

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO  
LOCAL Y TERRITORIAL**

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA TRATA DE PERSONAS Y LA  
EXPLOTACIÓN SEXUAL EN QUITO: UNA RESPUESTA INCONCLUSA**

**LIZETH DANESA LEMA MATEHU**

**ABRIL 2014**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO**  
**CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO  
LOCAL Y TERRITORIAL**

**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA TRATA DE PERSONAS Y LA  
EXPLOTACIÓN SEXUAL EN QUITO: UNA RESPUESTA INCONCLUSA**

**LIZETH DANESA LEMA MATEHU**

**ASESOR DE TESIS: Dr. VÍCTOR HUGO TORRES**  
**LECTORES/AS: Mtro. MAURICIO LÓPEZ OROPEZA**  
**Mtro. SANTIAGO RECALDE**

**ABRIL 2014**

## **DEDICATORIA**

Esta tesis se la dedico a todas las personas quienes han tenido que vivir este terrible realidad de miedo y de horror, se las dedico a ellas y a ellos quienes esperan una política pública efectiva y operante que pueda restituir sus derechos pero que además combata las mismas raíces de este problema como lo es la pobreza, la violencia, la desigualdad de género y la patriarcalización del Estado, los medios de comunicación y de la misma sociedad.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer de manera muy especial a mi familia, a mis amigos, quienes siempre han confiando en mí, sin importar las circunstancias, me han dado aliento para seguir adelante así como para no perder la fe y no bajar los brazos, siendo este un tema tan complejo y controversial a la vez. En especial, quiero agradecerte Will, quien hasta en el último de los momentos supiste apoyarme y darme fuerzas para no dejarme vencer.

Además, un profundo agradecimiento a todas las personas quienes supieron abrirme su tiempo y su conocimiento para poder obtener este producto y creer que este trabajo tiene una profunda y real razón de ser. Sin sus aportes, no hubiese podido construir y dar forma al hilo que conduce esta tesis, pues estos revelan la situación del problema tanto a nivel nacional como a nivel local. Un gracias muy profundo a la veeduría “Quito contra la Trata” y a quienes la conformaron, sin esta iniciativa y su apertura para conmigo no hubiese culminado con tanta satisfacción.

También, quiero agradecer a mi director de tesis, Víctor Hugo Torres, quien me acompañó en este reto.

A todos y cada uno de ellos y ellas se los agradezco profundamente.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN .....	10
CAPÍTULO I.....	14
ENFOQUES TEÓRICOS DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL - TRATA DE PERSONAS: UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y MUTACIÓN CONCEPTUAL .....	14
El género, la masculinidad y el patriarcado: la dominación del cuerpo de la mujer ..	16
Enfoque abolicionista o moralista.....	20
Enfoque reglamentarista o liberal .....	23
La violencia hacia la mujer: la dicotomía de la voluntariedad .....	26
La globalización y sus efectos en la trata de personas en el mundo .....	28
Enfoque económico: la feminización de la pobreza y la demanda del mercado .....	31
Enfoque securitista: flujos migratorios y organizaciones criminales .....	36
Enfoque de derechos humanos .....	40
CAPÍTULO II.....	51
EL CONTEXTO NACIONAL: ALGUNAS PISTAS DE UN DIAGNÓSTICO INALCANZABLE Y UN ACCIONAR INCONSISTENTE .....	51
El Ecuador: país de origen, de destino y de tránsito .....	51
El retrato incompleto de la trata.....	52
Perfil de las víctimas .....	52
Modalidades de trata .....	54
Origen y destino de las víctimas de trata.....	55
<i>Nacional</i> .....	55
<i>Internacional</i> .....	58
Registro de denuncias y casos .....	59
Ganancias producidas por la trata de personas en el Ecuador .....	61
Ecuador y su responsabilidad frente a la trata: Revisión de su marco jurídico internacional .....	62

El devenir de la respuesta pública en el Ecuador: Un recorrido histórico-normativo nacional .....	63
La tipificación del delito en el 2005: Su aparición en el código penal ecuatoriano	65
Aprobación del Plan Contra la Trata de Personas en el Ecuador: Un buen inicio .	68
Actualización del plan: Una acción frágil .....	68
Acciones locales.....	71
CAPÍTULO III .....	73
LA POLÍTICA ANTI TRATA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO .	73
La Ordenanza 246: Fruto de la acción civil.....	75
Antecedentes: Caso La Luna y Caso Doll House .....	75
La historia de la Ordenanza .....	85
El análisis de la Ordenanza.....	90
Ciclo de la política logrado.....	95
La respuesta del municipio: Una política intermitentemente .....	97
Desactualización y desarticulación normativa.....	106
La ausencia de datos.....	108
La confusión entre trata y prostitución.....	110
Una descentralización y desconcentración problemática: el caso entre el DMQ y el Estado central.....	114
La ausencia de recursos .....	119
La Onegetización de la trata de personas: una mala costumbre .....	120
La corrupción del funcionario público: un problema desde la sociedad.....	121
CAPÍTULO IV .....	128
EL IMAGINARIO SOCIAL DETRÁS DE LA TRATA: UN ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN .....	128
El discurso detrás de las noticias: una reflexión desde la trata de personas.....	129
Análisis de las noticias de prensa escrita sobre trata de personas y explotación sexual en el Ecuador .....	133
CONCLUSIONES GENERALES.....	160
BIBLIOGRAFÍA .....	167
DOCUMENTOS.....	181
ANEXOS.....	186

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Tabla No. 1.</b> Proporción regional del delito relativo a la trata de personas del 2005 al 2007.....	55
<b>Tabla No. 2.</b> Casos de Trata de personas en Ecuador.....	59
<b>Tabla No. 3.</b> Denuncias de Trata de personas en el Ecuador 2005-2012.....	59
<b>Tabla No. 4.</b> Juicios versus sentencias condenatorias frente a denuncias del delito de trata de personas en el Ecuador.....	60
<b>Tabla No. 5.</b> Diferentes datos sobre el saldo de personas en situación de trata en el mundo, en América Latina y en Ecuador y su frecuencia en los medios de prensa escrita.....	142
<b>Tabla No. 6.</b> Organizaciones gubernamentales internacionales vinculadas a lucha contra la trata y su frecuencia en los medios de prensa escrita.....	143
<b>Tabla No. 7.</b> Organizaciones gubernamentales nacionales vinculadas a lucha contra la trata y su frecuencia en los medios de prensa escrita .....	144
<b>Tabla No. 8.</b> Gobiernos autónomos descentralizados vinculados a la lucha antitrata y su frecuencia en los medios de prensa escrita.....	148
<b>Tabla No. 9.</b> Instituciones del Municipio de Quito presentes en los medios de prensa..	156
<b>Tabla No. 10.</b> Instituciones educativas vinculadas a la investigación de la trata de personas y su frecuencia en los medios de prensa escrita .....	156
<b>Tabla No. 11.</b> Tipología de las víctimas y su frecuencia en los medios de prensa.....	156

## ÍNDICE DE MAPAS

<b>Mapa No. 1.</b> Trata de personas en Ecuador.....	57
<b>Mapa No. 2.</b> Administraciones Zonales del DMQ.....	151
<b>Mapa No. 3.</b> Mapa localización de sitios con mayor concentración de delincuencia, asalto y robo a personas.....	153
<b>Mapa No. 4.</b> Mapa de zonas vulnerables en fiestas de Quito.....	154
<b>Mapa No. 5.</b> Mapa de denuncias por robo de vehículos.....	154

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

<b>Gráfica No. 1.</b> El ciclo de las políticas públicas.....	96
<b>Gráfica No. 2.</b> ¿Conoce usted las principales políticas públicas locales en materia de trata de personas?.....	98
<b>Gráfica No. 3.</b> ¿Existen problemas con la ejecución de las políticas públicas locales en materia de trata en el DMQ?.....	102
<b>Gráfica No. 4.</b> ¿Cuál cree que es el principal problema/nudo crítico en la lucha contra la trata de personas en el DMQ?.....	104
<b>Gráfica No. 5.</b> ¿Cuáles son los fines de la trata de personas.....	111
<b>Gráfica No. 6.</b> ¿Cuál cree que es la población vulnerable a la trata de personas en el DMQ?.....	112
<b>Gráfica No. 7.</b> ¿Qué acciones interinstitucionales que deben realizarse o fortalecerse para combatir la trata de personas en el DMQ?.....	119
<b>Gráfica No. 8.</b> ¿Cree usted que las instituciones del DMQ están tomando acciones concretas en contra de la trata de personas a partir de las Ordenanzas públicas sancionadas?.....	123
<b>Gráfica No. 9.</b> ¿Cuáles cree que son los factores que permiten la existencia de trata de personas en el DMQ?.....	124
<b>Gráfica No. 10.</b> ¿Qué acciones cree que debe ejercer el Municipio de Quito para acabar con la trata de personas?.....	124
<b>Gráfica No. 11.</b> ¿Su institución realiza acciones frente a la trata de personas en el DMQ? .....	125
<b>Gráfica No. 12.</b> Frecuencia de Noticias en Medios de Prensa escritos.....	133
<b>Gráfica No. 13.</b> Frecuencia de publicación de noticias de trata por año.....	134
<b>Gráfica No. 14.</b> Frecuencia de tipo sección de noticias para noticias de trata.....	137
<b>Gráfica No. 15.</b> Frecuencia de origen de la noticia.....	139
<b>Gráfica No. 16.</b> Frecuencia de Modalidad de trata en noticias.....	141
<b>Gráfica No. 17.</b> Porcentaje de personas que viven en extrema pobreza por Administraciones zonales en el DMQ – 2001.....	152

## RESUMEN

Para abordar al fenómeno de la trata, esta tesis procura en un inicio hacer una revisión completa de todo el material académico disponible, capaz de dar pistas de los distintos abordajes y comprensiones que existen de la trata de personas hasta el día de hoy. Sin embargo, esta información no poseen el carácter espacial ecuatoriano que se necesita para poder construir un contexto base que nos permita dar cuenta de la situación nacional, por lo que asimismo se realiza una revisión de toda la información cuantitativa y cualitativa que nos permita tener una cierta idea de cómo la trata de personas se ha manifestado en el territorio nacional, así como se han venido desarrollando las acciones del Estado.

De igual manera se reflexiona sobre la visibilización que la trata de personas en el Ecuador logró como problema público a partir del año 2004, no obstante, en el caso del Distrito Metropolitano, la acción fue mucho más contundente a partir del año 2008, año en que decide sancionar la primer Ordenanza a nivel nacional que aborda el tema. Esta política pública se instaura y ha tenido hasta el día de hoy, 4 años para ser aplicada y/o ajustada para su efectividad, por lo cual se procede a hacer una evaluación de los resultados alcanzados. Finalmente, se revisa el discurso público-privado alrededor de la trata de personas a partir de un análisis del discurso de varias noticias en diferentes medios de prensa escrita, con el fin de identificar aquellas variables que afectan a las acciones públicas así como las normas y prácticas sociales que rigen nuestro día a día.

## INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, la trata de personas a pesar de estar operando hace décadas en el territorio nacional afectando tanto a nacionales como a extranjeros, empieza a visualizarse apenas en el año 2004, cuando se integra a la agenda pública nacional como una de sus políticas prioritarias<sup>1</sup>. En 2005, el Código Penal Ecuatoriano tipifica el delito y permite la judicialización de los casos y el primer acceso jurídico a la justicia para las víctimas (Ministerio del Interior, 2012:43), mientras que en el 2006 se aprueba el primer plan para la erradicación del problema, no obstante el plan hasta el día de hoy no se ha oficializado lo cual ha imposibilitado la acción desde lo nacional. Sin embargo, dada esta paralización, algunos gobiernos locales han empezado a asumir el tema, tal como lo hace el municipio de Quito mediante la Ordenanza 246, sin embargo existen muchas dudas alrededor de los objetivos planteados y los resultados, de ahí el interés de esta investigación por disipar estos cuestionamientos y verificar lo que ha sucedido desde su sanción.

El problema que esta investigación busca abordar el fenómeno de la trata a partir de las acciones que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha llevado a cabo en razón de su manifiesta preocupación por la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes a partir de la sanción de la Ordenanza 246. Por tal motivo esta investigación se propone describir el proceso de formulación de la política pública local en el tratamiento de la trata de personas bajo la modalidad de explotación sexual en el Distrito Metropolitano de Quito, para lo cual se ha fijado detectar a los actores involucrados, determinar el estado actual de la aplicación de la política pública local, el nivel de trabajo interinstitucional alrededor del tema así como el discurso público y privado alrededor de la trata de personas, mismo que permitirá desentrañar los imaginarios sociales que naturalizan y justifican a la trata de personas en el Distrito Metropolitano de Quito así como en el Ecuador.

La elección del espacio de estudio, en este caso es el Distrito Metropolitano de Quito, decisión que responde a dos hechos irrefutables: 1) el Municipio de la capital del Ecuador es el primer gobierno local en establecer una política pública local frente al tema de trata de personas a nivel nacional y 2) como uno de los centros económicos y

---

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo No. 1981

de mayor afluencia de personas, Quito tradicionalmente ha presentado el mayor número de casos visibles a nivel de nacional, dato basado en las denuncias así como en las coberturas periodísticas del fenómeno, razones que permiten determinar la importancia de una investigación enfocada en esta localidad.

Por otro lado, el tiempo en el que se desarrolla la investigación se enmarca en los años 2004-2013, ya que este lapso responde al inicio de respuestas reales por parte del Estado para dar solución a la problemática a nivel nacional, mientras que el 2008 es el año en el que la administración de turno del Municipio Metropolitano de Quito sanciona la primera Ordenanza a nivel nacional que aborda el tema de trata de personas. Sin embargo, el análisis periodístico, se enmarca en los años 2002-2013, revisión que responde a los resultados de búsqueda realizado mediante las palabras “trata” y “explotación sexual”, extensión que no afecta en nada el análisis público institucional y a su vez permite dilucidar la evolución del abordaje periodístico alrededor de la temática de trata de personas con fines de explotación sexual.

Este documento, desde su inicio ha pretendido establecer una base tanto de conceptos, de la normativa vigente y de la institucionalidad y su labor frente al fenómeno, acción y estudio que se enmarca en un abordaje conceptual exploratorio localizado en la ciudad de Quito, enfoque que permite vislumbrar la situación de la dimensión pública frente a esta problemática desfasada y compleja. Para este estudio exploratorio que abarca de la situación de la trata de personas en el Ecuador, la presente investigación de carácter principalmente cualitativo considera dos momentos para su desarrollo.

El primero que surge de una revisión documental, también entendido como el estado de arte de la temática, la cual contempló el levantamiento de información secundaria correspondiente a trabajos anteriores, normativa legal, información censal, registros y publicaciones oficiales de diferentes instituciones públicas, nacionales e internacionales, investigaciones relacionadas con la temática, además de información complementaria que permita comprender el rol de las instituciones y actores vinculados desde sus mandatos y proyectos activos. En este sentido vale mencionarse que el tema de la trata de personas en el Ecuador carece de fuentes de información completas y de

fácil acceso<sup>2</sup>, las investigaciones académicas son limitadas al igual que información sobre redes de tráfico, mientras que la normativa, y la historia del fenómeno en el país es mínima y se encuentra desperdigada en varias instituciones.

El segundo que se establece desde el acercamiento con las autoridades a partir de la entrevista semiestructurada, dispositivo orientado a la contextualizar y definición, desde los actores, la percepción que estos tienen sobre la funcionalidad de la normativa, la institucionalidad alrededor del tema, los actores presentes, las víctimas, el rol del Estado tanto a nivel central como local, la pugna entre los actores, la situación de las políticas públicas alrededor de la trata, y los obstáculos alrededor de ellas. Estas entrevistas estuvieron dirigidas principalmente a actores de la sociedad civil, aunque en un primer momento estaban dirigidas a funcionarios públicos municipales, enfoque que cambió dado que la temática resulta todavía muy sensible para quienes se encuentran dentro de la institucionalidad. Habiendo reconocido este potencial obstáculo, se acude a la aplicación de cuestionarios, los cuales fueron factibles gracias a la presente de la veeduría “Quito contra la trata”, lo cual logró llegar a la respuesta mediadamente franca de quienes operan desde adentro del municipio.

Cabe mencionar que las personas en situación de trata no fueron eliminadas en el mapeo de fuentes de información, sin embargo se optó por no tener un acercamiento con esta población, primero, por la repetida tendencia de quienes cubren la temática por abordar las historias de vida de las personas rescatadas, y segundo, por el enfoque de la tesis, la cual busca comprender la respuesta pública, sin embargo las organizaciones civiles que atienden a las personas en situación de trata, dado su experticia en el tema y en el territorio permitieron la comprensión de aquello que las víctimas requieren de lo público, es decir son quienes visualizan y pueden dar su testimonio de una política pública materializada o no, incluso a pesar de su inevitable disposición política tanto local como nacional.

Para su efecto, esta tesis está dividida en cuatro capítulos, el primero el cual recorre el marco teórico alrededor de la temática además de retomar los conceptos de política pública y de territorialidad para su comprensión desde localidades como Quito. El segundo capítulo, creado a partir de la poca información académica e investigativa

---

<sup>2</sup> SENAMI. Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007- 2010

existente y principalmente de la información disponible en los medios de comunicación, construye un panorama las diversas manifestaciones del fenómeno y su percepción en el Ecuador a partir de datos cuantitativos concretos como son los casos, la rutas, el origen de las personas en situación de trata pero además aporta ciertos elementos que establecen el recorrido de la agenda nacional. El tercero capítulo se enfoca directamente a la situación de la política pública en la ciudad de Quito, el cual empieza desde una breve revisión de los antecedentes que llevan a la problemática a la agenda pública local, seguido del reconocimiento del ciclo de política efectuado y culmina analizando el efecto que esta ha tenido desde las voces de quienes se encuentran en el aparato pública pero además de quienes desde la sociedad civil están atendiendo pero también buscando formas de vincular a la municipalidad para concretar la atención y la erradicación de este mal.

Finalmente el cuarto capítulo emerge de esta inevitable correlación entre el imaginario social con las acciones públicas en general, por lo cual desde la información de los medios de comunicación escrito se desmenuza y se da ciertas señales del discurso que la sociedad ecuatoriana maneja, lo cual permite dilucidar la cruzada moral latente y no coherente con una política pública de Estado efectiva.

## **CAPÍTULO I**

### **ENFOQUES TEÓRICOS DE LA EXPLOTACIÓN SEXUAL - TRATA DE PERSONAS: UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y MUTACIÓN CONCEPTUAL**

De acuerdo a Jordan (2002:28) la trata de personas y la explotación sexual son problemas globales que siempre han existido, no obstante su vertiginoso crecimiento durante el último cuarto del siglo ha atraído la atención mundial pues el problema se ha dilatado a todos los rincones del planeta por medio de los nuevos contextos de movilidad, y las nuevas formas en que opera.

Actualmente, esta actividad ilícita mueve monumentales sumas de dinero, se ejecuta a costa de la violación sistemática y simultánea de los derechos y libertades básicas de poblaciones vulnerables, siendo tanto mujeres, niñas y niños las principales víctimas de acuerdo a la tendencia internacional que se repite en varias fuentes.

Dado su carácter clandestino, la trata de personas esconde un gran número de víctimas en las diversas cifras oficiales que han sido presentadas por varios organismos internacionales, no obstante las estimaciones más utilizadas establecen que al año se trata de entre 700,000 y 4 millones de personas en el mundo (Heyzer citado por Mayorga (2007:80). De dichas cantidades hay una estimación que establece la existencia de entre 700 mil y 2 millones de mujeres anualmente traficadas a través de las fronteras internacionales (IOM, 2001) con finalidades distintas.

De acuerdo a Cacho (2010: 260), a nivel internacional, la modalidad de trata más frecuente y registrada es la explotación sexual comercial que se manifiesta en un 79%, seguida del trabajo forzado con un 18%, mientras que el 3% restante se concentra en la servidumbre doméstica, el matrimonio forzado, la extracción de órganos, la mendicidad y el reclutamiento de niños para grupos armados irregulares. A pesar de que la problemática se remonta a los principios de existencia humana, su visibilización, discusión teórica y acción política internacional se genera a partir de finales de siglo XIX, desde la lucha a favor de la erradicación de la trata de blancas (Weitzer, 2007) por parte de los primeros movimientos feministas, activación que responde a una identificación como problema internacional donde se asocia la imagen de la mujer participando en el comercio del sexo, tal como Kempadoo, citada en Mayorga (2007:80), describe.

Esta misma autora destaca en su obra que el posicionamiento de la trata de personas en la agenda internacional es impulsado por la crisis y ansiedad moral que produjo en su momento: la migración de mujeres solas, de trabajadoras inmigrantes que se veían envueltas por procesos de dominación y de colonialismo que las arrastraba inevitablemente a ser esclavas sexualizadas.

Con el tiempo, el abordaje de la trata se ha complejizado pues ha ido acoplándose a cambios sociales, políticos, y culturales que la humanidad ha experimentado durante su evolución, por consecuencia la temática presenta también una evolución teórica que ha ido respondiendo extemporáneamente a estos vertiginosos cambios como lo han sido la globalización y el capitalismo dilatado y sus consecuencias adjuntas como lo son la aparición de nuevos regímenes internacionales así como nuevas agendas para los Estados y para la sociedad civil. Dentro de estas mismas transformaciones, los territorios deben adaptarse a estos cambios y ser objeto de abruptas variaciones, lo cual ha significado una frágil capacidad de respuesta ante este desafiante mal.

De acuerdo a un informe analítico sobre la trata de niños con fines de explotación sexual realizado por UNICEF (2001) que refiere al estudio de Marianne Wijers y Lin Lap-Chew (1997), la trata de personas presenta 6 enfoques principales que son: (i) un problema moral, (ii) un problema relacionado con el crimen organizado, la ley y el orden, también identificado como penal (iii) un problema de inmigración ilegal, (iv) un problema laboral, (v) un problema de salud pública o de orden público, y (vi) una cuestión de derechos humanos.

No obstante, existen otras posturas que consideran a la trata desde un análisis económico de mercado donde la progresiva demanda provoca una creciente oferta, un análisis económico internacional y de división del trabajo mundial, así como desde un análisis de género y desde una mirada colonialista.

La trata es una temática tan compleja que debe entenderse desde sus orígenes, operación y persistencia. En este vasto proceso y fenómeno, elementos como la pobreza y las desigualdades de los países de origen, las relaciones desiguales de género, el aumento de la violencia y las bandas criminales internacionales que hacen uso de este mercado ilícito para financiarse, la dinámica capitalista de mercados, los lucros generados por el mercado sexual, el crecimiento de las demandas de servicios sexuales

así como procesos de fortalecimiento de las fronteras que buscan disminuir el ingreso de migrantes económicos, están latentes y resultan clave para su respectiva comprensión e intervención.

Para fines de este trabajo, el análisis del marco teórico existente sobre la trata y la explotación sexual propone pilares principales al patriarcado<sup>3</sup> y al sistema-mundo capitalista<sup>4</sup>, que como lógicas imbricadas entre sí permiten la persistencia, profundización y naturalización de sistemas de explotación y violencia<sup>5</sup> en donde la masculinidad –como parte intrínseca del orden civilizatorio patriarcal- y la lógica de mercado resultan las bases de la modernidad, correlación que se alimenta una de la otra bajo una dinámica de complementariedad (Herrera, 2010:24). Siguiendo este principio, Pateman (2005:57) indica que la correlación entre el patriarcado y el capitalismo es muy profunda a tal punto que su fusión da lugar a una acumulación del capital que beneficia, fortalece y perpetua la estructura social del patriarcado.

De esta reflexión, el marco teórico a continuación presentará un estado del arte que recoja los análisis existentes sobre la trata desde el género, y la globalización.

### **El género, la masculinidad y el patriarcado: la dominación del cuerpo de la mujer**

De acuerdo a Scott (1996), citado en Fernández y Vargas (2012), el género, como construcción sociocultural de la diferencia sexual, permite el análisis de las relaciones de poder entre hombre y mujer. Como categoría de análisis, este concepto da lugar a la comprensión de los procesos de competencia y de ejercicio del poder que Foucault señala que existen entre ambos grupos que se enfrentan a partir de diferencias sexuales

---

<sup>3</sup> De acuerdo a Mantilla (2010) el patriarcado el poder de naturalizar y mantener los sitios y límites tradicionales del binarismo del género por medio de la ideología y de discursos –mística de la feminidad, mística de la maternidad, heterosexualidad obligatoria- y de la negación o desautorización de la palabra de ellas con la fuerza del pacto de fraternidad masculina. (Molina 2003:142).

<sup>4</sup> Wallerstein citado en Mantilla (2010) menciona que establecer la dinámica del sistema-mundo capitalista, determinante de la modernidad, surge del afianzamiento de la economía-mundo que abarca a las naciones, en una relación histórica simultánea y volátil que va siendo acompañada por el principio de generación del plus valor, el cual se da bajo la división del trabajo que propicia la desigualdad. Esta relación se sostiene a partir de centros-periferias, donde mujeres, niños/as, adolescentes y hombres que viven en condición de subordinación son aquella mano de obra explotada y por ende violentada por una hegemonía dictaminada.

<sup>5</sup> Esta normalización de la violencia hace que los hombres sean incapaces de ver a la violencia como mala, mientras que impide a la mujer reconocer esta violencia como una violación hacia ella misma, mientras que impide a la justicia y a la institucionalidad aplicar acciones que la erradiquen (Commaraswamy, 2005:4733).

binarias<sup>6</sup>. Así, el género como un espacio de acción va siendo conquistado y extendido por medio de atributos, comportamientos, formas de relación, especialización, actitudes, normatividad, percepciones, valores, jerarquías, privilegios, sanciones y espacios, en los que se organizan los individuos según su asignación de género (Lagarde 1992 y Scott 1996).

De acuerdo a Gayle Rubin (1996), esta diferenciación a la que denomina sistema sexo-género se compone de prácticas, símbolos, representaciones, normas, valores sociales (1996:20), y culturales que nacen de las diferencias anatómicas que determinan la interacción humana, donde sobresale la forma de concebir y ejecutar el acto de reproducción y de la satisfacción de instintos e impulsos sexuales.

La mujer, dada su debilidad física pero sobretodo por el rol, las definiciones y las alegorías fruto de estas lógicas de poder, se enfrenta con una violencia que se germina desde y hacia su propio sexo y sexualidad, pero que afecta negativamente su vida social, económica, cultural y política. En ese sentido, Coomaraswamy (2005) acertadamente denuncia que el sexo y la sexualidad de la mujer han sido y son los caminos para avasallarla en todas las esferas de su vida, donde la violación se puntualiza en una violencia sexual, el tráfico y la trata de personas al trabajo sexual, el acoso sexual al abuso y segregación en el lugar de trabajo, además de la violencia intrafamiliar conectada a una misoginia, dentro y fuera del hogar.

