.</p> <p>Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a las mujeres y las niñas impulsando la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación, salud, trabajo decente, representación política y organizativa y; erradicando la violencia contra las mujeres.</p> <p>Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, mediante el fomento productivo, políticas de empleo decente y medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil y, la protección de los derechos laborales y entornos de trabajo seguros y protegidos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios, entre otras.</p>		
<p>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL INDICADOR</p>	<p>Código Integral Penal (COIP). Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Plan nacional de desarrollo 2017 - 2021.</p>		
<p>FECHA DE ELABORACIÓN DE LA FICHA METODOLÓGICA</p>	<p>Agosto, 2019</p>		
<p>FECHA DE LA ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE LA FICHA</p>	<p>Agosto, 2019</p>		
<p style="text-align: center;">SINTAXIS</p>			
<p style="text-align: center;">Pendiente</p>			
<p>CLASIFICADOR SECTORIAL</p>	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Justicia</td> <td style="width: 50%;">1.8. Justicia y crimen</td> </tr> </table>	Justicia	1.8. Justicia y crimen
Justicia	1.8. Justicia y crimen		
<p>ELABORADO POR</p>	<p>Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes del Ministerio de Gobierno</p>		



ANEXO 2: FICHAS DE PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN DE TALLER DE TRABAJO CON ACTORES TERRITORIALES

(11 DE JUNIO DE 2019)

Prevención y promoción de derechos

En el marco de la política pública, el eje de prevención se ve como un tema prioritario; tras el énfasis que ha tenido la política hasta el momento en cuanto a la protección y atención integral de víctimas y sobretodo a la investigación y judicialización del delito, es importante considerar a este eje como relevante.

Así lo corroboraron varios de los asistentes a la mesa de trabajo de prevención; al respecto, Jorge Ramón de la Provincia del Oro nos indica “la prevención es uno de los puntos más importantes, prevenir es más barato que curar la enfermedad”.

En este sentido, la armonización de acciones entre instituciones estatales del nivel central; gobiernos autónomos descentralizados (GAD), actores comunitarios, empresas y organizaciones de la sociedad civil (OSC) son imprescindibles en la implementación de acciones de prevención.

Adicionalmente, varios de los y las participantes indicaron la importancia de las acciones dentro de establecimientos educativos; no sólo garantizando el acceso al derecho a la educación; sino como ejes de cohesión comunitaria, espacios libres de trata, de alerta temprana y de prevención del delito.

También, se dio realce a la importancia de modificar patrones socioculturales relacionados con la violencia y la naturalización del fenómeno en algunas comunidades. En este marco, el análisis de determinantes y causas locales de la naturalización en ciertas comunidades y la pertinencia cultural y lingüística de las acciones; sobre todo comunicacionales es prioritario.

En este sentido, se indicó que la intervención focalizada y diferenciada hacia el sector rural es importante, el fortalecimiento del tejido social y redes comunitarias, la ubicación de actores estratégicos como las juntas parroquiales, medios de comunicación locales y las iglesias son fundamentales. Así lo manifestó Juan Diego Tandazo

de la provincia del Guayas cuando indicó “hacemos asambleas comunitarias y usamos iglesias para esto, porque debemos aprovechar todos los recursos” y Arturo Márquez de la provincia del Oro “es importante conocer cuáles son nuestros principales aliados, medios de comunicación, la iglesia (...) los grupos eclesíásticos pueden promover un discurso sobre la forma en que estas prácticas contravienen la convivencia social y el ordenamiento jurídico nacional”.

No menos importante resulta visibilizar la trata de personas, ante lo cual la reducción de las barreras de acceso a canales de denuncia y la sensibilización de autoridades es muy importante; al respecto, Carla de la provincia de los Ríos nos dice “(...) desde el principio debe haber confiabilidad, protección para la víctima; yo denuncio porque siento que me van a proteger y no me pasa nada después”. Este aspecto conduce a pensar sobre la importancia de la transparencia, la reducción de la impunidad y la sensibilidad de los operadores de justicia y servidores públicos del sector social para atender el caso.

Otro de los énfasis dados durante el taller a nivel de prevención es sobre la atención a personas en condición de movilidad; donde a la fecha de elaboración del presente plan, la crisis migratoria venezolana se ve como un factor que incide en el fenómeno y delito de trata dentro del territorio ecuatoriano; ante esto, las líneas de acción propuestas tienen que ver con la gestión integral de fronteras y la existencia de protocolos de atención a personas en condición de movilidad humana con diferentes estatus migratorio, igualmente importante es la reducción de barreras de acceso a la regularización para venezolanos y venezolanas; tomando en cuenta que ante su situación de irregularidad se exponen a riesgos sobre todo de explotación laboral y sexual por parte de perpetradores y consumidores en el territorio ecuatoriano.