Como portadoras de un sexo identificado como débil, conquistado y dominado y por ende de una sexualidad que es fácil perpetración, las mujeres están siendo atravesadas desde su naturaleza por una violencia social y culturalmente construida por los hombres, quienes la aplican para cumplir con las construcciones a la que su masculinidad dominante y prestigiosa, atribuido por su sexo, demanda. Fernández y Vargas (2012) explican que es esta construcción del género masculino la que además de permitir, promueve el sometimiento de la mujer y de todo aquello que se relaciona ya sea naturalmente o socialmente a lo femenino, tal como sucede con transexuales, niños y

---

<sup>6</sup> Para Joan Scott (1996), el género se comprende de cuatro elementos interrelacionados: a) Los símbolos y mitos culturalmente disponibles que evocan representaciones múltiples; b) Conceptos normativos que manifiestan interpretaciones y significados de los símbolos como las doctrinas religiosas, educativas y políticas, que afirman el significado de varón y mujer, masculino, femenino; c) Nociones políticas y referencias a las instituciones y organizaciones sociales; y d) La identidad subjetiva, abordando al individuo mediante la biografía y los grupos. Ninguno de estos elementos opera sin los demás, pero no necesariamente operan simultáneamente (Scott, 1996:289).

personas identificadas como de tercera edad. Es decir todo aquello que no responde al perfil de la masculinidad dominante, esta destinado a ser subordinado y feminizado. Esta masculinidad, de acuerdo a Connell, citado por Montiel (2007:21) resulta producto de acuerdos implícitos y consentidos entre hombres y mujeres como lo es la división dicotómica de los sexos y el encasillamiento de los géneros. Es desde este habitus y cognición de los cuerpos y su comportamiento –sexo y género-, que el sistema de dominación masculina se legitima y se consolida, lo cual por su parte da lugar, tal como Scott (1996) argumenta, a formas primarias de relaciones significantes de poder donde lo feminizado se ve, se comprende y se practica como supeditada en su vida corporal, psicológica, social y cultural a las decisiones de los hombres hegemónicos, sistema al que se lo conoce como patriarcado. Es importante reconocer que a pesar de la existencia de varias masculinidades tal como Gilmore (1994) indica, la masculinidad hegemónica<sup>7</sup> es la más fuerte ya que esta garantiza desde el patriarcado, la posición dominante de los hombres (Robert Connell citado en Montiel, 2007).

En esta dominación, el hombre se consolida como un “hombre de verdad” así como un “gran hombre”. El concepto de “hombre de verdad”, propugnado por Daniel Cazés, citado en Montiel (2007), se basa en la clasificación y valoración genéricas propias de la tradición judeo-cristina. Este hombre debe asumir modelos específicos del mundo patriarcal, así por ejemplo el de ser valiente, poderoso, hábil, triunfador, viril, noble y carismático, etc. Mientras que el concepto de “gran hombre” de Maurice Godelier (1986), establece el cumplimiento paulatino y sincrónico de una serie de ritos que le permiten alcanzar su clímax como hombre o no. Ambas categorías, van siendo legitimadas y enaltecidas por un consentimiento social que acepta esta supremacía de los hombres frente a las mujeres.

Bourdieu, citado por Montiel (2007:25), argumenta que la división de los sexos así como la dominación masculina sobre la que se ha conversado, se fortalece de intercambios simbólicos como lo es la institución del matrimonio, intercambio que hace que la mujer sea comprendida como un objeto de intercambio que fluye bajo los intereses masculinos, lo cual la transforma en uno de los tantos instrumentos que

---

<sup>7</sup> Connell, citado en Howard y Lalani (2008:77) define a la masculinidad hegemónica como el tipo de masculinidad más normativa y socialmente aceptada, además de ser la masculinidad que encarna la forma más honorífica y correcta de ser hombre.

reproducen el capital simbólico de los hombres. Es en esta instrumentación, que la restricción de la mujer en lo privado resulta vital, pues esta condición impide su intervención en la esfera política y así evitar una posible limitación o alteración de este flujo de capital simbólico y social masculino.

Este desequilibrio de poder entre hombres y mujeres desde la triangulación del género, la masculinidad y el patriarcado, nos permiten ver la constitución de todo un sistema que exige la subordinación de todo aquello que se comprende como femenino, desde y en todas las esferas de la vida social. Siendo que este ejercicio de poder se ha naturalizado de tal manera que ha pasado de ser un elemento estructural, a ser también estructurante, de ahí que es clave reconocer que prácticas como la trata, explotación sexual y el matrimonio forzado por mencionar, logren forjar en las mujeres procesos de culpa y de “sacrificio” que impide que las mismas se vean como seres trasgredidos y violentados. Cacho (2010:195) sobre esta reflexión, denuncia que las mujeres asimilan e incluso entienden a la violencia como una consecuencia de lo que su cuerpo, sospechoso y culpable como socialmente se ha fundado, produce en los hombres. Este temor y culpa, hacen que la mujer sea auto retraiga y auto censure, lo cual fortalece la represión propia pero también la represión que ejercen unas mujeres sobre otras.

Este funcionamiento de las relaciones sociales, ha logrado llegar a las instituciones formales de nuestra sociedad, lo cual explica como estas también son funcionales a la dominación del hombre por ende a la constante explotación y minimización de la mujer, en todas las formas y escenarios en que esta se desenvuelve y desarrolla. De ahí que cargos políticos, pero además altos mandos que exigen la toma de decisiones sigan siendo monopolizadas, con ciertas excepciones, por los hombres, mientras que las mujeres son relegadas a trabajos principalmente administrativos y del sector privado como antes se ha mencionado.

Dilucidado este sistema desigual y de subordinación, los siguientes enfoques responden a su cuestionamiento así como de la capacidad e incapacidad que las mujeres presentan para lidiar con la violencia a la que se ven sometidas. Tanto el enfoque abolicionista y el reglamentarista, como he identificado, son enfoques que surgen del análisis de la dominación masculina, de la libertad, de la prostitución<sup>8</sup>, elementos que

---

<sup>8</sup> La trata de personas así como la prostitución son entendidas desde relaciones desiguales entre los sexos,

nos adentran a los debates alrededor de la trata de personas, en especial al de la trata con fines de explotación sexual, ya que desde estos conceptos y enfoques, se devela una violencia social y sexualmente estructurada y asimilada, que permite la existencia de este mal. No obstante, es fundamental que ambos enfoques se distancian uno del otro por el principio de voluntariedad, punto que se analizará después del análisis de cada enfoque.

### **Enfoque abolicionista o moralista**

Este enfoque surge a inicios del siglo XIX, a partir de la lucha de los primeros movimientos de mujeres feministas que reclamaban la erradicación de la trata de blancas<sup>9</sup>. Esta corriente pugna por las mujeres blancas y europeas que eran utilizadas para venderlas o para prostituirse, quienes eran percibidas como mujeres puras pero despojadas de su libertad y profanadas, mientras que la mujer no blanca, es decir la negra o mestiza utilizada para estos mismos fines, era comprendida como perjudicial, inmoral y antihigiénica para la sociedad. Es por ello que la lucha de este movimiento basado en análisis moral, que castiga a la prostitución de mujeres no blancas –como principal foco para la descarga de la ansiedad pública-, siendo que se relaciona directamente con la depravación y la degradación social, y reconoce a la abducción de la mujer blanca como trata de personas con fines de explotación sexual y como un secuestro a la pureza de la mujer, tiene como resultado la absoluta condena y reprobación del acto.

Pheterson citado por Saunders (2005:335), menciona que la categoría de prostituta está basada en dos tipos de representaciones: (1) La representación simbólica, la cual establece de acuerdo a Gilfoyle (1999) como una metáfora del rompimiento de la sociedad, de su decadencia, de sus males, de los desafíos de la vida de la familia patriarcal y del mismo Estado Nación, del colonialismo, así como de las inequidades entre el norte y el sur<sup>10</sup>. Es decir, estas mujeres eran leídas ya sea como individuos

---

donde la dominación de la construcción masculina impera. Este desbalance genera espacios de desigualdad, inequidad, coerción y sometimiento.

<sup>9</sup> La trata de blancas es un término que hace referencia al traslado de mujeres europeas a diferentes países de Europa del este, Asia y África, con fines de explotación sexual. Vale destacar, que el término hace exclusiva referencia a la mujer europea, mientras que la explotación del resto de mujeres, negras, mestizas, asiáticas, etc, no era reconocido.

<sup>10</sup> De acuerdo a Saunders (2005:344) durante el Siglo XIX, autoridades de varias partes del mundo

“enfermos”, culpables de dañar la salud de la nación en general<sup>11</sup>, siendo que la inmoralidad era identificada como la raíz del problema (Mort, 1987) o como seres puros y sagrados quebrantados y corrompidos por la castigable pero naturalizada perversión del hombre. (2) La representación y práctica legitimada, por su parte se manifiesta a través del comportamiento del Estado frente a la prostitución, quien debe castigarla y erradicarla, ya que su existencia amenaza el orden social, la salud pública, y la moral en la que esta se instituye.

Este enfoque, el cual se caracteriza por promover la abolición absoluta y categórica de la prostitución se ha generado a partir de ansiedades sociales que como una cruzada moral tal como Weitzer (2007) argumenta, entiende a la prostitución como un mal sin reservas, y a su abolición como una lucha justa que busca erradicar los elementos que originan a este mal como lo son la inequidad y la opresión.

El ejercicio del sexo desde este enfoque, de acuerdo a Barry en Doezema (2005:25) se entiende como “una forma de subordinación de la mujer que es a la vez cuerpo en la feminidad y promulgación de la experiencia sexual<sup>12</sup>”. Bajo una lógica de clases, autores como Barry (1995), Jeffries (1997) y MacKinnon (1989) reconocen que el sexo constituye el elemento principal elemento de poder que el género masculino posee para subyugar a las mujeres, viéndose a la prostitución por consecuencia como la expresión última de la dominación del hombre<sup>13</sup>.

No obstante, la base moral de este enfoque mantiene una fuerte tensión entre las diferentes posturas que las feministas tienden, siendo que la distinción entre “víctimas

---

regulaban y controlaban la prostitución para prevenir enfermedades y reducir el desorden social. La existencia de la prostitución era vista como necesaria para satisfacer las necesidades sexuales de los hombres, y así evitar la corrupción de inocentes, sin embargo, a la vez era vista como peligrosa y contaminadora, ya que su mera existencia exponía a las mujeres puras, a ser potenciales prostitutas, por lo cual era necesario separar física e ideológicamente a las mujeres buenas de las malas.

<sup>11</sup> Las mujeres eran consideradas sexualmente pasivas, lo que las hacía más ‘virtuosas’ que los hombres, pero, paradójicamente, una vez que la ‘virtud’ era perdida mediante un comportamiento sexual ilícito, la naturaleza sexual de la mujer se volvía peligrosa. (Doezema, 2002:4)

<sup>12</sup> Catherine MacKinnon (1989) expresa en su teoría más sucintamente: “La sexualidad es para feminismo lo que el trabajo es para el marxismo: lo que es más propiedad de uno, es aquello más quitado” (MacKinnon, 1989:3).

<sup>13</sup> La imagen de la víctima de la trata de blancas es el de una chica joven e inocente, mujeres de todas las ideologías de acuerdo en que ella se merecía defensa, tanto de los traficantes y de sus propios deseos antinaturales (Gibson 1986:74).

inocentes”<sup>14</sup> y “prostitutas inmorales”<sup>15</sup> determinado por el principio de voluntariedad y la vaga definición de violencia, genera una doble respuesta a la problemática. Desde este enfoque, las mujeres participes de la industria de sexo son prostitutas víctimas del abuso masculino o seres culpables que aceptaban y eran parte de prácticas inmorales que perpetúan voluntariamente la violencia (Cree, s.f.:771), lo cual hace que la reacción de la sociedad sea igualmente discrepante.

En resumen y de acuerdo a los postulados de Weitzer (2007), este enfoque se define a partir de los reclamos bases de los movimientos feministas abolicionistas: (1) La prostitución es perversa por definición, pues se constituye como una práctica inmoral y una desviación sexual que desvincula los lazos entre sexo, amor y reproducción amenazando así a la institución del matrimonio, además de ser una institución que legitima la dominación del hombre y la explotación de la mujer. (2) La violencia esta omnipresente en la prostitución como en la trata de personas, siendo que la prostitución es un servicio que exige violencia, degradación y actos sexuales abusivos<sup>16</sup>, la trata de personas es por lo tanto definida como una práctica que además de esta violencia, demanda otros diversos mecanismos de coerción y sometimiento. (3) Los clientes y los tratantes son la personificación de la perversidad, ya que estos son demonios que brutalizan a la mujer y que se mueven bajo procesos delictivos. (4) Las trabajadoras sexuales y las personas en situación de trata de personas para fines de explotación sexual carecen de agencia, ya que las mujeres prostituidas son incapaces de tomar decisiones correctas por sí mismas y por el hecho de que no existe ninguna voluntariedad<sup>17</sup> en la prostitución. (5) La prostitución y la trata de personas esta

---

<sup>14</sup> Ninguna mujer podría entrar en la prostitución por su propia voluntad, ellos razonaron, sin nadie que la atraiga o la engañe, la innata superioridad moral de la mujer habría de asegurar su pureza. (Doezema, 2004:13)

<sup>15</sup> Butler y otras abolicionistas argumentan que los hombres eran responsables de la prostitución, poniendo la culpa de la prostitución en los hombros de desenfrenada lujuria masculina. Ninguna mujer puede decir a un consentimiento verdaderamente a la prostitución: si una mujer se mostró dispuesta, esto no era más que el resultado de la energía que el hombre ejercía sobre ella. Al girar todas las prostitutas en las víctimas, las feministas Butlerianas socavan la racionalidad de los sistemas regulacionistas.

<sup>16</sup> Cuando las mujeres se someten a este mismo tipo de violencia y explotación sexual en la prostitución, se considera como "sexo", y, a menudo tolerada como parte del "trabajo." Los resultados de este estudio revelan que la violencia es endémica del "sexo" de la prostitución y las mujeres trampa en el sistema de la prostitución (Raymond, 2002:60).

<sup>17</sup> La legislación no debe permitir que los traficantes utilicen el consentimiento de la víctima como su tesis para la descriminalización de la prostitución y por ende para evitar las condenas correspondientes a la trata de personas, argumentan Raymond y Hughes.

inextricablemente vinculadas, siendo que se reconoce a la prostitución como la causa raíz de la trata dentro del comercio del sexo. (6) Tanto la prostitución como la trata de personas persisten en crecimiento y (7) La legalización de la prostitución harían aún más alarmante a la situación actual.

No siendo sorpresa, estos postulados están presentes en la actualidad, lo cual se va explicando por Cohen citado por Grittner (1990:64), quien señala que esta postura evidentemente moralista responde a un pánico moral latente y cíclico que se define como el resultado de períodos de “desacomodo social” donde una cierta condición, episodio, un grupo de personas se vuelven una amenaza para los valores e intereses de la sociedad trasgredida. Bajo esta dinámica, los medios de comunicación hacen un renuente uso de dicho factor y de la controversia alrededor de la prostitución para establecer un interés masivo, así mismo los principios morales se vuelven escudos y banderas de guerra para líderes políticos, sociales y religiosos, quienes promueven la aplicación de la abolición para este mal y de acuerdo a ellos todos los males que se producen a su alrededor como es la trata de personas.

### **Enfoque reglamentarista o liberal**

También conocido como liberal, este enfoque reconoce las relaciones de poder desiguales que existen entre mujeres y hombres en el sistema patriarcal y rechaza la mera existencia de la prostitución, no obstante la entiende como una práctica que no puede erradicarse por una mera abolición legal, por lo cual pugna por la regulación del Estado (Doezema, 2004:12) principalmente para evitar la propagación de enfermedades, pero además en reconocimiento de los derechos que las mujeres parte de la industria tienen y que deben ser garantizados.

Este enfoque considera que es factible que las mujeres dedicadas a la prostitución sean alejadas de este comercialización y objetivación, no obstante al ser un proceso muy complejo y difícil, este exige su protección por parte del Estado ya que a la vez se está protegiendo a la sociedad misma, principalmente en términos médicos. Dentro de esta línea, Corbin (1990) menciona que Francia<sup>18</sup> fue el país pionero en

---

<sup>18</sup> Dr. Padres -Duchatelet, cuyo estudio de 1836 de las prostitutas francesas fue un modelo para regulacionistas, escribió: "Las prostitutas son inevitables en una gran aglomeración urbana así son las

pugnar un sistema reglamentarista, el cual se opone a los movimientos abolicionistas para así avanzar con la regulación estatal de la prostitución y el reconocimiento del trabajo ejercido.

Así mismo, este enfoque cuestiona el tema de la voluntariedad, como una distinción requerida para que las acciones del Estado sean claras y efectivas, ya que tanto las medidas anti trata y anti prostitución se concentran en la moral en vez de la garantía de los derechos de las mujeres, sean o no trabajadoras sexuales o mujeres en situación de trata (Network of Sex Work Projects, 1999:1).

Piscitelli (2008) indica claramente que este movimiento cuestiona la idea de que la prostitución sea considerada como una actividad humillante para la mujer, siempre y cuando ella accede a este voluntariamente desde su mayoría de edad, y lo realice como una forma de trabajo para su propio ingreso. De este fundamento, se establece una diferenciación tajante entre la trata de personas para fines de explotación sexual y a lo que hoy se conoce y reivindica como trabajo sexual. Chapkins, citado en Doezema (2004:20) en medio de esta protesta, señala que el trabajo sexual debe ser también apreciado como un servicio emocional, y no únicamente la utilización y ocupación física del cuerpo femenino, lo cual permite concebir a la oferta del sexo una labor y no como una depravación. En este sentido, West y Austrin (2002:499) señalan que es a partir de esta nueva postura en que se empieza a reconocer a la oferta del sexo como un trabajo común, pero además permite la consideración de otros elementos además del cliente y a la misma mujer, que dan lugar a la negación de cuidados y al reconocimiento de esta actividad como una fuente de empleo como lo son los discursos de la sexualidad, las particularidad de los casos y los lazos variables de red. Como ejemplo de este último punto, existen otros elementos como la Policía y el Estado, actores reconocidos como coadyuvantes de los verdaderos procesos de violencia y de negligencia a las que son sometidas las trabajadoras sexuales y las personas en situación de trata, al ser empujados por un enfoque moralista.

El movimiento por ende reclama una diferenciación entre el involucramiento consentido a la prostitución por parte de mayores de edad, la prostitución forzada, trata de personas con fines de explotación sexual y la explotación sexual de menores, siendo

---

alcantarillas, pozos negros y los vertederos de basura. La conducta de las autoridades debe ser la misma con respecto a cada una." (Roberts, 1992:223).

estas tres últimas son incuestionables formas de violencia y de degradación del individuo. Las llamadas prostitutas, desde este enfoque, son denominadas como trabajadoras sexuales, quienes al serles reconocida su voluntariedad, también se les reconoce el ejercicio de su ocupación como una actividad económica lícita.

Chapkis (2003:928) indica que el movimiento surge a partir de los años setenta, desde activistas por los derechos de las trabajadoras sexuales que reclaman la incompatibilidad de la noción abolicionista con la realidad, por lo que ni ellas ni todos aquellos que son parte de la cadena del comercio sexual legal deben ser castigados ni discriminados como “perpetradores, tratantes y/o padrotes” ni como mujeres/hombres inmorales o abducidos. El movimiento insiste que para apalea el delito de la trata, la legislación debe enfocarse en mitigar la prostitución forzada y no la prostitución en general (2003:928).

Este enfoque, a diferencia del abolicionista, reconoce el poder de agencia que tienen las trabajadoras sexuales para poder empoderarse de su cuerpo<sup>19</sup> (Weitzer, 2007), por lo tanto, son vistas como seres conscientes de sus decisiones y de su libertad para ingresar a un proceso de comercialización sin sentirse denigradas o explotadas. Además, se concentra en reconocer el trabajo sexual como tal para que la mujer trabajadora sexual lo entienda como un medio para pueda maximizar su autonomía y por ende generar mecanismos para legitimarse en la sociedad y exigir derechos y condiciones de trabajo dignas (Doezema y Sullivan).

Las trabajadoras sexuales y los movimientos que las apoyan, reclaman que el desconocimiento del consentimiento hace justamente que el bienestar de quienes están dentro de la industria del sexo se ponga en juego, así por ejemplo bajo la postura abolicionista, la violación de una trabajadora sexual no sería más que redundante (Chapkins, 2003). De igual forma, la lucha que estos movimientos realizan para lograr el reconocimiento de sus derechos humanos, civiles así como laborales se ve ensombrecido por dicho marco que sólo propone su liberación de su condición de prostituta, tal como O'Connell (2006) menciona.

---

<sup>19</sup> El feminismo en Occidente ha tendido a ver la opresión de las mujeres a través de la lente del liberalismo, en el que 'la violencia' - en particular la violencia sexual - llegó a ser visto como Haag dice, como 'núcleo' de la opresión de las mujeres ... por negar a las mujeres la "propiedad" de sus cuerpos "(1999: xiii). En términos liberales, la "liberación" de las mujeres significaba estatus de las mujeres que afirman como individuos y como dueños de su propio cuerpo.

Así mismo, Piscitelli (2008) menciona que este movimiento desmitifica la irrompible vinculación que las abolicionistas establecen entre la trata de personas y el trabajo sexual. Por el contrario, indica que el lazo que une a ambas dinámicas es la ausencia de una regularización de la industria, lo anterior se explica por la posición renuente que los gobiernos presentan al momento de enfrentarse a un problema de tal peso moral.

Finalmente, cabe recalcar que este enfoque alega que esta incapacidad institucional para poder organizar a este sector y de hacer frente a problemas conexos como la pobreza, la migración forzada, y la violencia, los cuales son el conjunto de debilidades del que tratantes, mafias, grupos e individuos delictivos se aferran para seguir vendiendo el cuerpo de mujeres en contra de su voluntad o mediante procesos de explotación. Es por ello que “las leyes que impiden una libre migración y el trabajo sexual legal regulado resultan los mayores obstáculos que los migrantes, que buscan trabajar en la industria del sexo, deben hacer frente” (Piscitelli, 2008:4), leyes que no permite el ejercicio de sus derechos como el de un salario justo y garantías laborales.

### **La violencia hacia la mujer: la dicotomía de la voluntariedad**

La lucha por los derechos de las personas, en especial de aquellas víctimas de violencia y particularmente de trata y de explotación sexual, ha estado permeada por un conflicto de voluntariedad y de la misma definición de violencia, siendo este un dilema que cuestiona la libertad de la mujer frente al resto de la sociedad y frente a sí misma. Este dilema ha puesto en pugna directa a los movimientos que buscan la abolición completa de la prostitución con los movimientos que pugna por el reconocimiento y reglamentarismo de las trabajadoras sexuales, no obstante ambos han tenido una historia compartida importante, tal como lo Doezema (2004) argumenta.

Este conflicto surge principalmente de la difusidad que existe alrededor de la interpretación que existe sobre lo que es la violencia a las mujeres, ya que no existe un consenso compartido ni mucho menos una claridad sobre el límite entre violencia y decisión propia en riesgo.

La prostitución y la trata de personas para el movimiento abolicionista resultan consecuencia de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, por ende ambas deben ser erradicadas, siendo que no hay mujer que pueda acceder

voluntariamente a su propia degradación, explotación y violencia, así la prostitución como una forma inherente de violencia hacia la mujer jamás podría ser consentida o elegida como una profesión (Barry 1995, Raymond 1998 y Doezema, 2004). Este movimiento es internacionalmente conocido ya que es el que ha tenido mayor capacidad de visibilizar y poner en la agenda de los Estados la erradicación de la trata de personas.

Por otro lado, el movimiento reglamentarista pugna por el reconocimiento de la trata de personas así como la prostitución forzada como forma de violencia contra la mujer, pues su autodeterminación está siendo violada, mientras que por el otro lado aquellas personas adultas que se integran a la prostitución voluntariamente deben ser respetadas (GAATW, 1994) y reconocidas como trabajadoras legales. Este movimiento tiene una fuerte presencia en la arena internacional, principalmente con sus procesos de sensibilización y de lucha para la propagación del VIH/SIDA, espacio que les ha permitido fortalecer sus argumentos y debilitar así a los movimientos abolicionistas y prohibicionistas, lo cual ha sido profundizado por el trabajo de movimientos pro de los derechos de las trabajadoras sexuales como la organización *The Red Thread* tal como Doezema (2004) menciona desde su propia experiencia y lucha.

Estas dos posturas, presentes tanto en el tema de la prostitución como en la trata de personas, están fuertemente enfrentadas en un debate político polarizado por la posibilidad/imposibilidad de elección, la violencia y esta fuerte distinción entre la prostitución voluntaria y la prostitución forzada, pugna que se evidencia en el sector académico como en el ámbito político, como lo fue en la construcción del Protocolo de Palermo durante el año 2000. Piscitelli (2004) indica que este choque se da por la carencia de definición sobre la violencia y trabajo sexual, donde la coerción o libre decisión poseen un grado de percepción y no de hecho absoluto.

De acuerdo a Doezema (2004:17) a pesar de estas irreconciliables diferencias en los diferentes enfoques este marco de discusión los vínculos entre los derechos políticos de las trabajadoras sexuales, el activismo y el feminismo se evidencian, interrelación que se fortalece alrededor de la trata. Dicha relación complementaria positiva entre el concepto voluntario versus forzado se entiende a partir de un esfuerzo que existe entre todo el movimiento feminista por la redefinición de lo que es la violencia contra las mujeres así como de sus propias luchas, incluso para dar mayor aliento a la agenda

feminista, poniéndose para ello en debate los principios de coerción y de elección que las mujeres poseen y/o carecen.

Haag (1996) en sus estudios propugna que la definición de trata de personas ha estado determinada por la idea del consentimiento de la mujer en relación con la prostitución, siendo por lo tanto un producto del proceso ideológico que se articula a través de "consentimiento", y que por ende sólo responde a un tema de construcción social. Por lo cual, es una discusión que persiste y persistirá ya que no existe un parámetro imparcial capaz de conciliar a ambas posturas, de ahí la imposibilidad de definir una actitud completamente válida o inválida, más aún cuando la decisión en gran parte de los casos surge de una experiencia de vida personal.