En esta misma línea el compromiso de empresas y productores en trabajar bajo el imperio de la ley y respetando los derechos laborales de las personas es muy importante, considerar lugares de trabajo, establecimientos educativos, parroquias y cantones libres de trata son una alternativa.

Otro aspecto identificado como una determinante o causa estructural de la trata de personas fue la mendicidad, trabajo y explotación infantil; ante lo cual se reitera la importancia de reducir la exclusión educativa y configurar a las instituciones educativa como espacios libres de trata.

Dicho todo esto, durante la participación en la mesa de prevención se identifican las siguientes estrategias fundamentales, contenidas en las acciones del presente plan y que deben ser consideradas en el siguiente paso de planificación operativa de cada uno de los ejes:

- El análisis de variables socioculturales con énfasis en temas interculturales.
- Campana de comunicación nacional y difusión diferenciada según el tipo de público local (rural /urbano, NNA, pueblos y nacionalidades)
- La conformación de alertas comunitarias, alertas tempranas y canales de denuncia del delito accesibles a la población.

Sobre los dos primeros puntos, Julio Paredes de la Provincia de Chimborazo afirmó “no es lo mismo una campaña para la ciudad que para el área rural; ahí funciona la palabra, la radio, no los afiches como en las ciudades. De igual manera, los “influenciadores” deben ser locales, tomando en cuenta aspectos que tienen que ver con interculturalidad. Y dentro de ese enfoque está el tema religioso, las iglesias evangélicas, los pastores, tiene gran incidencia en la población, en caso como el de Guamote y Colta”.

Al respecto de alertas comunitarias y alertas tempranas Rosa Gómez de la provincia del Oro y Verónica Feicán de la provincia de Azuay indicaron respectivamente “el sistema de protección comunitaria es prioritario (...) lo que no se visibiliza no existe”, “es importante el tamizaje temprano con banco de preguntas, para saber quién puede ser una posible víctima (...) no sólo se debe prevenir a través de comunicación (se debe inventar nuevos mecanismos).

Finalmente, es importante el enfoque de la política no sólo hacia la víctima y su familia; sino también hacia la comunidad, tratantes y consumidores; así afirmó Eugenia Pozo de la Provincia del Carchi cuando dijo “Sería indispensable (...) hacer conocer las sanciones y eso pueda ayudar a frenar el delito, porque no se habla nada sobre sanciones del código penal, (...) se debe informar no sólo a potenciales víctimas sino también a victimarios”.

Protección, atención integral y restitución derechos

Durante el taller, el volumen de observaciones al eje fue numeroso; en este sentido, se pueden vislumbrar varias estrategias para fortalecimiento del mismo.

El primero tiene que ver con la necesidad de mejorar los canales de comunicación y coordinación interinstitucional; al respecto, Verónica Feicán de la provincia de Azuay y Gabriela Tinoco informaron que “hay ausencia de protocolos de referencia y contrareferencia interinstitucional” y “especialización de protocolos de atención en función del perfil de la víctima y fines”.

No obstante, Rosa López indicó que “hay protocolos, pero no recursos para su ejecución”, con lo que se puede concluir que pese a la existencia de protocolos sectoriales, se requiere de rutas de

atención interinstitucionales, orientadas a la víctima para evitar la revictimización, como lo afirmó Mario Román de la Provincia de Loja, el manejo de la información facilitada por la víctima en la primera versión debe ser utilizada a lo largo del proceso “las víctimas llegan primero a los SEPES, allí cuentan su primera versión, luego Fiscalía pide otra versión; se debería tomar sólo la primera para evitar la revictimización”.

Un segundo punto abordado y considerado como prioritario, tiene que ver con las casas y modalidades de acogimiento, las cuales son limitadas en número, modalidades y orientación para la atención a víctimas fuera de aquellas que son mujeres adultas; ante lo cual se debe trabajar en el incremento de la cobertura de casas de acogida a nivel nacional, la diversificación de modalidades en función de



los perfiles de las víctimas y en el desarrollo de protocolos de atención diferenciados en casas de acogida. En esta misma línea, se sugirió la necesidad de trabajar también en la diferenciación de servicios de protección, ya que hay grupos poblacionales tales como LGBTI que no reciben servicios de protección, tal como mencionó Araceli Martínez del Ministerio de Gobierno.

Ahora, sobre la reparación integral de los derechos del as víctimas, el énfasis consistió en la necesidad de que se aborde intersectorial e interinstitucionalmente, considerando todas las variables tales como la psicológica, sexual, educativa, familiar, laboral, dependiendo del fin de la trata y del perfil de la víctima; no obstante, el énfasis se dio en la importancia del proceso de investigación y judicialización del caso para una efectiva reparación, donde entre otras estrategias están el patrocinio a víctimas de parte de la defensoría pública, acoger buenas prácticas nacionales e internacionales en reinserción laboral.