Reconociendo esta situación, Hajer (1995) en Doezema (2004:33) indica que el análisis de este y otros problemas públicos han sido entendidos únicamente como una construcción social, enfoque que a pesar de proveer de importantes herramientas al análisis y a la comprensión del fenómeno de la trata, resulta todavía muy limitado pues no identifica otras variables como el desarrollo inequitativo, la globalización, y la pobreza de las mujeres (Sassen 2002; Outshoorn 1998; Wijers and Lap-Chew 1997 y Lazaridis, 2001), en este sentido las relaciones de poder van más allá del género y de la subordinación de la mujer frente al hombre pues la subordinación de la mujer, de la prostituta/trabajadora sexual y de la víctima de trata responde a múltiples estructuras de poder que se disputan y ejercen el control incluso desde mismo conocimiento que se ha germinado alrededor del discurso de la trata, pues este también responde a construcciones dominantes. Es justamente en reconocimiento de esta limitación analítica, que elementos como la pobreza y el mercado deben ser igualmente considerados.

### **La globalización y sus efectos en la trata de personas en el mundo**

Hace ya más cuarto de siglo, la trata de seres humanos ya no logra entenderse únicamente a partir de una "conquista del cuerpo femenino" ni de la "satisfacción de los instintos masculinos", principios que originan el debate feminista, con sus respectivas diferencias, por lo cual su comprensión se expande al funcionamiento del capitalismo y de la globalización, fenómenos que determinan la operatividad de las sociedades actualmente.

La expansión del capitalismo, producto del nuevo orden mundial tras la caída del muro de Berlín, surge principalmente del efecto que la liberación de los mercados tiene sobre la sociedad y sus diferentes esferas. De acuerdo a Anthony Giddens la globalización es “la intensificación universal de las relaciones sociales que vincula localidades distantes de tal forma que los acontecimientos locales están siendo moldeadas por eventos que ocurren a miles que kilómetros de distancia y viceversa” (Giddens, 1990:64). Es por ello que el final de la guerra fría no sólo dio paso al reordenamiento del orden mundial hablando en términos de Estados-Naciones, ya que además promocionó e impulsó el triunfo del capitalismo de mercado, y la democracia liberal en medio del proceso globalizante imparable.

La trata de personas, como todo el resto de delitos, se vio envuelta y penetrada por una serie de coadyuvantes producto de esta globalización tales como el aumento del movimiento migratorio desde el sur empobrecido hacia el norte desarrollado, el aumento de la demanda de mujeres por parte de la imparable industria del sexo, los programas de ajuste económico estructural, así como de la existencia de crimen organizado internacional, entre otros elementos que han hecho aún más difícil la subsistencia para muchos. Todos estos elementos estructurales en su conjunto hacen necesario integrar al análisis este fenómeno que cambia de manera importante la forma y el fondo de este incesante mal de la trata de personas, el cual trasgrede los principios básicos de la dignidad humana, principios a los que hoy llamamos derechos humanos.

Es este nuevo sistema internacional, el que da lugar a una nueva estructura mundial “interconectada”, que facilita la comunicación y la movilidad de bienes y servicios, haciendo factible que los tratantes repiensen su “negocio” en razón de la nuevas ventajas que este ofrece, así por ejemplo Cacho (2010:173) señala que en la década de 1990, la trata solía funcionar de manera aislada aunque con apoyo de la maquinaria de Estado, mientras que a partir de las olas de pánico moral, el mercado vio necesarios nuevos mecanismos de protección y de vinculación global. Kasptein (2006:103) por su parte indica que la esclavitud y la trata mundial “son un producto de las mismas fuerzas políticas, tecnológicas y económicas que han impulsado la globalización”.

De acuerdo al trabajo de Wallerstein (1999), el sistema mundo capitalista desarrollado bajo la modernidad surge del afianzamiento de la economía-mundo que

supera el tradicional desarrollo de Estados independientes y autónomos que persistían desligados unos de los otros. Como una fuerza dinámica, la acumulación de capital resulta la base del funcionamiento del sistema, acción que se origina a partir del plus valor, es decir de una división del trabajo intrínsecamente inequitativa y que establece por naturaleza espacios de acumulación de poder a los que se los denomina *centros*, y a sus antagónicos, *periferias*, las cuales resultan espacios de producción distantes que persisten en una lógica de extracción. Estos vínculos generaron un cambio abrupto de la forma en que tanto las geografías así como las experiencias locales se van dando, lo cual genera una serie de riesgos como de oportunidades para individuos y comunidades.

Rex (2004) menciona que la globalización ha tenido efectos positivos como negativos en la vida de los seres humanos. Así por ejemplo, la globalización mediante la expansión de la riqueza en el mundo permite que cada día más gente pueda suplir sus necesidades, especialmente dentro de la sociedad de países del norte y entre las elites de los países del sur. También, de la mano, los derechos humanos, incluidos los civiles, los políticos, los sociales y culturales son accedidos por más gente cada día. No obstante, esta dinámica ha tenido efectos terribles sobre la población pobre localizada en el sur económico del mundo, a partir del deterioro de sus condiciones de vida.

Es por ello, que los siguientes enfoques tienen una relación directa con los efectos de la globalización pues muestran una relación directa de la trata de personas con el tráfico de personas, proximidad que se da ya que ambos delitos se dan en contextos de movilidad humana y de la preocupante relación económica dispar entre los países pobres del mundo con los países ricos y hegemónicos. Polankoff (2007), citado en Brewer (2009:47), por ejemplo alude a la globalización como el dispositivo por medio del cual se germina una *apartheid* global, pues además de perpetrar y en ocasiones profundizar las brechas económicas entre países ricos y pobres, por ende de sus respectivas poblaciones, ha generado el surgimiento de un “cuarto mundo” representado por aquellas personas y poblados sin hogar, empobrecidos, excluidos, violentados, mundo que contiene en gran parte a las víctimas de la trata.

Es necesario recordar que al mismo tiempo que las campañas anti tráfico de personas re surgen, tanto el fenómeno de la migración económica y las restricciones migratorias acompañan y marcan de manera importante a las diversas formas de trata de personas. De lo mencionado, es evidente la relación soberanía/seguridad de los Estados

así como de pobreza y migración que las víctimas presentan, dinámica que matiza el mundo globalizado al que nos enfrentamos en la actualidad.

### **Enfoque económico: la feminización de la pobreza y la demanda del mercado**

De acuerdo a Mayorga (2007) la globalización ha sido un fenómeno que ha afectado de manera importante la composición y las dinámicas de las sociedades contemporáneas gracias, en gran parte por el incremento de movimientos migratorios. De acuerdo a Biemann (2005) la globalización se presenta como un proceso de género, pues se ha visto que una porción de mujeres, siempre creciente, es la que busca migrar y anclarse a este sistema extensivo. Por lo tanto, nos enfrentamos al fenómeno denominado como la feminización de la migración, no obstante de la mano a este fenómeno, el trabajo de las mujeres está siendo sexualizado, es decir el mismo proceso induce a las mujeres a su sexualización. Entonces, es claro que la migración internacional de las mujeres en la industria del sexo y la trata de personas creciente en la población femenina puede ser leída como una parte estructural de un capitalismo (2005:181).

Estos traslados tanto de hombres y de mujeres responden a estrategias de acceso a más libertad, de supervivencia y/o de escala económica, ya que resultan de procesos originados en países en vías de desarrollo - o del sur- hacia países ya desarrollados – también conocidos como países del norte. Nos encontramos así con un fenómeno innegable las políticas neoliberales hegemónicas en la globalización de acuerdo a Osborne (2004) ha sido la feminización de la pobreza de la mano con migraciones feminizadas<sup>20</sup>. De acuerdo a Pérez (2003), este fenómeno es producto de “una organización social en torno a los mercados, donde la preocupación primera es la generación de rentas y no la satisfacción de necesidades humanas”, en donde claramente las mujeres resultan siendo las más afectadas. Siendo este segmento de la población el que presenta una desventaja histórica frente al sistema patriarcal occidental, resulta claro que bajo el sistema capitalista así mismo europeo occidental y patriarcal, estas brechas se han visto acentuadas. Sylvia Chant (2011), complementariza esta

---

<sup>20</sup> Según el informe de las Naciones Unidas (2005), 90 millones de mujeres residen actualmente fuera de sus países de origen, representando casi la mitad de los inmigrantes internacionales a nivel mundial. La proporción que representan entre todos los inmigrantes internacionales creció del 46% en 1960, hasta el 49% en 2000, y en 2005 aumentó hasta el 51% en las regiones más desarrolladas. Datos estadísticos recientes muestran que esas tendencias parecen mantenerse.

argumentación aduciendo que el concepto de feminización de la pobreza refleja las tendencias de las desventajas de género entre los pobres y el cual subraya las crecientes obligaciones y responsabilidades que las mujeres deben asumir para poder establecer una supervivencia familiar.

El concepto de la feminización de la pobreza fue por primera vez utilizado en 1970, de acuerdo a Pearce citado por Chant (2011), no obstante no alcanzó su apogeo dentro de las discusiones alrededor del desarrollo hasta mediados de los años noventa, donde se puso sobre la mesa una espantosa realidad ya que para 1995, 70% de la población mundial situada en extrema pobreza en los países en vías de desarrollo respondió al sexo femenino (Kara, 2008), de acuerdo a los datos presentados en cuarta conferencia de las Naciones Unidas sobre mujeres. Este debate, a pesar de tener un sinnúmero de cuestionamientos, puso estratégicamente el tema de género en la agenda de la reducción de la pobreza. De acuerdo Wonnerholm (2002), este concepto también logró poner en debate el impacto de las políticas macroeconómicas sobre las mujeres, haciendo por lo tanto un llamado general a la inclusión de la mujer en los procesos de desarrollo y haciendo hincapié en la creciente cantidad de mujeres, que siendo vulnerables, son jefas del hogar.

La mayoría de mujeres persisten situadas a niveles desfavorables en el proceso acelerado de mercado en el que vivimos. Esta ubicación, ha hecho que esta población no tenga acceso a trabajos estables, sea objeto de discriminación salarial y de exclusión del conjunto social dada su responsabilidad de reproducción, lo que la conlleva a subsistir por medio de actividades invisibilizadas, de dependencia y/o no remuneradas. Esta falta de oportunidades económicas o la confinación de las mujeres al subempleo ha generado que la migración laboral sea el camino que muchas mujeres han encontrado para salir de la pobreza; sin embargo el trabajo al que tienen acceso los inmigrantes laborales resulta de carácter informal, clandestino o mal pagado, lo cual da lugar a su explotación y a su confinación a “empleos femeninos y privados” como el cuidado de menores, el servicio doméstico y el trabajo sexual, tal Pollock y Lin Aung, citadas en Ditmore, Maternick, Zapert (2012:34) acotan.

Siendo que las oportunidades de trabajo son reducidas, además de la común imposibilidad de las migrantes mujeres para regresar a sus lugares de origen sin haber generado una ganancia económica considerable, es común que el trabajo sexual sea una

de las pocas opciones asequibles para sobrevivir y poder llevar a cabo el proceso de desarrollo económico personal planteado. El género desde un aspecto laboral y junto a los proceso de movilidad, de acuerdo a las palabras de Kar, citada en Ditmore, Maternick, Zapert (2012) “tiende a actuar como un factor fundamental que acomoda los mercados laborales informales, por lo que se “refuerzan los patrones pre-existentes de género que oprimen a las mujeres” (2012:25).

Son aquellas mujeres que migran, incluso con fines sexuales, las que responden a una situación de vulnerabilidad estructural extrema. La pobreza, la exclusión, la violencia y la explotación son circunstancias que las motivan a buscar nuevas formas de supervivencia, no obstante el sistema persiste e insiste pues tal como menciona Chapkins, citada de Doezema (2004:20): “Muy pocas vidas de mujeres son modelos de “libre elección”. La mayoría de las “elecciones” de las mujeres están severamente limitadas por sus posiciones en desventaja dentro de las estructural jerárquicas de sexo, raza y clase”. Las mujeres dada su desventaja socioeconómica buscan exasperadamente salir de sus países de origen para alcanzar sus expectativas económicas, y a la vez para poder acceder a sociedades con libertades y derechos para la mujer y el individuo feminizado. Sin embargo, el estatus de migrante que portan, limita sus alternativas laborales, las cuales se reducen a espacios que las mujeres del país o localidad receptora no quiere asumir como son los servicios domésticos, cuidado de niños, servicios hoteleros y el trabajo sexual. Es por ello que a pesar de que la migración destinada a la industria del sexo ha dejado de ser vista como una perversión para convertirse en una estrategia para que las mujeres escapen de las desigualdades globales, del género y del racismo que persistente en sus lugares de origen tal como Kempadoo (1999) indica, la violencia para ellas toma nuevas formas y las empuja a asumir trabajos que no son de su libre elección/gusto, ya sea para sobrevivir o para poder subir su valor dentro del mismo sistema, como describe Brennan (2002:155).

Chesler y Hughes, citadas en Nandita Sharma (2005), mencionan también que al igual que los traficantes y los tratantes, las víctimas de tráfico así como las migrantes sexuales se han ido reconfigurando. Estas han pasado de “inocentes doncellas” a ser las mujeres “pobres e ignorantes” del sur, las cuales se han visto obligadas o forzadas a ingresar al mundo de la industria sexual. Judith Vocks y Jan Nijboer citados en Weitzer (2007) identifican que la migración indocumentada y de alto riesgo es tomada por

mujeres que ven en este traslado la oportunidad para elevar sus ingresos económicos y con eso su situación económica.

Así mismo la dinámica del mercado desde la comercialización de la mujer es clave en este análisis económico. En la actualidad, el capitalismo en operación supera cualquier tipo de economía alterna, imponiéndose como la única modalidad de producción viable en el mundo: El capitalismo se presenta como inherente especial y como naturalmente más fuerte que las otras formas de economía no capitalista (economías tradicionales, economías del “tercer mundo” economías socialistas, experiencias comunales) debido a que se presume su capacidad para universalizar el mercado para los bienes capitalistas. La globalización, de acuerdo a este guión, implica la violación y eventual muerte de ‘otras’ formas de economía no capitalista. Todas las formas no capitalistas son dañadas, violadas, y subordinadas al capitalismo. (Escobar, 2000:176)

De acuerdo a Ríos de la Torre, (mencionado en Fernández y Vargas 2012), “la prostitución - y la trata - ha respondido a un mercado activo y competitivo, donde las tarifas son definidas no sólo por el tipo de servicio que se ofrece sino también por atributos como belleza, edad, clase social y tipo étnico -y los estereotipos<sup>21</sup> sexuales alrededor del origen de cada mujer -. La combinación de estos factores determina la ley de oferta y demanda brindando así una serie de posibilidades” (Ríos de la Torre, 2012:61). Es necesario entender que la trata así como la prostitución responden a la industria internacional del sexo comercial, inserta en el capitalismo extendido, por ende no se puede omitir la naturaleza de transacción que está detrás del cuerpo de la mujer existe. Para Cacho (2010), la esclavitud actual se potencia por la liberalización económica global, como una industria rentable que bajo los principios del modo de producción capitalista busca maximizar del beneficio con los costos más bajos aumentando los ingresos disminuyendo los gastos Así, “si las mujeres o niñas trabajan gratuitamente durante dos años, las ganancias se potencian y los costos se amortizan con rapidez porque el nivel de vida de las esclavas es bajo” (Cacho, 2010:172).

---

<sup>21</sup> Tal exotización tiene un efecto de silencio para las mujeres, una vez que son los hombres los que tienen sus voces legitimadas. La mujer es como una alegoría, el folclore de su país, la imagen fija e inmutable, la guardiana de la raza, mientras que el hombre es la acción, la voz. El lugar simbólico que es dado a las mujeres, las deja en situación de desigualdad, y les niega el acceso al poder.

Siguiendo este principio, Cacho (2010:215) señala en una analogía con economía de las drogas que la trata para fines de explotación sexual se sostiene gracias a la maquinaria económica detrás. Así los tratantes, las proxenetas, sistemas políticos corruptos así como el crimen organizado dan estabilidad a este mercado. No es sorpresa que cada vez más mujeres en situación de pobreza, hambre y desigualdad entran en el comercio sexual. Kasptein (2006:105) por su parte indica que el comercio de esclavos moderno está envuelto en el uso del engaño y la coerción para inducir a las víctimas a que migren en busca de mejores trabajos, traslado que al consolidarse pasa a convertirse en una forma de vinculación laboral forzada.

Además, es importante comprender que esta demanda responde a la misma naturaleza de los hombres tal como mencionan Fernández y Vargas (2012), quienes al presentar una insatisfacción al no encontrar el sometimiento femenino esperado, encuentran en la compra y por ende en el control de trabajadoras sexuales el cumplimiento de este complejo patriarcal. Al establecer al acto sexual como una transacción, según palabras de Guttman (2008) los hombres encuentran la libertad requerida para la aplicación de una violencia sexual que la propia cultura masculina les obligue a ejercer en razón de sus necesidades corporales/sexuales. Fernández y Vargas (2012) alimentan esta explicación indicando que esta demanda también es el producto del acceso sencillo por un medio económico de aquellos estándares de belleza, exceptuando así las tradicionales inversiones en “tiempo, ingenio, tacto y otras cosas que implican el establecimiento de un vínculo afectivo-sexual, lo cual nos conduce a una cuestión de estatus, tan relevante en contextos de masculinidades hegemónicas regidas por la competencia” (Fernández y Vargas, 2012:73).

Así, el poder adquisitivo y la clase social son puntos claves en este análisis, ya que a partir de ellas se determina la capacidad de elección del “usuario” dentro de la amplia gama que mercado de la prostitución y la explotación sexual ofrecen.

Bajo este sistema, el valor de las mujeres, niñas y adolescentes se establece de acuerdo a su capacidad de producción y su utilidad para producir satisfacción de consumo, por lo tanto encontramos por consiguiente una relación de poder entre quien posee el capital y la dominación de género para adquirir el cuerpo de otro. Nos enfrentamos así a la relación, cliente y víctima tal como West y Austrin (2002) aducen. Cacho (2010:213) refiere este vínculo a partir del funcionamiento del mercado

constante, el cual sobrevive gracias a la demanda pero también a la oferta que existe, a la capacidad que tenemos los humanos de ponernos precio.

Todas estas modalidades reducen a los seres en su función de objetos-cuerpo, para servir, dar placer a otros, en muchos casos sin libertad de decisión, o cerrando otras opciones, aprovechándose de las miserias y privaciones económicas que sufren grandes sectores de la humanidad.

### **Enfoque securitista: flujos migratorios y organizaciones criminales**

Con la caída de la cortina de acero, los gobiernos de los países desarrollados establecen estrictos controles fronterizos para evitar la entrada de migrantes bajo un nuevo régimen de “no entrada” y de administración de la migración. Junto con la apertura de mercados así como con la liberación de flujo de bienes y servicios gracias a la globalización, las personas, a razón de la seguridad ciudadana y la soberanía nacional gestionada por el Estado<sup>22</sup>, contrariamente se encuentran con una serie de restricciones aún mayores para movilizarse, limitando así sus posibilidades de desarrollo en países donde las condiciones de vida resultan apetecibles.

De acuerdo a Sharma (2005:88) en los discursos contemporáneos de seguridad nacional, existe todavía la imagen del “extranjero peligroso” el cual se afirma a partir de la imagen del inmigrante indocumentado,<sup>23</sup> categorización que existe gracias a la existencia del nacionalismo. Una identidad nacional consolidada<sup>24</sup> y recalcitrante, permite las diferencias de los miembros y de los individuo/sociedad antagónica, es un

---

<sup>22</sup> El Estado como rector del territorio, desde su creación en el siglo XIX, se implanta como el único proveedor de la seguridad, siendo por lo tanto el responsable del fortaleciendo de la relación de seguridad con la nacionalidad y el territorio (Nobile, 2005), por lo tanto como el responsable de su misma cohesión y existencia de los individuos. Bobbio (2006), reconoce que “El fin del Estado solamente es la ‘seguridad’, entendida como la ‘certeza’ de la libertad en el ámbito de la ley”, lo cual sustenta el dominio del Estado sobre dicha esfera, atribución que se apoya a partir de las ventajas comparativas de los Estados frente a los otros es decir de su integridad territorial y de la defensa militar que dispongan para la protección de su soberanía, accionar que se da en función del interés nacional. En esta dinámica, el Estado se vuelve el único responsable de la garantía de derechos de sus habitantes, pues su fin resulta en bienestar de su población, en una relación individual y del reconocimiento ciudadano.

<sup>23</sup> Esa asociación de trata con migración no documentada conduce a pensar en la ilegalidad ligada a criminalidad, lo que refuerza la imagen de amenaza a la seguridad nacional, justificando la deportación de personas y medidas migratorias más estrictas creando un falso vínculo entre migración irregular y trata de personas. (Ausserer, 2007, citada en Quintana, 2011:4)

<sup>24</sup> Rivera (2012) argumenta que un Estado busca su seguridad fronteriza principalmente por razones materiales, políticas o de otro orden, accionar que se respalda por medio de una cohesión nacional a la que refiere como identidad nacional. Este elemento resulta la base de la razón de ser de la estructura estatal, por lo cual su existencia y accionar se dirige a su protección y supervivencia.

proceso de producción de “el otro”, a lo que Maíz (2008) en Rivera (2012) denomina producto de la determinación de lo propio y lo ajeno. Lo ajeno, como su contradicción, se lee como una potencial y latente amenaza para el Estado-Nación, pues amenaza el orden y la paz de un territorio y de sus relaciones sociales, políticas, culturales y económicas.

Esta retórica tuvo un fuerte apogeo en la región latinoamericana bajo los regímenes militares durante los años ochenta tal como Holguín (2000) lo menciona. Actualmente está vuelve a condensarse a partir de los eventos de septiembre 11, en donde la guerra al terrorismo permite el resurgimiento de prácticas generalizadas encaminadas a las exacerbación de un nacionalismo que procura a la eliminación de un enemigo racionalizado pero no tradicional<sup>25</sup> que se instaura como una amenaza a la seguridad. Desde ese punto de vista, los migrantes, se convirtieron en las amenazas que la globalización<sup>26</sup> puso en la arena internacional, por lo que deben ser enfrentados y detenidos mediante todos los mecanismo posibles, desde controles materiales como son los cierres fronterizos así como son mecanismos de control y de división social como son la xenofobia, el racismo y los estereotipos. De esta conceptualización han derivado prácticas como la militarización fronteriza, que como Rivera (2012:182) menciona, traen consigo detenciones y amedrentamientos arbitrarios, que constituyen violaciones a los derechos humanos a manos de personal de la fuerza pública, bajo la premisa de la seguridad nacional.

Así mismo, este discurso defiende que la existencia de la trata de personas también se responde por la misma existencia del crimen organizado internacional, mal que persiste alrededor de este delito. Cacho (2010:15) indica que el vínculo que la trata tiene con las reglas capitalistas del mercado de libre comercio se ha traducido en varios procesos de recreación y profesionalización del crimen organizado, lo cual ha permitido el perfeccionamiento de mecanismo de comunicación, de miedo, de captación, de protección, de traslado y de complacencia al cliente.

---

25 Se denomina no tradicional, a las guerras que carecen de enemigos con una identidad bien definida y de sitios físicos determinados para el enfrentamiento.

<sup>26</sup> “En la actualidad, los contextos de violencia y pobreza del que participan, en muchas ocasiones, los migrantes, junto a las crisis económicas, la globalización y el endurecimiento de las medidas estatales, le dan al migrante, sobre todo al forzado, un aura marginal, que se transforma en delinencial, a través del discurso” (Nair citado en Rivera, 2013:187).

Siendo que las organizaciones delictivas atentan el orden nacional al imponerse como los dueños del mercado de armas y drogas, lo que por consecuencia se traduce en la desestabilización del orden mundial así como de la autoridad del Estado-Nación, los Estados buscan el dismantelamiento definitivo de estos grupos mediante la fuerza y la coerción, sin importar los efectos colaterales que esto presente. Así por ejemplo, para las trabajadoras sexuales y para las personas en situación de trata, este enfoque las excluye, ya que las autoridades no cesan con sus prácticas violentas y terminan re victimizándolas. Un testimonio de una trabajadora sexual en Sósúa, en los trabajos de Cabezas (1999) pone en evidencia esta realidad: “La policía me ha maltratado. Ellos me han golpeado y una vez me dejaron con el ojo morado. Ellos me golpean porque yo les dije que no han justicia aquí” (Cabezas, 1999:119). Es necesario reconocer que el Estado tiene una doble faceta, la primera como un árbitro y proveedor de la seguridad, y la segunda como una violador de los derechos humanos de las personas (Taylor, 2004).

No es sorpresa que bajo las normas establecidas para evitar la trata de personas así como la detención de delincuentes, se procuró la administración de la migración y con esto la del ingreso o la permanencia de las posibles víctimas. Según palabras de Mayorga (2007), la imposición de “normas para el visado, estricto control de extranjeros en territorio nacional, supervisión de los matrimonios mixtos y la criminalización de terceros que faciliten la entrada o estancia ilegal” son aquellas medidas que los gobierno impone bajo la intención de proteger a las víctimas.

Sin embargo, estas medidas, en vez de proteger terminan por castigar a los afectados ya que la estigmatización que sufre la mujer, la trabajadora sexual, el hombre feminizado o el transexual genera el quemeimportismo y menosprecio de las autoridades y de la misma política. Mayorga (2007) reconoce esta realidad y señala que el control dirigido para subsanar el problema se concentra en identificar y castigar a la persona inmigrante, y no al coyotero o a las mismas condiciones de sus países de origen. Incluso, este estigma produce un reforzamiento de seguridad nacional de las fronteras, lo cual hace que las víctimas sean fácilmente deportadas sin una investigación adecuada. Este regreso irresponsable permite su constante re victimización.

Estas restricciones hacen que las víctimas sean más vulnerables a todos los abusos a las que están expuestas en estos contextos de movilidad. La superficial asociación entre la migración ilegal y la trata de personas ha hecho que la migración ilegal sea vista

por lo tanto como un acto criminal y castigable al punto de establecerse como una amenaza para la seguridad nacional (Piscitelli, 2007:3).

No es por lo tanto sorprendente que las trabajadoras sexuales así como las víctimas no denuncien el abuso físico, sexual y económico que se les aplica, las autoridades suelen ser más violentas que los mismos tratantes. Sauder (2005) bien menciona que las campañas y políticas que surgen bajo el impulso de proteger principalmente a la mujer de la migración y el peligro sexual son frecuentemente punitivas, así como todas las campañas en contra de la trata y el tráfico de personas.