Sobre este último punto, se reconoce la limitación del Comité Interinstitucional en cuanto a la generación de oportunidades laborales dado que el Ministerio de Trabajo tiene a su cargo, la regulación y control de las relaciones laborales, más no la generación de empleo¹¹³.

Ahora, es importante considerar mecanismos de incentivo a denunciar el delito por parte de la víctima y la reducción de barreras de acceso al sistema de denuncias para que facilite su inserción al sistema de protección a víctimas y testigos (SPVT), donde un adecuado acompañamiento psicológico, la elaboración de un proyecto individual y familiar, el periodo de reflexión¹¹⁴; pero además, la sensibilización de quienes reciben las denuncias son prioritarias, ante lo cual Marta Arotingo de la provincia de Imbabura indicó “en algunas oportunidades ni siquiera nos recibían la denuncia en Fiscalía; por lo que la formación del funcionario es importante, se da un juicio al momento de la denuncia”.

Conjuntamente con la estrategia de sensibilización y capacitación, la tipificación y estandarización de conceptos relacionados con al trata de personas son vitales ¹¹⁵.

En otra línea, concomitantemente con lo expresado en la mesa de prevención, los participantes afirmaron que el fortalecimiento del tejido social comunitario y la reinserción de la víctima la comunidad es esencial en términos de protección donde Rosa López, de la provincial del Oro manifestó “(...) se trata de la existencia de un sistema de protección comunitario, que genere sistemas de alerta temprana”.

Además de la reinserción en la comunidad, la reinserción en la familia juega un rol fundamental en la protección y restitución de las víctimas; no obstante, este proceso no es fácil en tanto que la familia puede verse amenazada por el victimario o darse un proceso de estigmatización por parte de la familia hacia la víctima; en ambos casos se sugiere “establecer un modelo de trabajo con la familia y seguimiento”¹¹⁶ y realizar evaluación de riesgo de la familia” ¹¹⁷.

Finalmente, no es menos importante el fortalecimiento de la institucionalidad local, donde las juntas cantonales de protección derechos, tenencias políticas, comisarías y juntas parroquiales juegan un rol fundamental, mismas que no han sido tomadas en cuenta; en esta línea, la especialización de funcionarios de este nivel es relevante, pero además, es importante considerar la reproducción de buenas prácticas locales como del cantón Riobamba, donde la emisión de una ordenanza regularizó el funcionamiento del sistema local de protección que puede permitir la restitución de derechos¹¹⁸. Por ultimo, al ejecutivo le puede resultar de utilidad coordinar acciones con gremios de gobiernos autónomos descentralizados como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), para la coordinación de acciones.

113 Ronald Mero, provincia de Manabí; Sirce Burbano, provincia de Los Ríos; Nubia Mataillo, Provincia de Loja, Araceli Martínez, Ministerio de Gobierno.

114 Gabriela Tinoco, Provincia de Loja; Verónica Feicán, Provincia de Azuay.

115 Javier Perlasi, provincial del Guayas, Mario Román, Provincia de Loja.

116 Coralía Sáenz, OIM.

117 Verónica Feicán, provincia de Azuay.

118 Rosa López, Provincia del Oro; Mario Román, Provincia de Loja; Sirce Burbano, Provincia de Los Ríos; Julio Paredes, Provincia de Riobamba

Investigación y judicialización del delito de trata de personas

En cuanto al eje de investigación y judicialización se identificaron algunos aspectos prioritarios para el funcionamiento de las instituciones a cargo del mismo.

El primero tiene que ver con la idoneidad de operadores de justicia y policía; en este sentido, sensibilización sobre la temática y generación de capacidades especializadas es primordial; sin embargo, las cualidades y la probidad de los operadores es necesaria en vista de la cercanía a redes delictivas y amenazas que pueden recibir los mismos operadores. En este sentido, la academia se presente como un aliada estratégica para la generación de cursos de especialización¹¹⁹.

Un segundo aspecto tiene que ver con el marco jurídico en sí; existe aún divergencias sobre conceptos tales como los medios y fines como causales de investigación, lo que requiere una diferenciación y tipificación en el ámbito legal; así mismo, la concentración de la investigación en la víctima y no en el delito como tal, hacen que los tiempos para emitir sentencia se dilaten¹²⁰.

Estos aspectos anteriormente mencionados tienen como efecto la generación de barreras de acceso al proceso de judicialización por parte de las víctimas; aspecto que se profundiza por la falta de un sistema de seguimiento de las acciones dentro del proceso, la falta de una cultura de denuncia, la naturalización e “invisibilización” del fenómeno en comunidades y familias, la falta de asesoría legal y desconfianza en el sistema judicial, impiden que la víctima decida denunciar el delito¹²¹.