Este enfoque está directamente relacionado con un análisis económico ya que se apoya en la fuerte migración de mujeres, al precio que fuere, lo que permite que sean abusadas en el proceso. De acuerdo a Saunders (2005) este tipo de enfrentamiento de la trata por medio de la prevención de la migración femenino representa la condena a estas mujeres a sistemas de opresión domésticas. Las acciones que limitan la movilidad de las mujeres como los permisos por parte de sus esposos o familiares varones así como las sanciones que los gobiernos imponen lejos de ser las solución resultan elementos que van haciendo que la movilidad de los individuos, quienes no van a buscar formas de llegar a sus países y localidades destinos, tengan que ingresar a procesos de transporte que ponen en riesgo su vida así como su dignidad, siendo que en muchas ocasiones las mujeres son sometidas a violaciones durante su trayecto.

Sobre la eminente forma en que el sistema termina por beneficiarse de la vulnerabilidad de quienes buscan migrar, Cacho (2010:252) reflexiona sobre el mismo origen de la migración y señala que el motor de quienes migran son un sinnúmero de expectativas en razón del mejoramiento de las condiciones de vida, sin embargo la realidad es muy distinta ya que de parte de quienes “los y las ocupan”, existe una clara tendencia por abusar de sus condiciones para pagar salarios minúsculos y desconocer sus derechos.

Es por ello que, a pesar de todas estas restricciones, el negocio del tráfico así como el de la trata no dejen de proliferar. Mayorga (2007) bien ha identificado los orígenes y destinos de las víctimas, siendo su introducción al mercado sexual o la prostitución su principal fin. Todos y todas estas víctimas están siendo movilizadas, en este momento, enfrentándose al sinnúmero de barreras y las restricciones profundizadas a partir del 9/11.

Las víctimas de trata así como las víctimas de tráfico de personas ilegal, bajo este enfoque se ven rodeados por un sistema que los castiga y criminaliza bajo el argumento de representar personas que afectan la soberanía de los países y que responden a un círculo vicioso producto de un negocio clandestino lucrativo, que desconoce a las personas principalmente a las mujeres, como actores independientes dentro de la migración que incluso al no responder a los intereses del Estado, han sabido generar migración informal y de redes.

### **Enfoque de derechos humanos**

Hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Estado como institución legítima de los pueblos, tenía poder completo sobre sus ciudadanos, y bien podía decidir sobre su vida y su muerte. De acuerdo a Weston, citado por Honey (2004), dicha declaración, originada desde la incapacidad de los Estado para proteger y garantizar la vida de sus ciudadanos, exige cuenta del tratamiento, bajo una responsabilidad internacional, que todos los Estados dan a sus ciudadanos como a extranjeros, rompiendo finalmente con la inmunidad y la omnipotencia que tenían sobre sus territorios. A partir de esto, los Estado han debido procesar estos nuevos principios internacionales, los cuales evolucionan hasta llegar a ser principios legales que dirigen el actuar de los gobierno así como de los ciudadanos.

Honey (2004) indica que este proceso a pesar de concebirse tras la segunda guerra mundial, avanza marcadamente a partir de los últimos veinte años, donde finalmente dejaron de ser un discurso radicado por y para Europa occidental, para llevado a ser política y erigirse como una temática de alta prominencia en el campo de las relaciones internacionales.

Los derechos humanos, además de ser principios que guían el desarrollo de la paz y de seguridad internacional, tal como se plantearon en un inicio, han logran penetrar de manera profunda la forma de concebir el mundo imponiéndose como base de la nueva agenda de desarrollo y progreso del siglo XXI. Debido a estas nuevas precipitaciones, nuevos estándares y obligaciones internacionales son fijados y legalmente asumidos por los Estados bajo la intención de establecer una norma universal que abarque y respete las principales necesidades que todo ser humano requiere y posee (Henking, 2000:8).

Junto al capitalismo y al liberalismo, los derechos humanos han establecido un nuevo proyecto que contiene una nueva jerarquía y una comprensión de la vida a partir de las libertades y los derechos del individuo, dinámica que produce un reordenamiento de discursos y de luchas, tales como el de las mujeres. Doezema (2004), bien señala que el legado del liberalismo para el feminismo es efectivo, pues da lugar a la comprensión de los problemas de las mujeres desde una visión ampliada, desde la inclusión de su agenda es esta trinchera común (Doezema, 2004:15).

Doezema (2004), también menciona que dentro de la arena de política internacional actual, los derechos humanos se han posicionado como el discurso más prevaleciente, de esto luchas a favor de la libertad han encontrado una plataforma para posicionar su agenda a nivel internacional.

Piscitelli (2008:16), señala que es efectivamente a principios de este siglo que la lucha en contra de la trata de personas que encuentra un nuevo apoyo a través de la retórica de protección a las víctimas del abuso de los derechos humanos. Esta hibridación de conceptos se da gracias al entendimiento de las víctimas del crimen también como víctimas del abuso de sus derechos tal como Munro, citado en Piscitelli, indica. Este nuevo enfoque surge de los continuos procesos punitivos a los que las víctimas se veían sometidas, ya que el delito era tratado por los gobierno más como un asunto de crimen organizado y de infiltración fronteriza, razón por la cual era y es común que los afectados no reciban atención y sean deportadas, lo cual los y las deja aún más vulnerables.

De acuerdo a Murray (1998) este resurgimiento en la trata de personas (el cual había sido de alguna manera minimizado en la formulación de la de las Naciones Unidas de 1949) a finales de los años ochenta emerge de la fuerte preocupación que existía frente al tráfico y el turismo sexual, fenómenos que se complementaban. Estas preocupaciones crearon algunas conferencias importantes durante la primera mitad de los noventa: la conferencia organizada por la coalición en contra la trata de mujeres (CATW, por sus siglas en inglés), de corte abolicionista, en 1993; la primera conferencia internacional enfocada en la trata de mujeres en Chiang Mai, Tailandia, en 1994, en donde otra coalición feminista ( la alianza global en contra de trata de mujeres, GAATW, por sus siglas en inglés), opuesta a la postura de la CATW, trabajaba bajo una fuerte afinidad con las trabajadoras sexuales; y la conferencia internacional en trata de

personas en 1994. En esta nueva agenda y proyecto, las mujeres en un inicio no encontraron una vinculación ni representación clara (Byron y Thorburn, 1998:220). Mujeres académicas y políticamente activas han argumentado que dentro de la maquinaria de los derechos humanos no ha existido la atención necesaria para la reconceptualización de los derechos humanos desde las perspectivas de las experiencias de las mujeres. Abeyeska, citada en la misma obra, declara que lejos de haber una correspondencia con la mujer, los derechos humanos están acordados bajo las leyes y derechos del hombre, así los derechos de las mujeres son ese punto de fricción que cuestiona la universalidad y el relativismo cultural que suponen tener.

No obstante, las mujeres han sabido asirse del peso que el discurso de derechos humanos existe para poder empujar su propia agenda, esto a partir de 1991, de acuerdo a Byron y Thorburn (1998), año en que los grupos feministas pudieron integrar la problemática de las mujeres a la documentación y acción de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el desarrollo humano, permeando a través de dicho organismo su lucha por todo el mundo.

Para establecer una aceptación oficial por parte del sistema de Naciones Unidas e integrar el derecho de las mujeres como derechos humanos, los grupos activistas tuvieron un fuerte trabajo por detrás. Las discusiones tuvieron siempre un punto clave que fue el de establecer a la trata de personas como una de las peores formas de violencia y de degradación humana en contra de las mujeres, es decir representaban formas directas de violación de los derechos de los individuos. Para 1993, los derechos de las mujeres fueron incluidas en el sistema de las naciones, en parte gracias a Charlotte Bunch, una feminista y defensora de los derechos humanos de influencia. Ella argumentaba que los derechos humanos son de los pocos marcos morales reconocidos a nivel internacional, por lo tanto la degradación y la violación de la mujer deben ser asimismo vistas como abusos a los derechos humanos. (Bunch, 1990:486-487).

Las mujeres, víctimas de este delito, son abusadas simultáneamente por sus tratantes, traficantes y/o coyoteros, por las mafias que se dedican a su protección como mercancía (Cacho, 2010), así como los sistemas de inmigración y el aparato de seguridad nacional de los Estados, figura que lejos de proporcionar asistencia tiende a castigar, deportar y violentar a las víctimas por medio de sistemas criminalísticos de lo más agresivos.

Bajo este argumento, grupos feministas así como organizaciones no gubernamentales emprendieron su lucha y sus campañas bajo esta nueva insignia, pues el horror de la prostitución, la violación y el abuso a que las mujeres del mundo están sometidas tuvo gran resonancia en el mundo bajo este paraguas, incluso aquellos grupos que históricamente antagónicos al abolicionista (Byron y Thorburn, 1998) han sabido integrarse al discurso pues responde a la violencia generalizada a la que la mujer es objeto.

Los derechos humanos encontraron por primera vez una arista de género que se asoció con las diversas formas de daño que los perpetradores poseen para afectar a la mujer. Violaciones, incesto, violencia doméstica, mutilación genital, abusos por orientación sexual, matrimonio forzados, explotación sexual y laboral así como las variadas formas de tortura (Cabezas, 1999) permitieron la comprensión de la experiencia sexual y social de la mujer en un mundo (Barry, citado por Sauders 2005) el hombre la oprime y explota, y con esto viola sus derechos. Leidthold, citado en Doezema (2004:2), aduce que la explotación sexual tanto de mujeres y niños viola sus derechos más básicos, cosificándolo/as en medio de una carnicería de la que se lucra y se goza.

De acuerdo a Jordan (2002), este enfoque permite un cambio de perspectiva sobre la víctima. El marco de derechos humanos da lugar a que se deje atrás aquella insistente tendencia de ver a la víctima como un objeto para lograr visualizarlas como individuos portadores de derechos humanos, los cuales están siendo perpetrados. La nueva dimensión que posee este enfoque permite superar los sesgos que rodean a la trata como el tráfico ilegal de migrantes, la prostitución así como la misoginia. Como ninguno, el enfoque de derechos humanos permite alejarnos de la eliminación todas las dinámicas que pueden empujar a su venta, comercialización, y/o usufructo para concentrarse en la afectación física, económica, cultural y emocional de la víctima. Así mismo procura centrar sus discursos así como encaminar las soluciones por medio del empoderamiento de las víctimas para que las mismas puedan recuperar el control y la paz sobre sus vidas además propugna el establecimiento de programas y una institucionalidad que garanticen la atención y la asistencia que las víctimas como seres vulnerados.

Tras este logro, en diciembre de 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas establece un comité intergubernamental ad-hoc y pone bajo su responsabilidad

el desarrollo de un régimen internacional para palear el crimen organizado internacional. Dos años después, tras varios encuentros internacionales, el comité concluyó su trabajo con cuatro productos específicos. El primero, y la pieza central de su labor, fue la convención en Contra del Crimen Organizado Transnacional, la misma fue acompañada por tres tratados/protocolos complementarios: el protocolo en contra del tráfico ilícito de inmigrantes, el protocolo en contra de la trata de personas, en especial mujeres y niños y el último el protocolo en contra del tráfico de armas. Los tres primeros instrumentos fueron adoptados por la Asamblea General en noviembre de 2000 y dio lugar a su ratificación a nivel intergubernamental al mes siguiente en una reunión establecida en Palermo, Italia. Sin embargo, a pesar de haberse movido desde y para los Derechos Humanos, este instrumento internacional no pudo alejarse de la priorización tradicional de la seguridad estatista sobre los derechos y la dignidad de los individuos.

### **La trata en el siglo XXI: la evolución de su abordaje y su dinámica**

Habiendo realizado un recorrido de los enfoques que la trata de personas con puntual interés en la explotación sexual presenta, es claro que nos enfrentamos a un fenómeno que responde a dos grandes fuerzas, 1) la primera que como construcción social que persiste desde los inicios de la civilización humana como lo es las relaciones de poder desde el género, y 2) la globalización, que como un fenómeno multidimensional que responde a dinámicas de mercado, de política exterior, de un orden mundial económico norte versus sur, funcionamiento estructural que permite la extensión y persistencia de la demanda por ende la oferta del cuerpo humano, principalmente femenino, el cual es sometido a procesos de cosificación y de comercialización.

La lógica de mercado, así como la lógica en que concebimos el mundo y actuamos dentro de él nos ha permitido adquirir un carácter y una cultura globalizada violenta que impone una “explotación en diversos órdenes” en razón del capital, de la perpetuación del poder de los poderosos y la dominación de la masculinidad<sup>27</sup>, tradición del sistema occidental euro centrista patriarcal universalista. Este pensamiento

---

<sup>27</sup> Desde la perspectiva de Mantilla (2010) tanto el género como la globalización sostienen un sistema violento que tiene como principal interés es mantener un orden mundial donde los hombres que siguen y fortalecen a la masculinidad hegemónica, dominan.

patriarcal, potenciado por la globalización de acuerdo a Álvaro Martino Mantilla (2010), “se encuentra en los esquemas cognitivos de nuestra civilización, en la manera de mirar y descomponer la realidad.”<sup>28</sup>. Adbel-Malek, citado por Mohanty (1988), va más allá de los enfoques y sus desacuerdos, y se adentra al carácter político y cultural que acompañan a este delito tan pernicioso. Para él, el imperialismo contemporáneo es un imperialismo hegemónico portador de una violencia racionalizada y legitimada que procura el control físico pero también emocional e intelectual de la gente. Su poder, emerge de la combinación del complejo militar-industrial contemporáneo y de los centros culturales hegemónicos de occidente, los cuales son sostenidos por el monopolio del capital financiero, y por los beneficios propios de la revolución científica y tecnológica.

MacKinnon (1989), menciona que si la realidad de dominación está legitimada, todo orden producido en ella pertenece a esta lógica. Por consecuencia, toda la estructura social, política, económica de nuestras sociedades se adscribe a su lógica.

El Estado es masculino porque la objetividad es su norma. La objetividad es la concepción que el legalismo tiene de sí mismo. Se legitima reflejando su visión de sociedad, una sociedad que ayuda a crear viéndola así, y llamado racionalidad a esta visión y a esa relación. Puesto que la racionalidad se mide por la ausencia de puntos de vista, lo que cuenta como razón es lo que corresponde a como son las cosas (MacKinnon, 1989:290).

Así, por ejemplo, los sistemas judiciales pertenecientes a los aparatos del Estado, poseen a priori una mirada que es masculina hegemónica que tiende a proteger sus intereses y sus prácticas, para este fin diseñan formas aceptadas como “neutrales” para el encauzamiento de los sujetos, a las que todos/todas se deben someter.

La noción de Bourdieu (2000) acerca de la dominación masculina, puede aproximarnos a ordenar las prácticas masculino/femeninas del comercio sexual considerando estas lógicas desde prácticas sociales embebidas en un andamiaje lo suficientemente invisible para invisibilizar las presiones que se ejercen sobre un “deber ser” que actúa en el continuum masculino/femenino y masculino sobre femenino. En

---

<sup>28</sup> La realidad se construye socialmente, la vida cotidiana se presenta como una realidad interpretada por los hombres y que para ellos tiene un significado subjetivo de un mundo coherente. (P. Berger y T. Luckman, 1995:36).

esta relación se despliegan prácticas de violencia simbólica que permiten a los sujetos inscribirse en el lugar de dominación o de subordinación.

Lo anterior significaría siguiendo a Bourdieu, que las explicaciones biológicas y cíclicas de la construcción del cuerpo y su entorno va de acuerdo con esta dominación siendo que ésta impone su propia clasificación de las cosas. Por lo tanto, si el principio de división del trabajo (y por ende de sometimiento) se construye en el lenguaje que determina diferencias anatómicas, entonces dicha clasificación de construcción de realidad determinan lo “natural”, suposición asimilada como lo que le brinda una “validez neutral”, “objetiva” y traducida en las instituciones de toda sociedad. Las divisiones “objetivas” crearían según Bourdieu, esquemas cognitivos que organizan nuestras percepciones y con ellas nuestras vidas.

Esta lógica la podemos rastrear en una práctica más cotidiana aún, la de la reproducción de la fuerza del trabajo en donde los hombres absorben un plus valor del trabajo femenino que permite mantener el sistema, esa misma lógica se proyecta en el sistema sexual, en la trata de personas con fines de explotación sexual, el objeto-cuerpo forzado produce para otro un placer más allá de lo calculable ya que para producir ese plus valor, la mujer transformada en objeto-cuerpo debe alienarse para ser usada como tal.

En el mercado sexual legal e ilegal, de igual forma, presentan una dinámica donde no sólo priman las relaciones de poder, la desigualdad y la dominación, también operan imaginarios de raza, etnia, clase y género, lo que, como se ha mencionado, los cuales junto con la vulnerabilidad de las personas que socialmente se encuentran a la orilla de los beneficios sociales, y que, según M. Lucía Leal (2003), nos muestra la crisis de la modernidad y de la democracia. Para la autora, la trata de personas con fines de explotación es producto de las contradicciones sociales, de la dominación masculina legitimada, la crisis del Estado así como de todos los efectos colaterales que la globalización presenta. Nos vemos enfrentados a una cruda realidad, el género así mismo presenta un desmenuzamiento propio de un colonialismo profundo que persiste y que esta siento atada por medio de una dependencia impuesta.

Beverly, citada por Mohanty (1988), indica que “las relaciones de dependencia, basadas en la raza, el sexo y la clase, se están perpetuando a través de las instituciones sociales, educativas y económicas” (1988:79), lo cual hace que las mujeres del tercer

mundo sean agrupables, pues comparten los mismos sistemas de dependencia al ser individuos exentos de los centros de poder. La trata, no es un fenómeno aleatorio, al igual que el mercado y como un “negocio” que se articula a su funcionamiento, este opera gracias a la existencia condiciones vulnerables, que permitan la perpetración de la víctima para el lucro de su cuerpo y su alteridad.

Los enfoques sobre la trata, son el resultado de una evolución compleja que tanto académicos como actores políticos han sabido llevar para llevar a la luz este atroz delito. El haber pasado de un enfoque abolicionista, a un enfoque de derechos humanos, resulta una victoria política por parte de estos grupos ya que logra superar el espacio moral y de género para extenderse a una dinámica global, a partir de un complejo encuentro de dimensiones como lo son la seguridad, la migración y la pobreza, llevándolo a su visibilización pública y privada, principales a los Estados, fundamentales actores en la arena internacional así como constructores del devenir de los pueblos.

El reto es muy complejo ya que la solución del problema exige el cuestionamiento de intereses patriarcales, ideológicas, construcción sociales, del mercado así como de las mismas instituciones, Lin Chew (1999). Hoy más que nunca los Estados deben rendir cuentas sobre sus esfuerzos por eliminar la trata de personas en todas sus formas, así como la violencia de género e infantil que todavía persiste en nuestras sociedades.

Considerando todo este contexto, este trabajo trabajará con el enfoque de derechos humanos que surge de toda una lucha que las mujeres del mundo fueron capaces de llevar hasta la misma asamblea general de las Naciones Unidas, el cual conceptualiza a la trata de personas de la siguiente manera:

La acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o a la recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una personas que tenga autoridad sobre la víctima con fines de explotación, lo que incluye como mínimo la explotación de la prostitución ajena, la explotación

sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o práctica análogas a la esclavitud y la extracción de órganos” (Protocolo de Palermo<sup>29</sup>, 2000)

Complementando a lo mencionado, el Estado y el territorio resultan clave en la actual lucha por la erradicación de la trata de personas. El primero como principal actor, y el segundo como el espacio de acción donde se materializa el proyecto y la agenda del Estado; dada esta relación es vital identificar su significación.

El territorio (Geiger, 1996) resulta por tanto una extensión terrestre *delimitada* que incluye relaciones sociales y de poder o posesión por parte de sus individuos y/o grupo sociales involucrados, los mismos que desarrollan una apropiación espacial de la mano con sentidos de pertenencia e identidad (Montañez y Delgado, 1998). Junto con el gobierno y la población, el territorio le permite al Estado establecer bases de soberanía, que lo empoderan y que le permiten la gestión y dominio de la espacialidad delimitada y de las relaciones sociales inscritas en ella, es decir se establece como el punto base donde se materializa todos procesos económicos, sociales, y culturales dirigidos por el Estado, asimilados, operativizados, transformados o rechazados por la población.

El Estado como rector del territorio, desde su creación en el siglo XIX, se implanta como el único proveedor de la seguridad, siendo por lo tanto el responsable del fortaleciendo de la relación de seguridad con la nacionalidad y el territorio (Nobile, 2005), por consecuencia de la cohesión y existencia de los individuos. Sin embargo, el territorio presenta particularidades propias que requieren respuestas igualmente específicas a las realidades que presenta, por lo que el Estado debe concebir su intervención desde sus representaciones locales como son gobiernos locales, así como desde la cultura local que ya sea consume, expulsa o permite el tránsito de individuos coaccionados.

Finalmente, acompañándoles, los conceptos de seguridad y movilidad humana requieren ser puntualizados, ya que estos responden al contexto migratorio y de seguridad que permean la actual lucha de la trata bajo el enfoque de derechos humanos. La seguridad en la actualidad es concebida desde diversos acontecimientos y condiciones que no están exclusivamente relacionadas con las fuerzas armadas, así los debates de política empezaron a referirse, entre otras cosas, a la seguridad de las

---

<sup>29</sup> También conocido como “El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas”.

personas también conocida como la seguridad humana, a la seguridad del medio ambiente, a la seguridad sanitaria, a la seguridad sostenible y a la seguridad colectiva global, por mencionar algunas, e incluso se han iniciado complejos procesos de fusión y producción de nuevos paradigmas. En este nuevo panorama, la seguridad humana va siendo complemento de la seguridad nacional y base del desarrollo humano. Esta tiene como fin la protección de la población frente a amenazas que perjudican al individuo y a la comunidad, privilegiando por lo tanto la seguridad de las personas frente a la seguridad del Estado (Nobile, 2005). Esta perspectiva prioriza la protección del ser humano, de sus derechos y su bienestar, mientras que la protección del territorio en su esencia espacial va siendo expresada en un segundo plano.

El concepto de seguridad, va siendo profundamente afectada por fenómenos como la movilidad humana e insisten, desde su ámbito internacional, en la elaboración de un concepto que si considere un aspecto humano tal como se propugna desde la publicación del Informe sobre el Desarrollo Humano “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana” en 1994, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para el PNUD, “la seguridad humana debe generar una población libre de temor y una población libre de carencias” (PNUD, 2003:11), es decir esta “supone una preocupación universal por la vida y la dignidad humana, que sus componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y que los efectos de las principales amenazas que la afectan son de carácter mundial” (PNUD, 2003:11).

La movilidad humana, es así mismo un producto de la evolución del concepto base “migración”, la misma que va siendo abordada dentro de la seguridad humana pues los procesos de traslado humano son riesgosos y en muchas de las ocasiones ponen en peligro la vida de las personas que la experimentan, más cuando las fronteras se fortifican bajo un enfoque de seguridad nacional. Este fenómeno se define como “los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel en donde ha nacido o residido hasta el momento. Estos procesos de movilidad pueden ser voluntarios o forzados” (Naciones Unidas, 2000). No obstante, este fenómeno presenta subdivisiones como lo es la inmigración, la emigración, el refugio, el tráfico y la trata de personas, los cuales se ven afectados por políticas anti migratorias que

promueven la creación de mercados ilegales que vulneran los derechos humanos y que violentan a las sociedades como a sus territorios.

Para finalizar, en esta revisión de enfoques y de conceptos que rodean a la trata de personas, donde se ha mencionado reiteradamente la urgente intervención del Estado, la política pública es un concepto que debe ser referido ya que resulta el camino por el cual el Estado comienza a dar respuestas directas al problema.

La política pública es comprendida como todo lo que el Estado hace para dar solución a los problemas de la sociedad, como a ese conjunto de acciones que se diseñan e implementan a razón del beneficio de la sociedad a la que se debe. (Aguilar, 1993:6), entre varios expertos indican que la política pública debe ser entendida como “un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos”, por otro lado, en el Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2011:10) establece se estas se denominan como “instrumento que permite al Estado cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos y de la naturaleza, eliminar inequidades y transversalizar enfoques tradicionalmente marginados o minimizados, a la vez que vinculan las necesidades de corto plazo del Estado con una visión política a mediano y largo plazo.” (SENPLADES, 2011:10), no obstante este concepto no puede ser entendido por medio de estas revisiones tan planas.

Kelly (2009) en reconocimiento de esta limitación conceptual argumenta que estas surgen de un complejo proceso donde varios actores se encuentran, en una inevitable lucha para priorizar sus intereses y su poder, es decir las políticas públicas resultan de escenarios institucionales y políticos, además de contextos socio culturales, ya que de estos depende su materialización, ejecución y efectividad, es decir de ambos depende su misma existencia y visibilidad. De esta complejidad, es que este trabajo se empeña en comprender esas coyunturas alrededor de las políticas públicas que buscan erradicar la trata de personas, como la que ciudad de Quito tiene.

## **CAPÍTULO II**

### **EL CONTEXTO NACIONAL: ALGUNAS PISTAS DE UN DIAGNÓSTICO INALCANZABLE Y UN ACCIONAR INCONSISTENTE**

#### **El Ecuador: país de origen, de destino y de tránsito**

La trata de personas, como punto vórtice de esta investigación, además de ser un delito, se presenta como la variante de la movilidad humana<sup>30</sup> más nociva y degradante, pues como una de las nuevas forma de esclavitud que instiga a la violación múltiple de derechos humanos de aquellas personas privadas de su libertad, de seguridad, de educación, a la vida familiar y en sociedad y a la salud, y a su vez se ven sometidos a agresiones físicas y psicológicas y a trabajos extenuantes no remunerados, es decir sufren una degradación general de su integridad y dignidad humana. Su existencia además de presentarse como un atentado y una aversión a los principios humanos, constituye un fuerte obstáculo para el desarrollo y la seguridad humana de las sociedades en desarrollo como la ecuatoriana, pues se origina y se perpetua a partir de la vulnerabilidad social, económica, cultural y de género de las víctimas alrededor del mundo, la degradación de la imagen femenina, así como por las migraciones norte-sur y las dinámicas de oferta y de la demanda de este negocio ilícito presenta.

Siendo que el Ecuador es un país de origen, de tránsito y de destino de víctimas de trata<sup>31</sup>, este requiere la atención y la gestión contundente del aparato público, el cual hasta hoy, a pesar de presentar actividades para palear el tema, no ha sabido proteger a la víctimas ni establecer una normativa que pueda afectar las estructuras criminales, redes de tráfico y a los consumidores detrás de este lucrativo negocio.

Desde esta confirmación, a continuación se hará una revisión de los datos existentes sobre el tema en el país, reconociendo la ausencia de un diagnóstico como tal dada la invisibilización del problema así como el sub registro de casos. Seguido, se pretende hacer una revisión del marco histórico político de la respuesta del Estado frente al problema para finalmente aterrizar con la identificación de casos locales. Es necesario destacar que la mayor parte de la información que se presenta a continuación

---

<sup>30</sup> De acuerdo al Comité Pro Movilidad Humana, este fenómeno refiere “a los procesos concretos que cualquier persona, familia o grupo humano realiza o experimenta para establecerse temporal o permanentemente en un sitio diferente a aquel en donde ha nacido o residido hasta el momento” (Benavides, 2010).

<sup>31</sup> Reporte Trata de personas por el Departamento de Estado de los Estado Unidos, 2004

se obtiene a partir de las pocas publicaciones disponibles y de medios de comunicación, estas últimas fuentes que no son del todo confiables ni verificables, sin embargo son de las pocas disponibles para abordar el tema.

### **El retrato incompleto de la trata**

El Ecuador, de acuerdo a informes de la Defensoría del Pueblo en el Encuentro Nacional sobre Trata de Personas (2012), contiene a alrededor de seis mil personas víctimas de trata cada año, cifra que se mantiene en aumento como sucede en la mayoría de países en América Latina. Un estudio del GIZ (2012), indica contrariamente que existen aproximadamente 100.000 mujeres víctimas de este delito únicamente localizadas en frontera norte. Los pocos datos numéricos disponibles, como los previamente enunciados no pueden ser legitimados ni oficializados ya que tal como lo menciona Margarita Carranco<sup>32</sup>, estos y otros datos son apenas un sub registro de una realidad más dramática (El Universo, 2012) que por su clandestinidad, naturalización y productividad, impide su real visibilización. Es importante denotar que el problema en el país todavía no puede determinarse con claridad, por ello es necesario estar conscientes que hasta hoy la información vigente sobre la temática, resulta solamente aproximaciones así como posibles escenarios cuantitativos de la trata en el Ecuador.

### **Perfil de las víctimas**

Según el informe global de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y datos del Ministerio del Interior (2011), el 66% de las víctimas en Ecuador son mujeres, el 13% niñas, el 9% niños, y 12% hombres porcentajes que se repiten con las tendencias mundiales presentadas por la OIM y la UNOCD (2009) (Véase Anexo No. 2). Por otro lado, la línea de base: Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual en adolescentes en el Ecuador realizado por Mariana Sandoval con respaldo de la UNODC (2002: 3) así como en el informe Global de Monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (2010) indican que son 5.200 el número de niñas, niños y adolescentes en situación de explotación sexual, dato que se repite en el Reporte de Trata de personas del (2004)

---

<sup>32</sup> Presidenta Fundación Nuestros Jóvenes, fundación que atiende a personas en situación de trata, y vocera de la red Anti trata en el Ecuador.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. No obstante otro informe presentado por la UNODC en el año 2003 indica que aproximadamente 5.000 niñas, niños y adolescentes estaban siendo explotados sexualmente. Lo cual nuevamente nos enfrenta a una información dispersa y diversa.

La Unidad de Trata del Ministerio del Interior indica que de las 126 víctimas que fueron rescatadas, 50% <sup>33</sup> fueron menores de edad; mientras que los datos presentados en el diario El Comercio (2012) explican que dentro de los registros presentados por la Fiscalía General del Estado en los años 2011 y 2012 -enero a agosto-, de 124 y 112 casos denunciados, la población de entre 10 y 17 años presentaba un porcentaje de 27% y 26% respectivamente, los porcentajes más altos dentro de la tabla de edad presentada. (Véase Anexo No. 3). Tendencia que persiste en la actualidad y que también coincide con los datos presentados por la UNODC (2012)<sup>34</sup> (Véase Anexo No. 4).

Además, de acuerdo a esta misma publicación, de las 124 víctimas registradas en el 2011, 96 correspondían (77%) a mujeres mientras que 26 (21%) eran hombres, teniendo solamente 2 (2%) personas sin definición de género. Para el año siguiente (2012), de los 112 casos registrados en el país, 87 (78%) víctimas eran mujeres, 20 hombres (18%) y 5 no tenían una identificación de género (4%). Agregando a esto, de acuerdo con las declaraciones de Doris Moreno<sup>35</sup>, la directora de la Unidad, quien menciona que el 90% de las víctimas sufre violencia sexual y el 79% explotación sexual, dato que se repite en la investigación del GIZ (2012), donde el 79% persistió. Esta propensión se equipara a los datos a nivel internacional.

Las cifras oficiales confirman que la mayoría de las víctimas de la trata en sus diversas formas son niñas, niños, jóvenes y adolescentes -NNA-, estos últimos mayoritariamente del sexo femenino, es decir nos enfrentamos a una población reconocida como vulnerable en varios niveles y en constante violencia, el cual carece de un sistema familiar, social, económico y estatal que los proteja, no obstante hay que denotar la presencia representativa de casos masculinos. Finalmente, dentro del Plan

---

<sup>33</sup> [http://www.elcomercio.com/seguridad/personas-victimas-trata-pais-constantemente\\_0\\_706729454.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/personas-victimas-trata-pais-constantemente_0_706729454.html)

<sup>34</sup> Para más información revisar el Reporte global de trata de personas (2012) de la UNODC.

<sup>35</sup> [http://www.elcomercio.com/seguridad/personas-victimas-trata-pais-constantemente\\_0\\_706729454.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/personas-victimas-trata-pais-constantemente_0_706729454.html)

Nacional Contra la Trata (2006) se indica que existen estereotipos específicos de las víctimas, dependiendo al tipo de explotación al que son sometidos. Paredes (2010:16) confirma esto y señala que en el Ecuador para fines de explotación laboral y sexual, además de mendicidad, los niños, niñas y adolescentes indígenas son un grupo de alta vulnerabilidad mientras que las niñas y mujeres adolescentes de la región costa y amazónica son reclutadas, por sus rasgos físicos y por la estigmatización alrededor de su sexualidad, para fines de explotación sexual.<sup>36</sup>

### **Modalidades de trata**

De acuerdo al trabajo de Soledispa (2006:6), la legislación penal ecuatoriana, es específico el código penal en su capítulo III, reconoce las siguientes modalidades de trata de personas: 1) Trabajo o servicios forzados, 2) Reclutamiento para fines delictuosos como tráfico de armas y de drogas, etc., 4) Venta o utilización de personas para la mendicidad, 5) Compra, venta o cualquier tipo de transacción que implica la entrega de una persona, 6) Explotación sexual comercial, el cual refiere al uso, venta u oferta de la víctima para obtener u un provecho de carácter sexual, 7) Esclavitud laboral, 8) Conflictos armados, 9) Actividades sexuales remuneradas, aunque otras modalidades existen como lo son los embarazos forzados, vientres en alquiler y las adopciones ilegales (Cortés, 2005)

De acuerdo a los casos presentados por el DINAPEN, citados por Buitrón (2012), la población compuesta de NNA, principalmente población de entre 15 y 19 años, seguida por la población de entre 9 a 14 años- es principalmente dirigida a la trata con fines de mendicidad y con fines de explotación sexual comercial. (Véase Anexo No. 4). En cuanto a la población general, los datos presentados en varias fuentes indican que la modalidad de trata más presente en el Ecuador es la mendicidad, seguida de la explotación sexual y de explotación laboral. (Véase Anexo No. 5, 6, 7, 8 y 9).

Los datos no son claros, no obstante dentro del último reporte sobre trata de personas de la UNODC (2012), se establece que el Ecuador tiene como principal modalidad de trata activa en su territorio al trabajo forzado además de presentar trata

---

<sup>36</sup>“En el Ecuador, la Relatora Especial recibió información sobre la supuesta existencia de una red de la trata de menores ecuatorianas, en particular indígenas, presuntamente para la industria del sexo en Japón.” (Buitron, 2012: 64)

para la mendicidad, tendencia que no coincide con las proporciones internacionales ni con regionales, donde la explotación sexual predomina. (Véase Anexo No. 10, 11 y 12). A partir de estos datos, lo que se puede interpretar es que en el Ecuador persiste una evidente tendencia por visibilizar a la trata bajo la modalidad de explotación sexual, mientras que otras modalidades más dinámicas en el país como el trabajo forzado y la mendicidad persisten ocultas, lo que no permite la identificación y mucho menos la denuncia y la condena del delito.

### **Origen y destino de las víctimas de trata**

#### ***Nacional***

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (2011) señala que dentro del país, la práctica de trata, de acuerdo a las denuncias y casos presentados, se evidencia en mayor escala en la región sierra, la cual presenta 57% del total de víctimas de trata identificadas frente al 43% identificado en la costa del país, lo cual deja un vacío importante sobre las víctimas localizadas en la región amazónica del país. Esta información concuerda con los datos presentados por la Coalición de las migraciones y el refugio en su II Informe alternativo en los años 2005, 2006 y 2007, el cual indica que a los presentados los delitos de trata denunciados se concentran mayoritariamente en la región sierra, seguidos por la región Costa (incluyendo Galápagos).

**Tabla No. 1. Proporción regional del delito relativo a la trata de personas del 2005 al 2007**

Región	Denuncias	Porcentaje
Costa	63	43%
Sierra	83	57%
Oriente	0	0%
Total	146	100%

**Fuente:** II Informe Alternativo a la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias.  
**Elaboración:** Coalición para las migraciones y el refugio (2009)

En cuanto a la localización del crimen, de acuerdo al diario El Comercio (2012), las víctimas de origen nacional son reclutadas desde territorios como Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Manabí, El Oro y algunas provincias de la Amazonía, en donde los altos niveles de pobreza y las relaciones de familiaridad entre los padres o familiares de las víctimas con los tratantes permiten que el delito sea perpetrado fácilmente.

Por su parte la Fiscalía General del Estado en el documento Informe sobre movilidad humana, Ecuador 2011 (2012:150) en un estudio construido a partir de noticias, señala que las provincias que presentan el mayor grado de concentración de víctimas de la trata son Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Imbabura, Manabí, Azuay y El Oro, mientras que la Fundación Nuestros Jóvenes tal como lo señala una nota de prensa del Comercio (2012), indica que son efectivamente las provincias fronterizas como Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Manabí, Guayas, Esmeraldas, El Carchi, El Oro y Sucumbíos, las provincias con mayor concentración de víctimas. Finalmente, un mapa parte de una nota del Comercio (2011) agrega a la lista a la provincia de Cotopaxi, como una de las expulsoras de víctimas de trata con destino a Quito. (Véase Anexo No. 13)

La UNODC (2012:112), en su trabajo revela que de los casos registrados en el 2009 y 2010 –enero a julio- las provincias con el mayor alto número víctimas son Guayas, Pichincha, Chimborazo, Manabí, Carchi, Esmeraldas y Santa Elena. (Véase Anexo No. 14). Información ratificada desde un reporte de denuncias publicada por El Comercio, donde refiere que desde 2010 a julio del 2012, Pichincha es la provincia con mayor cantidad de denuncias (76 hechos), seguida por Guayas (51) e Imbabura (31) (Véase Anexo No. 15).

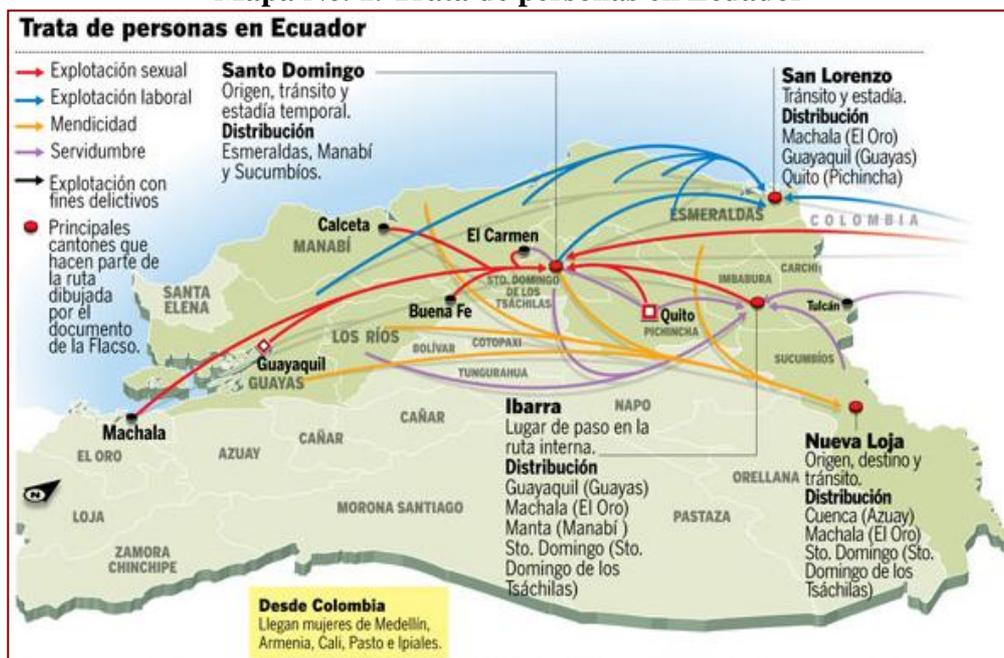
En cuanto a los datos presentados en el 2010 por la Fiscalía, la provincia con mayor reporte de víctimas de trata de personas en el sistema judicial es Pichincha, pues esta registra 20 de los 84 casos a nivel nacional, es decir el 24% de las víctimas a nivel nacional. Para el año siguiente, la Fiscalía (2011) indica que de los 115 casos presentados, 33 fueron registrados en Pichincha, es decir el 29% de las víctimas, tendencia que evidencia los altos niveles de perpetración del delito en la capital ecuatoriana.

Este registro en comparación presenta variaciones importantes como lo es el aumento de registro de víctimas en tanto en la provincia del Guayas como en Santo Domingo de los Tsáchilas así como la integración de las provincias de Santa Elena, Galápagos, Sucumbíos y Orellana. (Véase Anexo No. 16 y 17)

Lejos de contradecirse, las fuentes coinciden en determinar que las provincias de Pichincha, Guayas, Santo Domingo de los Tsáchilas y El Oro son las que presentan ya una problemática evidente y fuertemente percibida. Esto evidencia que la trata se

encuentra localizada en las fronteras, no obstante también se puede aseverar que las ciudades con mayor poder económico, al menos dos de los tres polos económicos del país, resultan ser contenedoras y lugares de explotación (o lugar destino a nivel nacional) del negocio ilícito. La información presentada va siendo corroborada así mismo por un estudio sobre el estado de la trata en el Ecuador, (Buitrón, 2012: 117) donde de acuerdo a la información facilitada por la Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación Quimera y la UNODC la explotación sexual persisten en las fronteras norte, y sur del país (Esmeraldas, Carchi, El Oro, Loja y Sucumbíos), no obstante provincias como Manabí, Santo Domingo e Imbabura son lugares donde el delito se ha germinado, facilitando la creación y expansión de las redes y rutas de trata, las cuales, tal como el estudio evidencia, buscan mantener en constante movimiento a las víctimas, ya sea para evitar el reconocimiento de las mismas como por las distintas demandas a nivel nacional (Véase Anexo No. 18) o por la misma dinámica de la demanda.

**Mapa No. 1. Trata de personas en Ecuador**



**Fuente:** El Universo. **Elaboración:** FLACSO y OIM

Así mismo es clave comprender que el origen de las víctimas está directamente relacionado con la modalidad de trata a la que van dirigidas, las víctimas de las provincias de Imbabura, Cotopaxi y Chimborazo son principalmente explotadas

laboralmente y son utilizadas para mendicidad, lo cual va ligado frecuentemente a su etnia indígena como se mencionó anteriormente, mientras que las víctimas provenientes de la región Costa y de la Amazonía son usadas para explotación sexual.

### ***Internacional***

El Ecuador dado su contexto económico y geopolítico, envía y recibe personas desde y hacia varios países. Entre los destinos más frecuentes de las víctimas nacionales se encuentran República Dominicana, Estados Unidos, España, Italia y Japón, así como países cercanos como Colombia, Venezuela, Perú y Chile (Comité interinstitucional, 2012), datos que son corroborados por Supliguicha V., Vásquez G. y Jácome P. (2009) quienes indican que los ecuatorianos y las ecuatorianas víctimas de trata en el Ecuador así como víctimas de tránsito se dirigen a Perú, Venezuela, República Dominicana, Estados Unidos. (Véase Anexo No. 19)

La UNODC menciona en su informe sobre la prevención a delito de trata de personas (2011) que las víctimas con fines de explotación sexual ecuatorianas, son dirigidas principalmente a Estados Unidos, Europa del Este, Europa Central y Asia, información que repite el Ministerio del Interior en el documento Juntos contra la trata (2012). Por otro lado, de acuerdo a la publicación de diario El Comercio (2011), únicamente el 10% de las víctimas ecuatorianas permanecen en territorio ecuatoriano, principalmente en la frontera norte, mientras que el resto, es decir el 90% es enviado al exterior. Por otro lado, las declaraciones realizadas en mayo de 2012 de acuerdo a lo publicado en Huffpost Voces (2012) por la coordinadora de la Unidad anti trata del Ministerio del Interior, Doris Moreno, indican que del 90% de las víctimas son enganchadas en territorio nacional y tratadas a nivel internacional, de las cuales un 40% de las víctimas son enviadas a China y al Sudeste de Asia por medio de la ruta Ecuador - Caribe - Europa Central, mientras que el 30% restante es direccionado a Centroamérica y a Estados Unidos, y el 20% sobrante es dirigido a Colombia. (Véase Anexo No. 20)

Asimismo en su triple naturaleza, el país recibe mujeres, niñas, niños o adolescentes principalmente de origen colombiano -Barranquilla, Cali, Pereira, Medellín, Armenia, Pasto, Ipiales y Cauca- (Véase Anexo No. 13 y 21, y Mapa No.1) y peruano (Comité interinstitucional, 2012) para ser explotados sexualmente a nivel

nacional por medio de redes delincuenciales transnacionales que operan vía terrestre, es decir la frontera norte resulta el espectro territorial que los tratantes, intermediarios, y víctimas deben penetrar -Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos- para continuar con la venta o lucro de las víctimas en ciudades como Quito, Guayaquil, Machala y Cuenca (OIT, 2006: 27), territorios con la mayor demanda de trabajo sexual. Hiroshima Villalba, funcionaria de la Subsecretaría de Garantías Democráticas del Ministerio del Interior (2012) indica que las víctimas que transitan por el país, principalmente colombianos/as, peruanos/as y cubanos/as son dirigidas a países como Brasil, Chile, Bolivia y Paraguay. No obstante, existen víctimas de varios orígenes. (Véase Anexo No. 22)

### Registro de denuncias y casos

**Tabla No. 2. Casos de Trata de personas en Ecuador**

Fuente	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fiscalía (JCLT)						84	115	
Fiscalía y Policía Judicial (El Comercio)						84	115	90
DINAPEN (El Comercio)			51	83	118	70	6*	

**Fuente:** Varias. **Elaboración:** propia

En Ecuador, el registro de los casos es muy reciente y las fuentes no concuerdan. De lo registrado, a nivel nacional ha existido una variación irregular de los casos, no obstante bien se puede decir que del 2007 al año 2012 si ha existido un aumento en los casos registrados (Véase Anexo No. 23).

**Tabla No. 3. Denuncias de Trata de personas en el Ecuador 2005-2012**

Fuente	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MJDHC	99	138	116	451	882	-	-	
Fiscalía (UNODC)	-	135	263	99	87	84	74	
Fiscalía (Quintana)	12	70	68	99	87	29	47	
MJDHC (Quintana)	99				882			
DINAPEN (El Comercio)							124	112
Fiscalía (CPMyR)		146						

**Fuente:** Varias. **Elaboración:** propia

De acuerdo a la información de diversas fuentes, existen todavía en la mayoría de los datos incompatibilidad de información en cuanto a los registros de denuncias, sobre todo con los datos expuestos por parte del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos frente a los datos de la Fiscalía. En el cuadro previo se puede evidenciar que

desde el año 2005 hasta el año 2011 las denuncias del año 2008 y 2009 coinciden de fuentes que citan a la Fiscalía como proveedora de la información, lo que se repite con la información del MJDHC. Otro de los puntos relevantes de los datos existentes es la brecha que existe de los casos denuncias de los años 2008 y 2009 por parte del MJDHC y los de la Fiscalía, donde se registran 451 y 882 denuncias en contra 268, 68 y 99 respectivamente (Véase Anexo No. 24). De estos se puede concluir que las distintas fuentes manejan datos completamente distintos a pesar de enfrentarnos al mismo delito y supuestamente a la misma información disponible por las autoridades competentes.

**Tabla No. 4. Juicios versus sentencias condenatorias frente a denuncias del delito de trata de personas en el Ecuador de 2005 al 2012**

Año	UNODC		EL COMERCIO		CPMyR		JCT		Quintana		
	Juicio	S.C.	Juicio	S.C.	Juicio	S.C.	Juicio	S.C.	Juicio	S.C.	
2005	50	26	-	-	8	5	-	-	0	0	
2006			-	-			-	-	5	3	
2007			-	-			-	-	3	3	
2008			-	-	-	-	-	-	-	6	5
2009			-	-	-	-	-	-	-	11	1
2010			-	4	-	-	-	-	-	4	2
2011			-	0	-	-	-	-	4	-	-
2012			-	-	-	1	-	-	-	-	-

**Fuente:** Varias. **Elaboración:** propia

En cuanto a los juicios realizados y las sentencias condenatorias registradas, en los datos persisten irregulares. No obstante, lo que sí se puede evidenciar de la información disponible es la impunidad recurrente de los casos y denuncias presentadas. Considerando el cuadro previo, la UNODC indica que de 742 denuncias receptados entre el 2006 hasta el 2011 únicamente el 6,7% (50) fue llevado a juicio y el 3,5% (26) llegó a tener sentencia condenatoria, mientras que el 5,1% (38) tuvieron condena absoluta (Véase Anexo No. 25).

Los datos presentados por Quintana (2011) presentan un número de juicios y sentencias condenatorias similares -29 y 14 respectivamente- no obstante frente a los datos presentados por la Fiscalía, de 385 denuncias, sólo 7,5% (29) tuvo un juicio y el 3,6% (14) presentó sentencias condenatorias (Véase Anexo No. 26). No obstante, si estos datos son contrastados con la información del MJDHC (2005-2009), los porcentajes se reducen ya que de 1686 denuncias presentadas únicamente el 1,5% (25) tuvo un juicio y el 0,7% (12) tuvo una sentencia condenatoria

Por otro lado, las estadísticas referidas por la Coalición por las Migraciones y el Refugio (2010) podemos apreciar que del 100% de denuncias por delitos de trata presentadas en Fiscalía a nivel nacional (146) desde 2005 a 2007 sólo el 5,5% (8) tuvieron sus respectivos juicios y solo el 3,4% (5) terminaron en sentencia condenatoria (Véase Anexo No. 27).

Finalmente en el documento Juntos contra la trata de personas (2012) expedida por el Comité Interinstitucional para la Actualización del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas y Otros Delitos, se indica que de los 115 casos presentados en el año 2011, sólo el 3,5% (4) tuvieron dictámenes acusatorios, información que se confirma con la declaración de Doris Moreno quien indica que de 187 casos denunciados entre 2011 y 2012 en la Policía, Fiscalía y organizaciones de apoyo, solamente el 5,8% (11) tuvieron dictámenes fiscales acusatorios y sólo el 2,6% (5) alcanzaron las sentencias condenatorias. El nivel de impunidad que se presenta es predominante en nuestro sistema judicial con respecto a los delitos de trata considerándose que la aplicación de la ley no alcanza a superar el 5,5% de las denuncias presentadas.

### **Ganancias producidas por la trata de personas en el Ecuador**

El Departamento de Estado de los Estados Unidos ha identificado que las ganancias provenientes de la trata de personas están en la tercera categoría de negocios ilícitos después del tráfico de drogas y el tráfico de armas, “negocios” caracterizados por ser muy lucrativos para la delincuencia organizada a escala mundial ya que produce ganancias anuales por alrededor de USD 9.500 millones. Sin embargo, el panorama se agudiza pues existen estimaciones que indican que dadas las inherentes ganancias, el negocio de la trata de personas llegará a ser el primer “negocio ilícito” más lucrativo del mundo, pues a diferencia del círculo comercial de las drogas y las armas que terminan su ciclo de intercambio con el canje de la mercancía, la trata presenta una dinámica de reutilización donde “los seres humanos pueden ser una y otra vez intercambiados y vendidos” (Carrión, 2009) por un número indeterminado de veces.

Las ganancias generadas en el Ecuador por la actividad económica en la que se ha convertido la trata de personas son datos difíciles de estimar dada su naturaleza ilegal y clandestina, por lo cual no se puede establecer con exactitud la cantidad de dólares

que son generados en el país por dicha actividad, no obstante existe ya ciertos datos circulantes.

Fundación Nuestros Jóvenes (2013:7) indica que por cada relación sexual efectuada por una adolescente explotada, las ganancias oscilan entre 300 a 975 dólares mensuales, donde el 56% de las adolescentes recibe únicamente un monto de entre 201 a 700 dólares por mes. En esta misma publicación se indica que los prostíbulos pueden generar ganancias de alrededor de 27 mil dólares mensuales.

Por otro lado, de acuerdo a información que el GIZ ha podido recopilar en el año 2011, citada en Buitrón (2012:118), se indica que una víctima de explotación sexual en frontera norte, gana alrededor de 8 a 10 dólares americanos por servicio, no obstante la víctima sólo percibe entre el 5% y 10% tal como Kelly (2009) afirma, lo cual le deja como margen de ganancias entre 250-1000 USD dependiendo la cantidad y el precio de los servicios. En este territorio, se ha determinado que cada víctima tiene como rango de atención de 14 a 50 clientes por día, por lo tanto considerando que un aproximado de 4.110 mujeres bajo explotación sexual, las ganancias están calculados alrededor de 590.000 USD “productivos” diarios, dato que fácilmente varía de acuerdo a la cantidad de servicios sexuales realizados y de mujeres ofertadas.