En este sentido, otro de los efectos de la operación del sistema de investigación del delito y justicia es que ante la ausencia de un solo protocolo para atención integral a la víctima, se tiende a re victimizar ante aspectos tan sencillos como la existencia de distintos formatos para recepción de denuncias¹²².

Finalmente, se reitera la necesidad de articular acciones con los niveles locales, la diferenciación de atención, protección, investigación y judicialización dependiendo del contexto en casos tales como la ruralidad, la importancia del control de espacios físicos y de la incidencia de la planificación y ordenamiento territorial y uso del suelo en lugares como zonas rojas y “amanecerados”, espacios de tránsito para trata de personas, tal como menciona Rosa López.

119 Sirce Burbano, provincia de Los Ríos.

120 Araceli Martínez, Rosa Manso.

121 Agueda Marín, Rosa López, Verónica Feicán, Sirce Burbano, Ángel Badillo, Areceli Martínez.

122 Juan Diego Tandazo, provincia del Guayas.

Fortalecimiento de la gestión institucional, coordinación interinstitucional y gobernanza

En este eje se condensan las debilidades institucionales y necesidades para la implementación de las acciones correspondientes a cada eje; sin embargo, se pueden clasificar en función de la participación de los asistentes a esta mesa en cuatro ámbitos.

Coordinación interinstitucional; al respecto se evidencia la duplicidad de funciones ¹²³, la necesidad de generar protocolos, rutas de atención, sistemas de referencia y contrareferencia y herramientas de registro y participación integrales, no institucionales sino interinstitucionales.

El segundo ámbito tiene que ver con la gestión de recursos tanto financieros como de talento humano y seguido de ellos, algo que ha sido recurrentemente planteado en los ejes anteriores y es la necesidad de sensibilización y especialización ¹²⁴.

Un tercer ámbito; ha sido recurrente y tiene que ver con la generación de información, no sólo de carácter estadístico sino de información estratégica sobre las causas de la trata, factores de naturalización, aspectos culturales entre otros; junto a este ámbito, la vinculación de la academia es vital; no sólo para investigar científicamente el fenómeno, sino también, para formar al personal a través de una oferta académica especializada.

Un cuarto ámbito expresado en la mesa se relaciona con la necesidad de generar y fortalecer vínculos con:

- Gobiernos autónomos descentralizados
- Organizaciones de la sociedad civil
- Academia

- Organismos internacionales
- Líderes comunitarios
- Medios de comunicación
- Empresa y sector privado

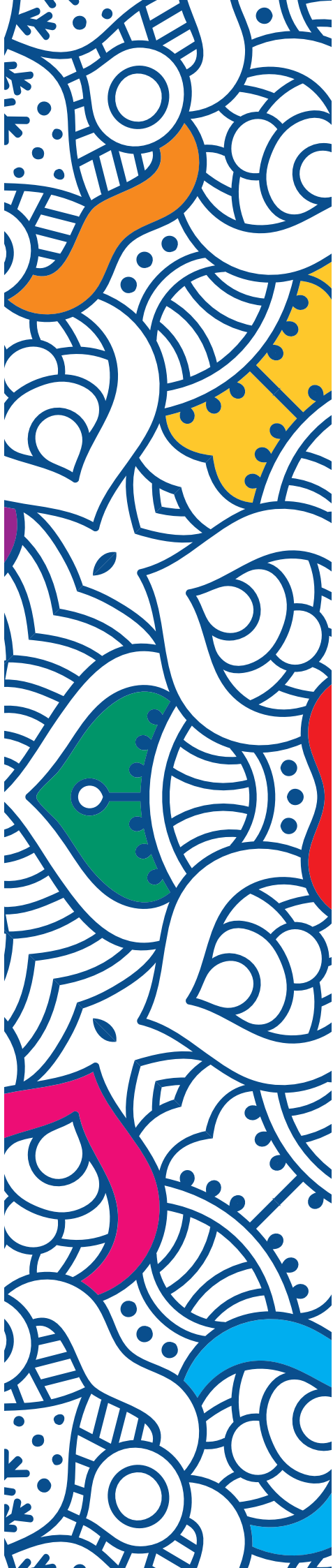
Este ámbito tiene que ver con la coordinación de acciones; pero sobre todo con la generación de un acuerdo nacional contra la trata.

Finalmente, es prioritaria la cobertura de unidades dedicadas a la protección, investigación y judicialización del delito, la conformación de mesas de trabajo locales para coordinación territorial, la consideración del nivel organizativo comunitario como un aliado local y la contextualización y pertinencia de las acciones y estrategias que se implementen en el territorio¹²⁵.

123 Washington Andrade, Provincia de Bolívar

124 Daysi Navas, provincia de Manabí.

125 Marta Arotingo, provincia de Imbabura



MINISTERIO
DE **GOBIERNO**