### **Ecuador y su responsabilidad frente a la trata: Revisión de su marco jurídico internacional**

El Ecuador como uno de los países miembro de las Naciones Unidas así como miembros de otros organismos interestatales como lo es la Organización de Estados Americanos -OEA-, estado miembro de la Comunidad Andina de Naciones -CAN- además de Estado asociado del Mercado Común del Sur -MERCOSUR- , se establece como un ente responsable de cumplir con los principios, mandatos y compromisos realizados en el marco de las funciones de sus órganos principales, de los organismos especializados y de cada uno de los organismos interestatales del que es parte, situación que lo vincula por medio de tratados, convenios, pactos –mediante la firma u ratificación de convenios específicos que se resumen en el principio de *Pacta sunt servanda*<sup>37</sup> - y por medio del derecho imperativo internacional o *ius cogens* y el *erga*

---

<sup>37</sup> Lo pactado obliga, debe ser cumplido.

*omnes* o principio de respeto y aplicabilidad a todos por igual que tiene el Estado para erradicar el delito de la trata de personas bajo el imperativo de ser una forma de cosificación y por ende de la trasgresión de la dignidad humana.

Los mecanismos vinculantes activos del Ecuador que establecen por mandato una respuesta estatal contundente frente a la trata de personas responden principalmente a los siguientes regímenes internacionales: derechos humanos, derechos de la mujer, derechos del niño/a, eliminación de la trata de personas, migración, eliminación de la esclavitud, de la servidumbre, de la tortura y del trabajo forzoso, instituciones y prácticas análogas, además de todos acuerdos, principios y protocolos que ha ido asumiendo a partir de su membresía a organismos internacionales, tal como se indica en el Anexo No. 28.

Siendo que el Ecuador ha firmado y ratificado la mayor parte de estos instrumentos, asimilados de acuerdo a su posicionamiento en la arena mundial, por lo tanto el país se ha ido rigiendo, al menos desde los compromisos internacionales, por el devenir propio de la arena internacional. Esta tendencia lo ha llevado a estar al día con la evolución internacional de la comprensión de la trata de personas, la cual inicialmente es concebida como un problema de esclavitud para posicionarse actualmente como un problema comprendido desde el funcionamiento del crimen organizado internacional, acompañada del posicionamiento de las agendas de poblaciones prioritarias como son los niños, niñas y adolescentes pero también de las mujeres en general, situación difusa que ha dado lugar a su vinculación de hecho más no de derecho con el régimen de derechos humanos.

### **El devenir de la respuesta pública en el Ecuador: Un recorrido histórico-normativo nacional**

A pesar de que el Ecuador<sup>38</sup> adecua a su legislación nacional a los principios de la Convención de los Derechos del Niño para el año 1998 y aprueba el Código de la Niñez en el año 2003, además de la ratificación de varios compromisos internacionales, el interés público por la trata de personas resulta muy nuevo pues se germina a partir del

---

<sup>38</sup> Firmado el 16 de enero 1990, ratificado el 13 de marzo de 1990 y puesto en vigor desde el 2 de septiembre de 1990.

2004 (Ruiz, 2008), cuando el Departamento de Estado de los Estados Unidos expide su informe sobre trata de persona donde se señala el desinterés e incapacidad del aparato público ecuatoriano por palear el crimen mencionado, mismo año en que el Ecuador pone en vigor el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, cuya ratificación se hizo efectiva mediante Decreto Ejecutivo No. 2521, publicado en el Registro Oficial No. 364, de junio 25 del 2004. Por medio de dicho documento, Ecuador se reconoce por primera vez como un país de origen, tránsito y destino de personas en situación de trata encaminadas a la explotación sexual y al trabajo forzado.

Este informe, asimismo indica, que las principales víctimas son niños y niñas, de esto señala que de acuerdo a los estimados de la OIT –Organización Internacional del trabajo- 5.200 menores de edad están vinculadas/os a la industria del sexo en el país. Estas víctimas, en el reporte, son dirigidas principalmente a Europa del Este, y a España. En cuanto a la política migratoria, indica, que los controles fronterizos negligentes permiten la movilización de víctimas de tráfico de migrantes, de los cuales algunos/as podían ser tratados/as.

Acerca a la respuesta del Estado ecuatoriano, el reporte indica que el país presenta un nivel 3, el cual significa: “Nivel 3: Países cuyos gobiernos no han cumplido plenamente con los mínimos estándares y que no están realizando esfuerzos suficientes para eliminar la trata de personas” (Departamento de Estado, 2004)

De igual forma señala la limitada acción que llevaba el Estado ecuatoriano hasta el año 2003, ya que este apenas empieza a preocuparse por ese delito por una alerta internacional como lo fue el reporte que la Organización Internacional del Trabajo realizó. La respuesta del Estado ecuatoriano para estos años es señalada como débil y se le recomienda generar medios investigativos, construir e implementar una amplia política anti-trata y expandir la colaboración interinstitucional, acompañada de un trabajo articulado con países destino como España, para dar fin a las redes de trata que se sostienen principalmente por la demanda que existe. Además, instiga a que el país actualice y reforzase leyes que castiguen a los tratantes e indica se debe invertir recursos para la investigación del tema, siendo que la impunidad ante el delito es alarmante así como los obstáculos para que la ley se aplique con completa dureza. Finalmente, indica

una preocupante ausencia de políticas que asistan a la víctimas para combatir la explotación sexual de menores, lo que incluye protección y prevención, agregando la ausencia de registro y protección de víctimas extranjeras y termina mencionando la carencia en el país de programas y políticas específicas para aplicar una efectiva prevención.

La respuesta del gobierno ecuatoriano fue inmediata, la misma que se dio por parte del gobierno del Gral. Lucio Gutiérrez por medio del Decreto Ejecutivo No. 1981 expedido el 31 de agosto de 2004, el cual además de reconocer la problemática en el país y declararlo mediante el mismo política prioritaria del Estado, este asume su responsabilidad y da inicio a las primeras acciones del Estado, para lo cual en su art 2. indica la creación de una comisión interinstitucional formada por: 1) Ministro de Gobierno y Policía, institución encargada principal del diseño, coordinación y ejecución del plan , 2) Ministra Fiscal General del Estado; 3) Ministro de Relaciones Exteriores; 4) Ministro de Educación y Cultura; 5) Ministro de Trabajo y Recursos Humanos; 6) Ministro de Salud Pública; 7) Ministro de Bienestar Social; en su calidad de Presidente del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; 8) La Presidenta del Instituto Nacional del Niño y la Familia - INNFA; 9) La Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres - CONAMU; y, 10). Un representante de la ciudadanía, designado por el Presidente Constitucional de la República, la misma que tenía como principal responsabilidad la elaboración del Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, plan que se construye a partir de mesas de trabajo que pudiesen validar un proceso efectivo, confiable y congruente con el fenómeno.

Este hecho marcó la historia de una serie de reacciones, no necesariamente bien articuladas, pero sin duda acciones que no han permitido el olvido del problema. Entre los puntos más destacados están:

### **La tipificación del delito en el 2005: Su aparición en el código penal ecuatoriano**

El primero de junio del 2005, el Congreso Nacional aprobó la Ley Reformatoria al Código Penal que tipifica los delitos de explotación sexual de los menores edad, en

particular de los delitos relativos a la extracción y tráfico ilegal de órganos, de los delitos de explotación sexual y disposiciones comunes a los delitos sexuales y de trata de personas, y se definieron los elementos del tipo penal de la trata de personas (Registro Oficial No. 45 de junio 23 del 2005). Esta reforma, se instituye bajo la preocupación del Estado ante los fines que dicho delito alcanza, fin que de acuerdo a UNODC (2012) se reconoce como “la explotación que es alimentada mediante la instrumentalización, la cosificación y el usufructo del bien más preciado del ser humano: La dignidad” (UNODC, 2012:28), y sus resultados fueron:

- La inclusión explícita del delito de trata, definición que se basa de la definición del Protocolo de Palermo -Art 190.2- y su penalización -Art 190.5-.
- La identificación de la trata bajo modalidad de explotación sexual –Art. 528.11-
- La identificación de la trata como modalidad de explotación laboral y su penalización. -Art.190.2- Dentro de esta modalidad se incluye a toda forma de trabajo o servicio forzado, esclavitud, uso y/o venta de personas para la mendicidad, conflictos armas u reclutamiento para fines delictuosos.<sup>39</sup>
- La penalización del delito de producción, comercialización y distribución de imágenes pornográficas (sin definir qué se entiende por pornografía) -Art 528.7-
- La penalización de la explotación de personas en espectáculos sexuales mediante el empleo de la fuerza –Art 528.8-
- La penalización de la promoción de actividades turísticas que impliquen servicios sexuales (sin definir qué se entiende por turismo sexual) -Art 528.9-
- La penalización de la contratación de actividades turísticas sexuales con menores de edad -Art. 528.10-
- La penalización de la explotación sexual con muerte -Art 528.12-
- La penalización explotación sexual con menores de edad o discapacitados a cambio de retribución –Art. 528.13-
- La penalización de la extracción y tráfico ilegal de órganos, sustancias corporales y materia anatómico. –Art. 190.6-

Este código penal presenta una particularidad, pues las conductas que configuran al

---

<sup>39</sup> De acuerdo a ECPAT (2010) anteriormente la trata era únicamente relacionada bajo la modalidad de explotación sexual y se la utilizaba bajo la denominación de tráfico para lo que se determina como trata, principalmente en niños, niñas y adolescentes.

delito de la trata constan de dos tipos penales, la primera hace explícita referencia en el Artículo 190.2 sobre trata con fines de explotación laboral y la otra, ubicada en el Título VIII Capítulo III “de los delitos de proxenetismo y corrupción de menores” donde existe un capítulo llamado “de los delitos de explotación sexual”, donde se hace referencia en el Artículo 528.11 sobre explotación sexual. Esta diferenciación dada por la traslado de las víctimas, de acuerdo a la Coalición por las migraciones y el refugio (2012:152) resulta un elemento que hace difícil la comprensión completa del fenómeno de la trata, incluso permite la tolerancia de la trata de personas con fines de explotación sexual frente a la trata con fines de explotación laboral.

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (s.f.), esta separación “deja abierta la posibilidad para que en casos concretos de trata con fines de explotación sexual sea procesada bajo otra figura penal y un estándar más restringido” (Defensoría del Pueblo, s.f). El Código Penal Ecuatoriano, define que el delito de la trata de personas:

Constituye delito, aunque medie el consentimiento de la víctima, el promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta, con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro. Para efectos de esta infracción, se considera explotación toda forma de trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos. (Código Penal Ecuatoriano, 2005: Artículo 119 Trata de personas.)

Posteriormente, tal como lo menciona UNODC (2012) se instituyeron otros cambios a nivel legal y penal, como lo fueron:

- La prohibición de “la utilización, el reclutamiento o la oferta de niño/as para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas y trata de personas, en el código del trabajo Artículo 138 Numeral 3. (2006)
- El establecimiento de la imposibilidad de reducción de penas frente a los delitos de trata, en el código de ejecución de penas Artículo 32. (2008)
- La reforma del Artículo 528 del Código Penal, donde se sanciona la explotación de la prostitución (proxenetismo) agregándose el delito de pornografía infantil.
- Se incluye en el código de la niñez la prohibición del tráfico de niños (bajo la definición de trata de personas).

- La creación de la unidad Anti-trata en el año 2004 por parte de la Policía Nacional.
- Programa de protección de víctimas y testigos, en el año 2002.
- La presentación del reglamento sustitutivo del “*programa de protección y asistencia a las víctimas, testigos y demás participantes en el proceso penal*”, en el año 2007.

### **Aprobación del Plan Contra la Trata de Personas en el Ecuador: Un buen inicio**

El 7 agosto del 2006, se adoptó el “Plan Nacional para Combatir el Plagio de Personas, Tráfico Ilegal de Migrantes, Explotación Sexual y Laboral; y, otros modos de Explotación y Prostitución de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, Pornografía Infantil y Corrupción de Menores”. Este plan tiene ser entendido como el conjunto de políticas, estrategias, programas, proyectos, acciones, entre otros, programadas, ejecutadas y coordinadas con el fin de profundizar en el conocimiento sobre la problemática, dar justicia a los afectados, garantizar la asistencia, protección integral, restitución de derechos y reintegración social y económica de las víctimas de trata y sus familias entre sus principales objetivos, para lo cual se establecen tres ejes de acción: 1) Prevención, 2) Investigación, Sanción y Protección y 3) Reparación, Restitución de los Derechos. (D.E. No.1823, registro oficial # 375-12/10/2006).

Su trabajo dio el inicio de las actividades del sector público, donde poco a poco se involucra a otras instituciones – MIES e INFA- que aportan presupuestariamente a las iniciativas, no obstante después de tres años de su puesta en marcha se identificó que el plan era demasiado amplio pues abordaba numerosas y complejas problemáticas, igualmente la definición de trata estaba siendo limitada a su modalidad de explotación sexual dentro del plan. A partir de estos conflictos, las autoridades competentes deciden optar por la división de las temáticas y adoptan distintas agendas para dar respuestas efectivas a los diferentes delitos anteriormente agrupados en un solo plan.

### **Actualización del plan: Una acción frágil**

En cuanto a la coordinación del plan respecta, en el año 2010, se decide traspasar esta responsabilidad al Ministerio de Justicia, Derechos humanos y Cultos -MJDHC-, quien

asume el liderazgo de las acciones en contra de la trata de personas en el Ecuador y quien inicia un proceso de actualización del Plan Nacional para combatir la Trata, para lo cual se incluyen los siguientes actores: 1) Secretaría Nacional del Migrante - SENAMI-, Defensoría del Pueblo, 2) Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia -CNNA-, 3) Comisión de transición hacia la equidad de género, 4) Consejo de la judicatura y 5) Fiscalía Nacional del Estado, entre otros<sup>40</sup>. La redacción de esta actualización, ahora centrada en el tema de trata de persona, estuvo a cargo del Consejo Nacional de las Mujeres –CONAMU- y la Dirección Nacional de Género, parte del Ministerio de Gobierno, quienes mediante un proceso consensuado y participativo entre gobierno y sociedad civil con varios talleres, lograron el establecimiento de los ejes de trabajo, la definición de objetivos específicos, principios rectores, enfoques transversales, población objetivo, así como grupos prioritarios, el involucramiento de más actores de la sociedad civil y de la cooperación internacional, entre otros.

Las organizaciones involucradas, bajo la intención de generar un trabajo mucho más efectivo y especializado, se organizaron a partir de ejes articuladores, como 1) Prevención, 2) Investigación y Sanción y 3) Protección y Restitución de Derechos, tal como se había definido en el Plan Nacional. Para el año 2011, bajo petición de autoridades del MJDHC, la coordinación del “Plan Nacional para la prevención y sanción de la trata de personas y protección integral de sus víctimas” así como de las actividades relacionadas a su ejecución, vuelven a ser retomadas por el Ministerio del Interior (anterior Ministerio de Gobierno y Policía). Para este fin, el Ministerio crea la Unidad Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, desde la subsecretaría de Garantías Democráticas y restablece el Comité Interinstitucional con las mismas instituciones anteriormente involucradas.

Entre los cambios más resaltados de la actualización del plan se encuentra la integración del eje articulador de Coordinación y Cooperación, el cual responde a esta urgente necesidad de articular el trabajo de todas las instituciones involucradas, para la garantía de acciones eficaces, coherentes y que eviten la duplicación de esfuerzos.

---

<sup>40</sup> Ministerio del Interior/ Ministerio de Inclusión Económica y Social/ Ministerio de Relaciones Laborales/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración/ Ministerio de Educación/ Ministerio Coordinador de Desarrollo Social/ Ministerio Coordinador de la Seguridad/ Ministerio de Salud Pública/ Ministerio de Turismo/ Defensoría del Pueblo/ Policía Nacional/ Consejo Nacional de la Judicatura.

No obstante, a pesar de todos estos y otros logros, el plan hasta el día de hoy no ha podido oficializarse por su falta de articulación con el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013<sup>41</sup>, por lo que se requirió un trabajo conjunto con la Secretaria Nacional de Planificación –SENPLADES- así como por la ausencia de un plan paralelo que atienda el delito de tráfico de migrantes<sup>42</sup>, tal como lo indica la Coalición por las Migraciones y el Refugio (2012:148). De acuerdo a testimonios de instituciones de la sociedad civil, el plan ha pasado ya por cuatro procesos de reajuste y de actualización, no obstante no se ha logrado que el aparato público lo pueda precisar y asumir. Verónica Feicán, quien es la asesora del Ministerio del Interior del Ecuador y actual responsable de la unidad anti trata de este mismo Ministerio, en una entrevista publicada en el diario el Comercio (2013) indica que todavía se está impulsando el trabajo para responder al problema, no obstante no existe todavía una ley o una plan capaz de vincular a toda institucionalidad pública con competencia sobre el tema.

Sin embargo, cabe destacar que la política se sustenta en cuerpos de derechos que la legitiman, la fortalecen y la refrendan como lo es la Constitución del 2008 y el Plan Nacional para el Buen Vivir, la cual se caracteriza por priorizar los derechos humanos sobre cualquier otra responsabilidad del Estado, el Código Penal ya antes mencionado, las Agendas de la Igualdad, las cuales son instrumentos que establece las políticas públicas orientadas al fortalecimiento toda acción pública encaminada al cumplimiento de los derechos a la supervivencia, al desarrollo, a la protección y a la participación de todos los grupos identificados como prioritarios, el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género y el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

Por otro lado, existe otra normativa nacional que de manera directa o indirecta garantiza y/o propugna por la eliminación de la trata de personas, tal como se muestra en el Anexo 29.

---

<sup>41</sup> En el Plan Nacional del Buen Vivir 2014- 2017 en su objetivo 2.6, inciso j, en el objetivo 12.1, inciso g y en el objetivo 12.2 , inciso j, ya se hace un expreso compromiso con la temática, sin embargo se requiere una aprobación más formal.

<sup>42</sup> Directora de protección de derechos del Ministerio del Interior.

## **Acciones locales**

A pesar de la limitación a nivel nacional, las organizaciones civiles, internacionales junto a autoridades las autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados han buscado dar respuesta a la problemática en la medida de sus posibilidades y desde la potencialidad de su trabajo interinstitucional, trabajando por medio de sus competencias frente a la protección de niños, niñas y adolescentes y en cuanto a temas de movilidad humana y protección de derechos. Así por ejemplo se ha establecido un Plan Contra la Explotación Sexual Comercial y la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes del Cantón Cuenca (2008-2012), a partir del trabajo del consejo cantonal de la niñez y adolescencia como por la Coalición Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes en el cantón Cuenca –liderada por el Municipio-, mientras que en el cantón Machala se dio la creación del Comité Local Interinstitucional contra la Trata, formada por instituciones del Estado y de la sociedad civil, mientras que la Ordenanza que crea el Sistema de Control y Monitoreo de todas las formas de Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes fue creada en el Cantón de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Estos esfuerzos locales se han dado gracias a los órganos operativos del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, como lo son los Consejos Cantonales de la Niñez y adolescencia, mismos que están en un actual proceso de transición y que están siendo reemplazados por las Juntas Cantonales para la Protección de Derechos, además de todos los esfuerzos que la sociedad civil ha realizado en reacción a esta imposibilidad de activar una respuesta nacional completa.

En esta revisión se puede ver como este mal resulta estar esparcido por todo el territorio, pues a pesar de que hay localidades identificadas, no existe todavía la seguridad que en algún territorio posea un balance de cero trata de personas. También se observa que no existe un sólo origen de víctimas, en el Ecuador se han encontrado personas en situación de trata originarias de varios rincones del mundo, no obstante las víctimas nacionales seguidas de las de origen colombiano van siendo las más visibilizadas. Otro de los evidentes hallazgos es esta incompatibilidad del tipo de trata más frecuente con la tendencia de asociar a la trata de personas con la explotación sexual tal como tradicionalmente se ha hecho, en el Ecuador esta tendencia ha hecho

que tanto la mendicidad y el trabajo forzados, modalidades que presentan los más altos números tal como los gráficos y anexos indican, sean pormenorizados. Agregando, la trata de personas es un negocio con fuertes ganancias, lo cual hacen que sea rentable dentro y sobretodo en los límites de las fronteras nacionales, tal como se ha comentado desde los pocos datos existentes.

Finalmente, es evidente que el Ecuador no ha sido del todo reluctante a dar respuesta a este mal, pero es necesario reconocer que todavía los esfuerzos son limitados y lentos ya que el Ecuador todavía no cuenta con una política pública nacional real y efectiva para poder actuar, no existe presupuesto definido para la atención requerida y la impunidad domina a la función judicial. Lamentablemente se puede aseverar que el país va asumiendo más y más responsabilidad internacional desde lo diplomático, mientras que en la práctica todo persiste en una indignante letra muerta y en buenas acciones declaradas y no materializadas.

### **CAPÍTULO III**

## **LA POLÍTICA ANTI TRATA EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

De acuerdo a los datos disponibles sobre la situación de la trata de personas en el Ecuador, el Distrito Metropolitano de Quito, dada su capacidad económica así como por la concentración poblacional y de servicios, es una de las principales ciudades destino para la explotación de víctimas<sup>43</sup> de trata, siendo la modalidad de explotación sexual la más visibilizada hasta el día de hoy. Mas sin embargo, la información sobre la situación de las víctimas así como del delito en el territorio es muy poca.

Lamentablemente la información disponible se ha logrado obtener únicamente por medio de operativos realizados en lugares conocidos como de tolerancia, de las denuncias realizadas, de la información levantada por organizaciones de la sociedad civil que atienden ya sea de manera ambulatoria o residencial a las víctimas y de fuentes periodísticas. Pero incluso esta información es variada y discrepante.

La lucha anti trata tiene su vigencia en el Ecuador a partir del 2004, por su parte, en Distrito Metropolitano de Quito, empieza a visibilizarse como un problema público a partir del año 2007, tras una serie de acontecimientos claves que empujan a que la municipalidad reconozca la existencia del problema a través de la visibilización de los casos, procurando dar inicio a acciones frente a la temática.

El tema de la explotación sexual, como una de las modalidades de trata y como epicentro de su surgimiento tanto a nivel internacional como nacional, ha tenido una atención que se remonta a la década de 1990 (Bethancourt, 2010) en el Ecuador. Es justamente a partir de 1995, en que organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales como Taller de Comunicación Mujer y Fundación Esperanza, han puesto sobre la mesa el tema logrando posicionarlo y profundizarlo para llegar a conceptos y con esto a la norma internacional<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> De acuerdo al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, citado en Hernández (2011:56), “el concepto de víctima sirve para identificar al sujeto pasivo del daño y titular de los derechos afectados”, esto para fines jurídicos y consecuencias procesales. No obstante, de acuerdo al IIDH, este término no es el más certero, pues construye una imagen de vulnerabilidad y de dependencia extrema, al construirse desde la indefensión, impotencia y desamparo, lo cual ubica a la/s persona/s en una etapa infantil.

<sup>44</sup> Definición de Explotación Sexual Comercial (Estocolmo, 2006): Toda situación en la cual una persona menor de 18 años es forzada a ejecutar actos que involucran partes de su cuerpo, para satisfacer deseos sexuales de una tercera persona o de un grupo de personas, sin que sea necesario que este intercambio

Hasta el momento, su entendimiento, su legislación así como su erradicación, siguen siendo un proceso de reflexión académica, política, social y cultural inconclusa en la capital del Ecuador, más aún en el resto del país, de esta tesis se destaca la difusidad a la que uno se enfrenta al abordarla, reto del que se germina esta tesis y los siguientes capítulos.

Para fines de este capítulo se realizará una revisión de las acciones de la Alcaldía del Municipio de Quito frente al fenómeno de la prostitución así como de los casos “La Luna” y “Doll House” como antecedentes de la acción municipal, a continuación se hará un análisis de la Ordenanza 246 y de su construcción, como base de la respuesta municipal ante el fenómeno de la trata para finalmente identificar los resultados así como las limitaciones que esta tiene actualmente.

Este capítulo se construye a partir de entrevistas de actores que se encuentran directamente involucrados con el tratamiento del tema, principalmente desde las organizaciones de la sociedad civil, pero además se alimenta de la actual comprensión que funcionarios públicos poseen frente a la temática pero a la vez de la legislación municipal, respuesta obtenida a través de un taller facilitado por la Veeduría “Quito contra la Trata”, la cual permitió la identificación de las limitaciones que actualmente se tiene para la aplicabilidad de Ordenanza 246.

Quito, es una ciudad que debe ser entendida como la plataforma pionera de las acciones e intervenciones del Estado central en material de política anti trata, es por ello que resulta una localidad con mayor proclividad de trabajo en esta temática dada su centralidad y su posición como capital del Ecuador además de la contención de estas instituciones en su territorio, pero a la vez por tener un municipio que posee un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal con gran fortaleza, recursos y organización, lo cual hace que el trabajo para erradicar la trata tenga gran potencialidad.

---

reporte algún tipo de remuneración para el niño o adolescente. Esta forma de explotación y manipulación incluye la prostitución en negocios y callejera, la utilización de niños para producir material pornográfico, el ofrecimiento de servicios sexuales de niños dentro de planes turísticos y el tráfico de niñas y niños entre ciudades o países para vincularlos a cualquier otro sistema de explotación sexual (Cárdenas y Rivera, 2000 en Aponte, 2002:21).

## **La Ordenanza 246: Fruto de la acción civil**

### **Antecedentes: Caso La Luna y Caso Doll House**

Ecuador registró su primer caso de trata de personas en el 2006. Se trató de una niña de ocho años, de nacionalidad colombiana, a quien su madre introdujo al país para que trabajara como niñera.

Ángela Amoroso (2012).

De acuerdo a dicha noticia, el Ecuador registra su primera víctima apenas en el año 2006, sin embargo fue clave para atraer la atención tanto social como pública ante este fenómeno presente desde hace muchos años atrás en el país pero con especial concentración en Quito. Justamente es en el año 2005, tal como indica Mantilla (2010:101), cuando se realiza uno de los primeros operativos con víctimas encontradas y con cobertura periodística. De acuerdo a su detallado relato, es en este primer operativo realizado el 17 de noviembre de 2005 en que se encuentra a una menor de 16 años como víctima de trata bajo la modalidad de explotación sexual en el night club “La Luna”<sup>45</sup>, el cual era el más grande del sur de la ciudad de Quito, ubicación estratégica para la captación y distribución de mujeres migrantes, para la oferta de servicios la negociación efectiva pero además para establecer un distanciamiento a los controles judiciales y de funcionamiento.

De acuerdo a Fundación Nuestro Jóvenes (2013), el caso “La Luna” se mantuvo sin una acción judicial desde 2005 hasta noviembre 2006, cuando la fiscal, Tania Moreno, lo retomó para cerrarlo bajo el delito de trata de personas y explotación sexual. Tras estas acciones, tanto gobierno nacional, gobierno local y sociedad civil siguen el desarrollo del proceso y apoyan la intervención del lugar. Bajo un trabajo fuerte entre los organismos que empujaron el proceso como lo fue Fundación Nuestros Jóvenes, el Municipio de Quito, la Intendencia, el MIES-INFA, la Policía, la Fiscalía de Pichincha, la Red Anti trata, el 22 de enero de 2006 se realiza un operativo liderado por Grupo Operativo Anti Trata de Personas del DINAPEN, el cuál identificó, mediante un proceso de allanamiento, a 14 víctimas adolescentes de entre 13 y 17 años -13 mujeres y

---

<sup>45</sup> Según Fundación Nuestros jóvenes (2013) El night-club “la luna” estaba ubicado en el l km 14 de la Panamericana, al Sur de Quito, en el barrio Guamaní, junto al colegio Nuevo Amanecer. Dentro del complejo, funcionaban tres locales, el “Azúcar”, el “Coco Bongó” y el “Son Cubano”.

1 hombre - del delito de trata bajo la misma modalidad; historia que llevó al cierre del local, el 27 de febrero de 2008<sup>46</sup>.

En cuanto a lo que respecta al dueño del local, Eliécer Delgado y de sus trabajadores Carolina Rodríguez, Jhonny Barberán, Fernando Zambrano y José Muñoz fueron procesados por el Tribunal Tercero de lo Penal de Pichincha, donde se les sentenció a “penas de tres a seis años de cárcel al dueño del local y a los imputados como cómplices” (El Universo, 2010), bajo el delito de explotación sexual. Lamentablemente, la figura de trata, la cual fue imputada a los procesados, fue descartada, al indicarse que no existió proceso de captación ni de traslado, argumentándose que la víctima llega al destino por su propia voluntad.

El trabajo detrás de todo el proceso judicial fue arduo y complejo dado el desgaste que las organizaciones civiles involucradas tuvieron que enfrentar como fueron las cuatro audiencias de juzgamiento canceladas, las evidentes señales de corrupción y el agotamiento de los testigos, pero organizaciones que hicieron prevalecer la justicia a partir del acompañamiento, atención a las víctimas o mediante una presión enfocada a vincular a las autoridades nacionales tanto como locales para lograr una acción pública contundente, tal como lo asevera Mantilla (2010:102).

Además de los desgastantes procesos, los miedos, las amenazas<sup>47</sup>, así como la complejidad del tema, las organizaciones sociales conjuntamente con el Estado, en su momento, crearon sin tenerlo como objetivo, una red interinstitucional, cuyo fin en ese momento fue vigilar que el proceso penal no se desviara y se castigara con todo el peso de la ley a los tratantes. Finalmente, el 28 de marzo de 2008, el Tribunal Tercero de lo Penal declaró a los acusados como culpables de delito de explotación sexual, con una pena de 6 años de cárcel.

Deplorablemente, este caso emblemático, al ser histórico, también puso en evidencia el decadente sistema nacional para la sanción de este delito tipificado por el código penal en 2005, siendo que mediante una apelación por parte de los acusados se

---

<sup>46</sup> “Para buena suerte de nosotros coincidió la expedición de la ordenanza 246, la cual fue publicada en febrero del 2008, e inmediatamente salió también la sentencia del caso la luna, entonces fue súper coincidente y sincrónico. Con la sentencia ejecutoriada que decía que es condenatorio el caso “La Luna”, el Municipio se procedió con el cierre del night club.” (Verónica Supliguicha, 2013)

<sup>47</sup> “Los implicados están libres. Eso es peligroso. Exigimos investigar a los jueces. Además, quiero denunciar las amenazas a tres compañeros de la Red” (El Comercio, 2010).

logró que los jueces Luis Abarca y Máximo Ortega y Luis Quiroz de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia absolvieran de los cargos a los acusados el 25 de noviembre de 2009, argumentando que la sentencia del año 2008 era inconsistente dado que “ser propietario o empleado de un burdel no constituye facilitación para el ejercicio de la prostitución y, por tanto, no cabe la figura de la explotación sexual de las menores” (El Universo, 2010).

De acuerdo a la información este mismo diario, la fiscal de Delitos Sexuales, Tania Moreno, presentó la acción de protección extraordinaria para revertir la sentencia del caso, sin embargo la Corte Constitucional no la aceptó y confirma la libertad de los acusados.

Sea el que haya sido el argumento para que el modelo de impunidad propio del sistema de justicia ecuatoriano se legitimara para estos años y el caso se posicionara como un rotundo fracaso, lo que si fue claro fue la capacidad tanto de la red así como el gobierno local y central para trabajar en grupo para lograr el cierre del definitivo del local<sup>48</sup>, además de la generación de una advertencia sobre la gravedad del fenómeno en la sociedad<sup>49</sup> y en el aparato público, pero sobretodo como este hecho dio impulso a la lucha que las organizaciones sociales estaban bregando, una atención real al problema. Según Wray, concejal y presidente de la Comisión de Equidad y Género del Municipio de Quito desde el 2009 hasta el 2012<sup>50</sup>, la absolución en segunda instancia de cinco involucrados en el caso La Luna, sobre explotación sexual de menores, emitida por la Segunda Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, alertó al municipio para trabajar en la incorporación de sanciones administrativas más fuertes para evitar que el delito de trata de menores prospere (El Universo, 2010).

En este recorrido, no todo fue sombrío, al menos es lo que en este análisis histórico indica, ya que a pesar del desgaste y la impunidad, el proceso dio lugar a la creación de la Red Institucional para la prevención, protección, atención a niños y niñas e situación de explotación comercial en julio de 2006 (Fundación Nuestros Jóvenes,

---

<sup>48</sup> En el local actualmente funciona la Iglesia Santísima Trinidad.

<sup>49</sup> Según Fundación Nuestros Jóvenes (2013:24), habitantes de otros barrios empezaron a solicitar intervenciones y a generar denuncias, bajo la expectativa de que se actúe tal como sucedió con el caso “La Luna”.

<sup>50</sup> S.A. (2013, 17 de febrero). Actividades de Norman Wray. El Comercio. Recuperado el 15 de agosto de 2013, de: [http://www.elcomercio.com/elecciones2013/Norman\\_Wray\\_0\\_867513421.html](http://www.elcomercio.com/elecciones2013/Norman_Wray_0_867513421.html)

2013:87), actualmente conocida como Red Anti trata<sup>51</sup> desde el 2008, organización conformada en un inicio por organismo no gubernamentales e instituciones públicas como Fiscalía y el Municipio de Quito, red que desde su origen pugna para que se identifique y que se localice en la agenda pública el problema de la trata en el Ecuador, y particularmente en Quito. Esta red se comprendió en un inicio de entidades públicas, privadas y de sociedad civil que bajo un enfoque de derechos humanos, luchó por la erradicación del delito de trata de personas con fines de explotación sexual comercial, no obstante actualmente la red ya no se compone de instituciones públicas y procura la erradicación del problema en sus diversas modalidades.

A partir de su consolidación, las organizaciones tuvieron clara su estrategia, la cual fue: 1) visibilizar la temática, 2) establecer una alianza que pudiera apoyar a las gestiones públicas al tratamiento del problema e 3) imponerse como veedoras de los procesos tanto jurídicos como sociales del aparato público, velando siempre por el cumplimiento de la ley pero sobre todo por la defensa de la dignidad y de los derechos de las víctimas.

Otros de los casos emblema que empujó a la creación y consolidación de la red fue el caso “Doll House” o en su traducción al español “La casa de las muñecas”, conocido por ser un night club dirigido a la clase media alta y alta, es decir caracterizado por la oferta de servicios sexuales y de mercancía “exclusiva”<sup>52</sup>. De acuerdo a el diario El Hoy (2009), el desenvolvimiento de prostitución y explotación

---

<sup>51</sup> Actualmente la Red Antitrata está conformada por: La agencia de comunicación de niños, niñas y adolescentes, Alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados, AC Democracia, Asociación, Quito Juvenil, Asylum Access, Casa de la Madre Adolescente “Mercedes de Jesús Molina”, Casa de acogida “Mercedes de Jesús Molina”, Casa Gabriel, Casa Metropolitana de las juventudes proyecto ADOLE-ISIS, Centro de la niña trabajadora, Centro Médico de Orientación y Planificación Familiar, Child Fund, Comité pro movilidad humana, Consejo metropolitano de protección integral a la niñez y adolescencia, consejo noruego, comisión para la prevención de embarazos no deseados ecuatoriana, defensoría del pueblo del Ecuador, federación de organizaciones por la niñez y adolescencia de Pichincha, Fundación Esperanza, Fundación integral familiar, fundación Kimirina, Fundación Patronato San José- casa de la niñez 1, Fundación Nuestros Jóvenes, Fundación, casa de refugio Matilde, Fundación Vivir, Misión escalabriniana, Organización internacional para las migraciones, Organización hebrea de ayuda a migrantes, fundación telefónica movistar, Refugiados HIAS, religiosas adoratrices, servicios jesuita para migrantes refugiados del Ecuador. (FNJ, 2013: 88)

<sup>52</sup> De acuerdo a Villacrés (2009) este club era conocido por tener trabajadoras sexual de origen colombiano ya que estas respondían a la imagen de mujeres “voluptuosas y atractivas” (Villacrés, 2009:83), muy similares a las que son exhibidas en los medios de comunicación, lo cual hacía que su presencia constituyera un valor agregado en la oferta del comercio sexual. Esto idea promovió a los dueños de los night club, a conseguir la mejor mercadería para poder diferenciarse de su competencia, he ahí la razón de la oferta de chicas colombianas para la promoción del local.

sexual en el lugar se dio a conocer 3 años después de su apertura, es decir a partir del año 2005. La primera denuncia se dio gracias a una de las trabajadoras sexuales del night club, sin embargo para este año, todavía el país no contaba con un grupo especial específico para poder realizar el operativo, como lo fue posteriormente la Unidad Anti Trata de Personas de la Policía, por lo cual no se atendió la denuncia.

Pero fue hasta el 10 de diciembre de 2008, con los testimonios de dos chicas en situación de trata<sup>53</sup>, que la policía procedió al allanamiento del night club. Durante el operativo se encontró a 28 mujeres colombianas (Villacrés, 2009: 123), quienes de acuerdo a Margarita Carranco así como El Universo (2008) eran inducidas al consumo de drogas y de alcohol, eran privadas de su libertad durante el día mientras que en la noche salían únicamente para trabajar en el night club, eran explotadas sexual y laboralmente ya que eran sometidas a largas jornadas de trabajo además de recibir apenas 600 dólares de una producción personal de 5.000 dólares y eran retenidas por medio de endeudamiento<sup>54</sup> a causa de su movilización, manutención así como por intervenciones quirúrgicas nocivas impuestas. Conjuntamente, se encontró que este establecimiento operaba, en el momento del allanamiento, sin los permisos adecuados, así por ejemplo su RUC correspondía a una actividad que no era la del negocio (Hoy, 2009).

La clausura del establecimiento se dio en conformidad a la Ordenanza municipal 246, cancelándose inmediatamente la patente municipal para su funcionamiento. En el operativo, siete ecuatorianos y un cubano fueron detenidos. Tras los eventos enunciados, se iniciaron dos juicios en contra de los detenidos, el primero en el Juzgado Quinto de lo Penal de Pichincha, bajo la figura de desacato a la autoridad ya que inmediatamente se violentaron los sellos de clausura aplicados por el SRI para que el establecimiento siga operando, y el segundo bajo la figura de explotación sexual en el Juzgado Décimo Octavo de lo Penal (El Hoy, 2009).

Este caso, también emblemático, de la lucha contra la trata, fue de gran seguimiento a nivel local así como nacional. Una vez más, así como sucedió con el caso “La Luna”, la impunidad persistió. Desgraciadamente, a finales de abril la Fiscalía dictaminó su abstención frente a los cargos de explotación sexual. De acuerdo al juez

---

<sup>53</sup> Las dos chicas, aseveraron que “vivían prácticamente como esclavas sexuales” (El Hoy, 2009)

<sup>54</sup> De acuerdo a Romero citado Paredes (2010)

decimotavo de lo Penal, Vicente Altamirano, la decisión no estaba en sus manos, sino que fue tomada por las autoridades competentes (El Comercio, 2009). Por otro lado, el proceso se entorpeció por la incapacidad de una de las denunciantes para regresar a Quito y testificar, mientras que el resto de chicas rescatadas que se encontraban en la ciudad, se retractaron de sus testimonios iniciales (El Hoy, 2009). Finalmente, el fiscal distrital, Marco Freire, fue el responsable de revisar las acciones tomadas y ratificar o cambiar el dictamen. Nunca dio una respuesta.

Las organizaciones de la sociedad civil, indignadas ante esta realidad, se organizaron para realizar una veeduría ciudadana para monitorear al caso, esta estuvo conformada por la Defensoría del Pueblo, el Municipio de Quito, el Instituto Público de la Niñez y la Familia, la Fundación Nuestros Jóvenes y los ministerios de Gobierno, de Justicia y de Inclusión Económico y Social.

El proceso judicial falló a favor de los demandados, y hasta hoy “La casa de muñecas” sigue funcionando.<sup>55</sup>

### **La construcción de la Ordenanza**

Es a partir de la impunidad del caso “La Luna” y “Doll House”, que las organizaciones sociales encuentran necesario el trabajo con el gobierno local, en este caso de la Administración del Distrito Metropolitano de Quito 2000-2009, para crear mecanismos que pudiesen castigar a los involucrados como los dueños de los night club y sus empleadores, de ahí surge un acercamiento de la Red Anti Trata con Margarita Carranco en el año 2008, en ese momento alcaldesa encargada, quien empuja a las organizaciones a pugnar por una acción que pudiese perdurar en el tiempo como lo es una ordenanza.

Verás te soy sincera cuando llegó la red, para que veas la importancia que tiene la red, llegaron a mí como alcaldesa encargada. Yo sabía del tema pero no una cosa tan atroz, entonces desde su acercamiento, el municipio empezó a visibilizar con fuerza este tema. Ellos vinieron con la propuesta para que los ayudemos a vigilar a los centros de tolerancia, yo les dije “hagamos algo mejor que ayudar vigilar, yo les dije hagamos una Ordenanza, legislemos en la ciudad en materia de trata”. Ellos no pensaron que iba a hacer una cosa tan grande, y se

---

<sup>55</sup> La página web se confirma su existencia es: <http://www.dollhouse.com.ec>

logró llegar a esta legislación con el apoyo de todos los concejales.  
(Entrevista 1)

Sin embargo, hay que tener claro que el interés de la red no fue específicamente llegar a una ordenanza, por el contrario la red que funciona desde Quito pero la cual tiene una repercusión a nivel nacional (Rosa Manzo, Fundación Quimera, 2013) siempre le han apostado a lo nacional (Entrevista 4), no obstante encontraron en el gobierno local mucha mayor apertura de diálogo político así como figuras que se apersonaran del tema como lo fueron Margarita Carranco y Norman Wray. Esto permite dilucidar, que la incidencia política de la red no buscaba llegar directamente a lo local, sin embargo lo encontraron y se abrieron paso en un territorio que en su momento no era muy conocido, pero que mostraba grandes potencialidades para apuntalar la erradicación de la trata de personas, con fines de explotación sexual en el territorio, mas aún con un escenario nacional estancado.

No obstante, se requiere más que un cabildeo<sup>56</sup> o promoción de una temática<sup>57</sup> para llevarla a su posicionamiento como política pública. De acuerdo a Cobb y Elder citados por Kelly (2003:44), para que un problema logre legislarse, se deben cumplir al menos tres condiciones:

- i) El tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas.
- ii) La distancia entre el deber ser y el ser, debe estar lo suficientemente acentuada como para exigir una acción política
- iii) El problema tiene que presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente), para que la autoridad pública pueda tratarlo. (Roth, 2006: 61)

La primera condición es cumplida por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ya que de acuerdo al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Descentralización y Autonomía – COOTAD- los municipios tienen como obligación de acuerdo al Artículo 54 sobre Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado

---

<sup>56</sup> Es el acercamiento directo de una persona o un grupo de personas a los decisores políticos o legisladores.

<sup>57</sup> Resulta un proceso político donde una persona o un grupo busca influenciar las políticas públicas, así como la asignación de recursos dentro de las diversas esferas de la vida social. Esta puede incluir diversas actividades como campañas mediáticas, publicaciones investigativas o discursos abiertos.

Municipal, numeral b) <sup>58</sup> y j)<sup>59</sup>. Es decir, el Municipio de Quito, tiene la responsabilidad de actuar en razón de todas las garantías que la Constitución 2008 establece, pero además resulta un ejecutor de aquello que está indicado en todos los instrumentos internacionales que el Ecuador ha firmado y ratificado.

Por otro lado, de su estructura interna, posee diferentes comisiones las cuales tal como lo indican su Artículo I.14 del Código, en su numeral c) son los encargados de proponer ordenanzas convenientes a los intereses del municipio. En este caso fue la Comisión de Género y Equidad Social, comisión que se inserta en el eje social<sup>60</sup> - uno de los cuatro ejes estratégicos de la Administración Municipal- la que posiciona el tema y lidera la construcción de la Ordenanza.

Además a lo que respecta bienestar social, la red vio una gran posibilidad en la acción municipal en lo que respecta a Uso del Suelo y Control de Construcciones, lo cual va siendo respaldado por la Ordenanza 172, La Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito: Derogatoria de las Ordenanzas Metropolitanas 3746, 0031 y 255, la cual hace mención sobre el uso y ocupación del suelo del MDQ desde la planificación y dirección del municipio, en donde se establece como una categoría de control en el Artículo 43, Inciso c), al comercial o de servicios<sup>61</sup>, tal como resultan los night clubs, prostíbulos, cabarets, casa de tolerancia, etc. (Véase Anexo No. 30).

Ya para el año 2008, de acuerdo a Villacrés (2009) funcionaban entre 107 a 169 casas de tolerancia<sup>62</sup> en la provincia de Pichincha (Véase Anexo No. 31 y 32), las cuales

---

<sup>58</sup> Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales (COOTAD, 2012)

<sup>59</sup> Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria.

<sup>60</sup> Que promueva una sociedad equitativa, solidaria e incluyente, que respete la diversidad social y cultural, que construya una cultura de paz entre sus habitantes, con acceso a una mejor calidad de vida en educación, salud, seguridad, cultura y recreación. (Sección I Disposiciones Generales Art. I.1.)

<sup>61</sup> Artículo 60.- Uso comercial y de Servicios.- Es el destinado a actividades de intercambio de bienes y servicios en diferentes escalas y coberturas en uso exclusivo o combinados con otros usos de suelo en áreas del territorio, lotes independientes y edificaciones (individuales o en colectivo).

<sup>62</sup> Sin embargo muchas operan ya sea bajo otra actividad comercial o mediante la clandestinidad, por lo cual el número varía. Actualmente las diferencias entidades que poseen un registro de este tipo de locales comerciales, poseen números que no concuerdan con otras, de ahí lo que se conoce de esta irregularidad para su debido control. De acuerdo a Rojas y Ruiz (2012), la Intendencia de Policía registraba 107 casas

requieren un permiso de funcionamiento para operar<sup>63</sup>, no obstante también tenían que acceder al permiso de funcionamiento anual por parte del Ministerio de Gobierno (actual Ministerio del Interior), un permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud Pública, además de la inscripción de las trabajadoras sexuales a los Centros de Atención Integral en Salud Sexual –CIASS- para proveerlas de servicios ginecológicos, psicológicos y de planificación familiar (Villacrés, 2009) pero además para evitar que las trabajadoras sexual sean focos de infección del VIH/SIDA, esto último como una evidente respuesta al enfoque medicalista<sup>64</sup> frente al trabajo sexual desde el gobierno nacional. Como se puede ver, no existe ningún requisito o institución con capacidad y competencia que permita la identificación de víctimas de trata o ya sea de menores de edad que estén ejerciendo el trabajo sexual, ni instituciones que verifiquen que las instalaciones sea dignas y adecuadas para las trabajadoras sexuales de acuerdo a las circunstancias del trabajo que realizan.

La red, entendiendo que estos establecimientos son objeto de control y de regulación por parte del Estado (Villacrés, 2009), bajo la ordenanza así como por las competencias propias del GAD y ante la ausencia de herramientas legales para poder erradicar a la trata a nivel municipal, procedió a concretar un proceso incidencia política con el Municipio, mediante un acercamiento que lo llevará a considerar a la administración de turno el tratamiento urgente del tema.

Por otro lado, la brecha entre el deber ser y el ser, resulta muy difícil de establecerse, siendo que no existen datos reales y fehacientes, aunque ya existen ciertas ideas de aproximación. De acuerdo a Dimitri Barreto (2013), editor general del diario El Comercio, un tercio de las víctimas de la trata a nivel nacional están concentradas en la provincia de la capital del Ecuador lo cual es muy preocupante, no obstante sin datos no

---

de tolerancia en el año 2007, el cuerpo de bomberos en el mismo año identificaba 82 por otro lado, en el 2008, el Municipio de Quito registraba en 157, y el Servicio de Rentas Internas consideraba 169 (Véase Anexo No.33)

<sup>63</sup> Para obtener un permiso de funcionamiento, los locales comerciales deben 1) adquirir su RUC – donde establecen que tipo de servicio o comercio se realiza- desde el Servicio de Rentas Internas , la patente municipal, la copia de la cédula de identidad – ciudadanía del titular, el permiso de suelo y el permiso del cuerpo de bomberos.

<sup>64</sup> “Cuando la Intendencia, Ministerio de Salud o Municipio hacen el control, no dan prioridad al control de las condiciones de higiene y salubridad de los locales, poco importa si cumplen con la normativa vigente, sino que se direcciona únicamente en la mujer trabajadora sexual, relativizando peligrosamente las condiciones en que se desarrolla la actividad y las consecuencias en la salud de las mujeres” (Sandoval, 2008:118).

se lo puede comprobar. Por otro lado, de acuerdo a Fundación Nuestros Jóvenes (2013:6), un estudio de la OIT (2002) indica que en el país existen alrededor de 25.000 trabajadoras sexuales, de las cuales 5.000 son adolescentes, donde un 98% tiene entre 15 y 17 años. Mientras que Fundación Esperanza citado en Villacrés (2009:67) indica que de ese universo a nivel nacional, 4.918 corresponden a la ciudad de Quito, es decir el 20%. Esta identificación puede contener a posibles personas en situación de trata, pero refiere principalmente a víctimas de proxenetismo ya que se considera únicamente su minoría de edad. Es importante recordar que la trata para fines de explotación sexual comercial es un mal que no puede establecer por un rango de edad, sino por la historia específica de cada persona en su integración a la industria del sexo.

Finalmente, ningún dato es fehaciente, aunque lo que si se reconoce es que dada que la gravedad de la trata al ser una violación de derechos humanos, la intervención no ha podido esperar a la existencia de datos por lo que ha respondido a esta fuerte visibilización desde la sociedad civil. En cuanto a lo que refiere el código o lenguaje adecuado, se puede indicar que la trata es un fenómeno muy poco entendido, y en este caso se limitó únicamente a lo que es explotación sexual, por ellos podemos ver acciones enfocadas a acabar con la trata de personas y otras para la mitigación de la mendicidad, ambas de la trata de personas que deberían ser trabajadas desde un mismo frente.

La discusión de lo que es explotación sexual, junto al trabajo sexual, además de otros fenómenos adyacentes como es la inmigración, el tráfico de migrantes, el funcionamiento y la regulación de las llamadas casas de tolerancia/trabajo sexual, tenían que haberse realizado, sin embargo la investigación documentada de la construcción de esta Ordenanza no presenta estos contenidos claves para la comprensión del fenómeno, es más, se encuentra que la Ordenanza se soporta de instrumentos internacionales que abordan el tema de trata de personas mientras su concepto base es el de explotación sexual, mientras únicamente habla sobre un trabajo frente a lo que refiere prostitución principalmente en negocios o también conocida como explotación sexual comercial, el cual si es importante<sup>65</sup>, siendo que ya existían night clubs identificados como lugares

---

<sup>65</sup> Los locales de comercio sexual juega un papel central porque las trabajadoras sexuales y las víctimas de trata de personas el lugar en donde se produce esa explotación, se produce también el comercio sexual se da también en la calle, pero la mayor cantidad de comercio sexual se efectúa en los locales de comercio

donde existe trata con fines de explotación sexual; pero perspectiva que empuja a que se obvien acciones frente a la pornografía, al turismo sexual, a la trata de personas (donde se encuentra presente el factor captación y traslado), que son otras modalidades de explotación sexual, tal como se mencionó anteriormente. Asimismo, las otras formas de trata van siendo desconocidas en esta ordenanza que a nivel público es conocida como la primera política local anti trata, pues no aborda en si esta temática ya que ni siquiera considera al factor de traslado, solamente el de explotación sexual.

Otro punto a tomarse en cuenta, ya que incide fuertemente en la definición del problema a intervenir es justamente el momento en que se realizó, siendo que hay es necesario reconocer no sólo la evolución de las políticas sino también la evolución de la comprensión del fenómeno de la trata en el Ecuador. Sobre esto, uno de los entrevistados señala:

Hubo una serie de talleres donde trabajamos directamente el Municipio, la Red y el COMPINA para la construcción de la Ordenanza, la cual tomó unos buenos meses; sin embargo se lo pudo realizar en función de lo que se conocía en ese momento en el tema de trata y lo que consideramos que se podía tener (Entrevista 3, 2013)

Esto no resulta una sorpresa, la Red Institucional para la prevención, protección, atención a niños y niñas en situación de explotación comercial por ejemplo pasa por un proceso de transición a partir de la extensión de su conocimiento y posibilidad de atención e interés para establecerse como una Red Anti Trata. El enfoque inicial de la red está plasmado en la ordenanza, sin embargo la Ordenanza contiene estas incompatibilidades que empujaron a la red a transformarse y a la vez evidencia el conocimiento y la prioridad que en ese momento la red tenía sobre la trata.

### **La historia de la Ordenanza**

De acuerdo a documentos del DMQ, así como del testimonio de Margarita Carranco, una de las principales referentes que trabajan el tema de trata a nivel nacional, indica que detrás de la construcción de la Ordenanza estuvieron las instituciones de la sociedad

---

sexual sean night clubs, prostíbulos, clubes de masaje una serie de variedades existentes es ahí por medio de esos miles de lugares o locales de comercio sexual por donde transitan las víctimas de trata, por donde son llevadas las víctimas de trata en turnos. (Falconí, 2012)

civil, y que previo a la presentación al Concejo Metropolitano se dio una discusión con la Comisión de Género y Equidad Social, comisión que la impulsa y que introduce al proceso legislativo hacia una ordenanza concreta. Es en este primer paso, donde la red logra realizar un acercamiento, consolidando así una alianza estratégica con la comisión a partir de la figura de Margarita Carranco, concejala del DMQ y presidenta de dicha comisión.

Margarita Carranco, siguiendo con el procedimiento correspondiente realiza el envío de un oficio MC-1076 el día 17 de diciembre de 2007, solicitando la preparación de la Ordenanza al procurador metropolitano. Como respuesta, el día 19 de diciembre, el procurador Dr. Carlos Jaramillo Díaz responde indicando:

Una vez revisado el proyecto con preparación de su nomenclatura y numeración para Ordenanza Metropolitana y por enmarcarse en los lineamientos legales, fines y objetivos que rigen a esta municipalidad, ratifico mi dictamen legal favorable emitida por esta Procuraduría mediante oficio Referencia Expediente 3439-2007, de fecha 12 de diciembre del 2007

Finalmente se indica que la propuesta es adjuntada para consideración del Concejo Metropolitano<sup>66</sup>. De acuerdo al Oficio 0003365, de la Secretaría de Comisiones, la presidenta de la Comisión de Género y Equidad social envía un oficio dirigido al alcalde de turno, Paco Moncayo, mencionando:

En sesión efectuada el 21 de noviembre de 2007, luego de recogidas e incluidas las observaciones al PROYECTO DE Ordenanza QUE REGULA LA PROTECCION INTEGRAL DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL EN EL DMQ, se aprobó la misma. (Oficio 0003365, Secretaría de Comisiones, 2017)

---

<sup>66</sup> El Concejo Metropolitano cumple la tarea legislativa para la aprobación de Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos en el Distrito Metropolitano de Quito. El Concejo esta conformado por 15 concejales cada uno encargado de diferentes comisiones.

Este documento tiene como intención poner en conocimiento al Alcalde de la ordenanza así como realizar la petición para su inclusión en la orden del día del Concejo metropolitano para su respectivo debate<sup>67</sup>.

El 27 de noviembre de 2007, de acuerdo al IC-2007-754, por parte de la Comisión de Equidad social y Género, donde firman Margarita Carranco -presidenta de la comisión-, Patricia Ruiz y Patricio Ubidia, se menciona que el primer debate del proyecto de ordenanza presentado por el COMPINA y Fundación Patronato Municipal San José se realizó. Esta sesión concluye con un dictamen favorable con observaciones del Proyecto de Ordenanza que Regula la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes contra la Explotación Sexual Comercial en el Distrito Metropolitano de Quito, de lo cual se menciona:

Una vez analizado y recogidas todas las observaciones y sugerencias emitidas por los señores concejales, la comisión emite dictamen favorable a dicho proyecto de Ordenanza y se permite poner en consideración del Concejo Metropolitano para su aprobación final. (IC-2007-154, 2007)

Por otro lado, las observaciones realizadas en dicha sesión fueron las siguientes:

Una inquietud para la Comisión para el informe en segundo debate, ¿por qué es una Ordenanza que combate la explotación sexual comercial, por qué es comercial?, debería ser una Ordenanza que se refiera a la explotación sexual que es repudiable, aunque no sea solamente comercial” (Señor primer vicepresidente del consejo, en ejercicio de la alcaldía, 2007)

Habría que discutir para ver si es posible que tengamos una amplitud en el tema, creo que el tema de lo comercial es por la gravedad del asunto, que es una explotación sexual con fines lucrativos que es lo más grave y lo otro por supuesto tenemos dentro de las política prioritarias el tema de la explotación sexual que se producen dentro de la familia, como el incesto, violación por parte de sus padres, de tíos a niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos, acoso sexual también hemos tenido y eso lo estamos tratando como una política no enmarcada en la Ordenanza podríamos considerar lo que usted acaba de decir señor Alcalde para que se discutiera el tema (Margarita Carranco, 2007)

---

<sup>67</sup> Este documento llega al despacho del Alcalde de turno el día 10 de diciembre y afirma ser ya de conocimiento de dicha autoridad con una firma de confirmación. La secretaría General del MDMQ por su parte accede al documento el día 26 de diciembre asignándole el número de trámite 4505.

Estas observaciones, muestran la todavía frágil comprensión del tema. Hubo una interrogante, que indica y se pregunta por la restricción del alcance de la ordenanza. Efectivamente, la explotación sexual en general refiere a una serie de prácticas, enfocadas a la obtención de un beneficio a través del sexo y de sexualidad de un individuo, sin que necesariamente este beneficio sea económico. En este sentido, vemos como la trata, y la explotación sexual son impresiones que quedaron minimizadas a lo comercial, por ende no es sorprendente que la ordenanza así como las acciones de la municipalidad posean esta comprensión minimizada del fenómeno.

Una sugerencia en el segundo párrafo de la sección uno dice: "... el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito orientará a sus planes, programas y acciones a prevenir la ocurrencia de explotación sexual comercial y tráfico de niños, sería el pedido que se hace, para que se considere. Además no existe un artículo que diga qué se va a hacer con la explotación sexual de los niños en las calles, este punto importante debe incluirse. (Concejal Lcdo. Luis Caicedo)

Incluso, como se puede ver en el párrafo anterior, existe una clarificación pues el concejal Caicedo, pone en evidencia que efectivamente la ordenanza no considera lo que es la explotación sexual fuera de los centros de tolerancia. Sin embargo, la ordenanza final no considera acciones frente a esta realidad, ni frente a otro tipo de explotación sexual como la pornografía.

Tras el primer debate, Tatiana Montalvo, Secretaria Ejecutiva del Consejo Metropolitano de Protección integral a la niñez y adolescencia, en el oficio N°079-SE-2008 del 31 de enero de 2008 dirigido a la Dr. María Belén Rocha Secretaria General del Concejo MDMQ, envía el proyecto de Ordenanza ya con la observaciones incorporadas. Dicho documento fue recibido el mismo 31 de enero, por la secretaria general del MDMQ.

Tras el segundo debate, realizado el 7 de febrero de 2008, Tatiana Montalvo, Secretaria Ejecutiva del Consejo Metropolitano de Protección integral a la niñez y adolescencia, en el Oficio No.120-SE-2008 del 26 de febrero de 2008 dirigido a la Dr. María Belén Rocha Secretaria General del Concejo del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, se indica que las observaciones realizadas por Dra. María

Belén Rocha, previamente, fueron incorporadas tal como se presentó de forma escrita. Estas observaciones fueron principalmente de forma.

Además se indica que la diferencia entre la primer versión, y la versión posterior al primer debate, es la de quitar del nombre de la Ordenanza y por consecuencia del resto de documento, el término comercial, por recomendación del Concejal Andrés Vallejo. Este cambio genera una fuerte incompatibilidad, ya que esta ordenanza esta y desde un inicio estuvo diseñada para erradicar la explotación sexual comercial en el Distrito Metropolitano de Quito, por lo que el haber retirado el término comercial hace que el nombre no corresponda a su alcance.

La secretaría general del Concejo Metropolitano de Quito, el 7 de febrero de 2008, certifica que la Ordenanza 246 fue discutida y aprobada en dos debates, en sesiones de 24 de enero y 6 de febrero bajo el inciso de Certificado de Discusión de la misma ordenanza. El alcalde de turno, Paco Moncayo Gallegos, da el ejecútese de dicha ordenanza el mismo día. La sanción de la Ordenanza, fue realizada el 7 de febrero de 2008, igualmente por el Alcalde y bajo la confirmación de la secretaria general del Concejo Metropolitana de Quito.

Finalmente, el 03 de marzo de 2008, la secretaría general del Concejo Metropolitano de Quito, representada por la Dra. María Belén Rocha como su secretaria general, envía un oficio donde se adjunta la Ordenanza a las varias instituciones implicadas en su ejecución<sup>68</sup>.

De este recorrido, se puede denotar que existió un evidente protagonismo femenino, ya sea de parte de la alcaldía así como por parte de la red<sup>69</sup>. Son justamente las mujeres las que llevan adelante estas acciones, lo cual no es ninguna causalidad, y por el contrario muestra una fuerte causalidad. Las mujeres son –y seguirán siendo– quienes luchan en contra de este sistema masculino generalizado, un sistema que supera

---

<sup>68</sup> Administración general, Procuraduría metropolitana, Coordinación territorial metropolitana, Asesoría de comunicación y diálogo social, Presidenta de la fundación patronato municipal, Presidenta Fundación patronato provincial, Secretaria de desarrollo y equidad social, Comisión de equidad social y género, Consejo metropolitano de protección integral a la niñez y adolescencia –COMPINA–, Administraciones Municipales Zonales, Juntas Metropolitanas de protección de derechos, Dirección metropolitana de salud, Unidades municipales de salud, Dirección metropolitana de educación, Intendencia general de policía de Pichincha, Comisaría de salud de Pichincha, Dirección Nacional de policía especializada de niños y adolescentes –DINAPEN–, Centros de Equidad y justicia del DMQ.

<sup>69</sup> El problema de la prostitución de adolescentes y menores de edad era uno que cobraba más militancia entre las mujeres que en los hombres, por lo menos en la Mesa Anti-trata veía en su mayoría a mujeres, los hombres éramos escasos y algunas veces ausentes por completo. (Mantilla, 2010: 103)

la división de lo privado y de lo público para enraizarse en todos los ámbitos que incluso estas defensoras deben guerrear para sí mismas día a día. Bien lo identifica Mantilla (2013:117) al momento de referirse a la neutralidad masculina como una complicidad de acabar con la diversión sexual que es el comercio de mujeres para sus compañeros o incluso para ellos mismo, mientras destaca el empoderamiento femenino y una determinada parcialidad, la de acabar con estos prostíbulos.

### **El análisis de la Ordenanza**

Siendo la Ordenanza 246, la base del trabajo público municipal frente al fenómeno, resulta la base para la revisión y análisis del debate local frente a la trata y la explotación sexual, además de erigirse como uno de los pocos indicadores existentes en materia pública sobre avance de la comprensión y la concepción de la trata.

De acuerdo al primer enunciado de dicha ordenanza, así como en la historia previamente repasada, se puede identificar que el origen del tratamiento y discusión de la trata en el municipio surge inicialmente en la Comisión de Equidad Social y Género, comisión que de acuerdo al Municipio tiene la responsabilidad de:

Proponer, a través de la participación ciudadana, políticas públicas con enfoque social, de género, generacional y étnica, basadas en planes de igualdad de oportunidades, a ser concretadas en programas y proyectos; asesorar para que en los planes anuales y los presupuestos de la Municipalidad se refleje la equidad de género y social; y proponer proyectos de Ordenanza y resoluciones con enfoque de género, generacional y étnico, velando que en la normativa legal existan estos tres enfoques incluyentes. (Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, Libro 1, 2007)

Esto, sin duda establece e influye determinadamente en el desarrollo de la Ordenanza ya que esta comisión constituye un espacio legislativo y fiscalizador que promueve y busca servicios además de políticas públicas con un enfoque de equidad y de género, lo cual resulta un trabajo que procura la compensación de desigualdades basadas en el género y en las jerarquías de poder buscando mayor equidad y democracia. Asimismo, su labor se ha enfocado en integrar voces diversas y dar eco a las demandas que los grupos tradicionalmente discriminados y víctimas de violencia para que sean escuchadas y a la vez atendidas (PROCASUR, 2008). En este sentido, la Comisión fue

quien incursiona en este debate, priorizando la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de trata, quienes resultan las principales víctimas de la violencia. No obstante, esta tendencia de la comisión desembocó en una limitación aguda que deja invisibles a otros grupos afectados como son los chicos/hombres, y otros grupos etarios, lo cual no resulta exento de causalidad, siendo que fue la comisión de equidad social y el COMPINA los principales convocantes (Entrevista 3), quienes tienen propensiones propias.

La trata es un mal que afecta a todas las personas, aunque con mayor tendencia en ciertos grupos, tal como lo indica Norman Wray, en una entrevista con radio Quito el día dos de junio de 2011, en razón de la aplicación de la Ordenanza 246 en el Municipio de Quito.

La trata de personas tiene una finalidad y es la explotación de cualquier ser humano, sea una persona mayor o menor de edad, sin embargo hay grupos que son más vulnerables, la niñez y adolescencia, las mujeres, las mujeres pobres, las mujeres afro, las mujeres de otras nacionalidad que vienen también acá buscando refugio por ejemplo y que son víctimas de este delito. (Wray, 2011)

Por otro lado, la Ordenanza se sustenta en una serie de normas internacionales, nacionales, así como locales (Véase Anexo No. 34) que direccionan y afectan el sentido así como el alcance de la misma. De estos argumentos, podemos comprender como la ordenanza se basa en instrumentos que procuran ya sea la erradicación de la trata, y la explotación sexual comercial y la protección de niños, niñas y adolescentes. Es decir, la Ordenanza ha llegado sin preverlo, a la definición de Estocolmo, la cual contiene ambiguas interpretaciones, además de una discriminación generacional y de género que excluye, exponiendo y castigando, el trabajo sexual de las mujeres mayores de 18 años. Hay que denotar que su diseño y su planificación estuvieron enfocados en el monitoreo y el control de los centros de tolerancia, por lo tanto no contiene acciones que puedan limitar, erradicar otros hechos de la explotación sexual como lo son la pornografía, turismo sexual, el acoso y la violación.

Desde la sociedad civil, la diferenciación entre prostitución adulta e infantil, ocurre en 1985 en el Acuerdo Mundial en Favor de los Derechos de las Prostitutas, elaborado para la Fundación del Comité Internacional por los Derechos de las

Prostitutas en Ámsterdam (CIPD), en donde se da una separación explícita a partir de la frase introductoria del acuerdo que expresa: la “despenalización de todos los aspectos de la prostitución adulta resultante de la decisión individual” (Petherson, 2004: 136).

De acuerdo a Betancourt (2010), la diferenciación entre prostitución infantil y adulta se generó en 1985 en el Acuerdo Mundial en Favor de los Derechos de las Prostitutas, donde citando a Petherson (2004) existió un reconocimiento de la decisión individual del adulto. Este mismo autor indica que esta diferenciación se vio empujada por “deseo de eximir a los menores de responsabilidad o daño” y “para evitar poner en peligro la lucha política de las prostitutas adultas” (2004:136).

Este consenso, trasferido y legitimado en el Ecuador, y localmente en Quito, empuja justamente a la construcción de políticas proteccionistas, que desconocen la autonomía de decisión en el ingreso al trabajo sexual. Tanto Villacrés (2009) Ruiz y (2012) y Clark (2001) indican que el abordaje del trabajo sexual adulto voluntario por desde este enfoque medicalista ecuatoriano, hace que las trabajadoras sexuales a pesar de ser no ser sancionada por el desarrollo de sus actividades económicas<sup>70</sup> son vistas como netamente posibles focos de infección a los que se deben regular y no como trabajadoras sin derechos. Mientras que por otro lado, todo lo que refiere a explotación sexual de menores, tráfico y trata, el Estado pone un interés superior al identificarlo como una violación de derecho humanos y no como una decisión autónoma que va siendo opacada por la violencia omnipresente en el oficio.

Otra debilidad es que estas políticas están diseñadas únicamente para niños, niñas y adolescentes, como grupos de atención prioritaria dadas las asimetrías de edad y de poder, es decir con mayor vulnerabilidad, excluyendo a mujeres adultas, hombres adultos, discapacitados, tercera edad y población LGTBI<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> El trabajo sexual, reconocido por la constitución, y la trata de personas, porque la trata se esconde dentro de la prostitución y el trabajo sexual. Tenemos varios miles de trabajadores sexual en el país trabajando en los miles de locales de comercio sexual en este país, e a los cuales acceden miles de hombres, demandando servicios sexuales, pero las víctimas de trata están absolutamente indiferenciado en esos lugares de comercio sexual, quienes son traídas por medio de engaños, por medio de sometimiento y que son puestas junto con las trabajadoras sexual que están, se podría decir “por su propia voluntad”. (Falconí, 2012).

<sup>71</sup> La asimetría de poder, está dada no solamente por la edad ya que el niño-a, no es solo una determinación biológica, sino que conjuga otras asimetrías como la “anatómica y fisiológica, la asimetría en el desarrollo y especificación de la orientación sexual, la asimetría de recursos mentales y habilidades sociales y la asimetría de experiencia en general y sexual en particular” (López Sánchez, 1995 citado en Tamarit, 2002: 20). Betancourth (2010:22).

Esta relación, resulta un limitante en cuanto a atención de mujeres adultas y otros grupos afectados que están siendo explotadas para fines sexuales ya que tal como indica la Fundación Contra el Tráfico de Mujeres (1999), este tipo de exclusión conlleva a que la mujer tienda a recibir un trato equivalente al de un menor de edad, el cual es considerado como una persona incapaz de tomar decisiones, tales como el control de su vida y de su cuerpo. Las mujeres, tienen situaciones legales, psicológicas y sociales, que requieren soluciones que no necesariamente coinciden con la de los niños/niñas y adolescentes.

En este sentido, podemos ver que la concepción y la erradicación de la trata en su modalidad de explotación en Quito, de acuerdo a los principios que mueven a la ordenanza, desconocen que el trabajo sexual es no sólo una estrategia de supervivencia –siendo una actividad comercial- sino también una actividad que permite la superación personal que las mujeres nacionales e inmigrantes (internas e internacionales), incluso en caso específico de las colombianas en el Ecuador, el trabajo sexual resulta en ocasiones un mecanismo ya sea para ingresar y/o sostenerse en el territorio ecuatoriano, huyendo de procesos de violencia en su país de origen o para acceder a mejores condiciones de vida.

Tanto la declaración de derechos humanos, así el reconocimiento nacional del trabajo sexual adulto tal como lo indica el Artículo 528.1 del Código Penal<sup>72</sup>, no están siendo integradas en la Ordenanza, lo cual deja sin una consideración legal integral de la afectación tienen sobre todo individuo, y desconoce que el trabajo sexual adulto está reconocido y regulado por el Estado nacional, donde el Municipio por medio de su Ordenanza 095, regula la ubicación de los lugares de ordenanza en cumplimiento de su competencia exclusiva y privativa para la regulación del uso del suelo y el control de las construcción y edificaciones tal como lo señala el Artículo 2 Numeral 1 de la Ley del Distrito Metropolitano de Quito.

La Ordenanza nos pone enfrente a una confusión pero además con una exclusión legal. Tal como Betancourt (2010:29) subraya, hasta hoy en el Ecuador no se ha podido resolver los predicamentos alrededor de las tensiones sobre “distinción y no distinción

---

<sup>72</sup>“El ejercicio del trabajo sexual adulto en una casa de tolerancia, establecida conforme a los reglamentos que la autoridad competente expidiere para esta clase de establecimientos, es permitido y no considerado proxenetismo” (<http://especiales.eluniverso.com/retrato-hablado/2013/04/01/yo-trabajadora-sexual/>).

entre la prostitución adulta y/o trabajo sexual y la explotación sexual comercial”, ya que a pesar de que se impugne por lo casos de explotación sexual y que la prostitución/trabajo sexual se despliegue bajo un régimen reglamentarista desde 1979, las líneas entre el reconocimiento de los derechos laborales, sociales, económicos y culturales de las trabajadoras sexuales, y el rescate de la víctima así como su re victimización son todavía difusas para la sociedad y para aquellas autoridades –como parte y producto de la sociedad- como son la Intendencia de Policía, Municipio, Cuerpo de Bomberos, Servicio de Rentas Internas (SRI) y Ministerio de Salud (Villacrés, 2009:45) pues estas disponen tanto de leyes que regulan el trabajo sexual/prostitución, pero a la vez - en un desconocimiento de lo que es la trata- no logran reconocer a una víctima de explotación y con eso existe una inoperatividad en cuanto a la puntualización y a la aplicación de la ley frente a los casos. Es decir, resultan entes indefinidos en esta incompleta y enredada discusión.

La Ordenanza es una fiel muestra de este problema, ya que aboga por una protección de una población tradicionalmente reconocida e intervenida como vulnerable, en detrimento del reconocimiento, protección y atención de mujeres adultas y otros grupos que ejercen el trabajo sexual pero que terminan también siendo tratada/os, violentada/os y re victimizada/os física, psicológica y sexualmente por la sociedad, por quienes los explotan y también por el mismo Estado.

Refiero y propongo re victimización<sup>73</sup>, ya que es el mismo gobierno local el que permite esta perpetración al no tener acciones claras, al igual que el gobierno central, pues el sistema judicial ha sido incapaz de dar una respuesta eficaz a las víctimas, tanto desde el acceso a la justicia y la protección de las víctimas. La conferencia hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas (2002) indica que al momento de fallar en la identificación una persona como víctima de trata, esta va a resultar probablemente en la posterior negación de sus derechos, y por ende tiende bajo enfoques de seguridad, a ser propensa a la violencia estatal.

Resulta ilógico pensar en políticas públicas locales enfocadas en la protección de los derechos humanos de los sujetos en situación de trata para la explotación sexual,

---

<sup>73</sup> De acuerdo al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, citado en Hernández (:56), la re victimización se define como “aquella que se deriva de las relaciones de la víctima con el sistema jurídico-penal, con el aparato represivo del Estado y supone en último término, el frustrante choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la realidad institucional”

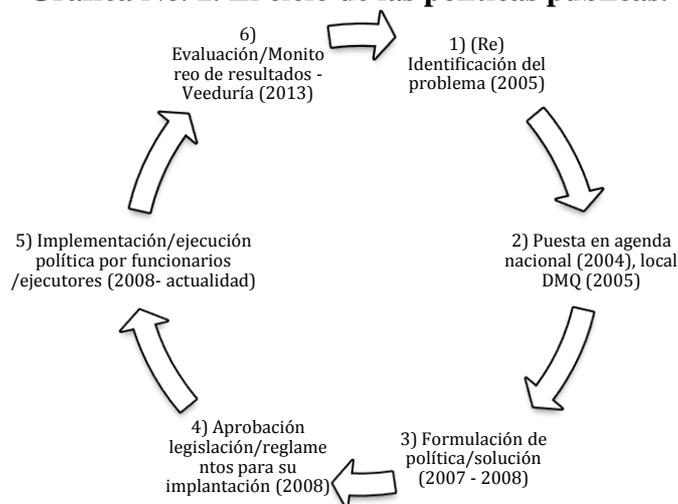
cuando su aplicación no cumple con los principios de no discriminación, la seguridad y trato justo, el acceso a la justicia, el acceso a la acción civil e indemnización, al régimen de residencia, a la salud y otros servicios, la repatriación y reintegración –segura-, a la recuperación así como a la articulación y fortalecimiento de redes de cooperación intergubernamental para su completa atención tal como que propone el Alto Comisionado para los Derechos de Humanos (2002), lineamientos que aplicados permiten el reconocimiento y restitución efectiva de los derechos de la personas en situación de trata. De acuerdo a Jordan (2003:1), respuestas inapropiadas como estas no son sorpresa, ya que respuestas “respetuosas de los derechos humanos en la ley, en las normas y en la práctica” todavía no son entendidas y menos aún construidas en todo el mundo. Y es que, nos vemos enfrentados no sólo a concepciones incompletas de una realidad tan compleja, sino que este problema sigue siendo abordado desde miradas que vedan el trabajo sexual y por consecuencia diluyen una realidad todavía más aberrante, la cual se oculta en esta clandestinidad cómplice.

Hay policías que se especializan en el tema de trata. No obstante, ¿qué pasa con los que ya están expeditos en cuanto a la trata? Si en un principio no conocen el tema y cuestionan los operativos: “yo no sé cómo nos hacen perder el tiempo, haciendo operativos con putas”, luego van conociendo, tomando conciencia, sobre todo cuando se les dice que son adolescentes. -“Ah, perdón, no entendemos” -. Y en el momento en que ya saben y pueden manejar los operativos, los cambian y les ponen a dirigir tránsito. (FNJ, 2013: 60)

### **Ciclo de la política logrado**

De acuerdo a Janet Kelly (2003) la política pública se desarrolla en un proceso de seis pasos, tal como se muestra a continuación de acuerdo a las actividades realizadas por la administración del DMQ:

**Gráfica No. 1. El ciclo de las políticas públicas.**



**Fuente:** Kelly (2003:63). **Elaboración:** Propia

La Ordenanza 246, de acuerdo a Kelly (2006) cumple con su ciclo como política pública correctamente, siendo que pasó desde una identificación del problema hasta su aprobación como legislación municipal. Ronald Weitzer (2007) indica que cuando las autoridades asimilan un problema social, esto quiere decir que este ha sido institucionalizado, en este caso el problema de la trata de personas con fines de explotación sexual se materializándose en una ordenanza que cumplió con este objetivo. Uno de los entrevistados, lo expone así:

La estrategia para institucionalizar una política pública puede ser por medio de una Ordenanza y con eso un plan de acción que permita ponerle recursos, también puede pasar por un proyecto, que se lo establece por una legislación, un plan de acción y recursos, o se puede plantear por medio de un servicio. Ya sea por una Ordenanza, proyecto o servicio, mediante la política pública entregas o creas instancia a la cual le das potestad para trabajar el tema específico, en este caso el de trata, entonces pensamos en dar todo para institucionalizar la Ordenanza municipal. (Entrevista 1, 2013)

Incluso, es necesario mencionar que la Ordenanza esta complementada por la participación ciudadana así como por la especificación del origen del financiamiento de las acciones especificadas en su cuerpo. En ese sentido se puede ratificar que bien se le ha dado una estructura a la Ordenanza, e inclusión la ha dotado de la capacidad de monitoreo por parte de la sociedad civil, de acuerdo a Kelly (2003:78), “la evaluación

debería ser incorporada como una parte integral de la política desde el diseño inicial”, pero además ha estipulado que justamente el evaluador debe ser la sociedad civil, en reconocimiento de la necesidad de tener un ente independiente de los llamadores ejecutores, que en este caso es el Municipio.

No obstante, es justamente en la implementación de la política por medio de los funcionarios y los ejecutores en que no ha habido los resultados esperados. Según Kelly (2003:77) cuando “cuando surgen divergencias entre los objetivos planteados por una política pública y las acciones de los encargados de su implantación, se dice que existe un problema de agenda”, lo que indica que la *autoridad* que ordenó un propósito así como la manera en ponerlo en marcha no resulta congruente con las acciones del *agente*, es decir quienes tienen a su cargo su ejecución. Pero además, esta implementación careció de una autoridad viva, ya que poco después de su sanción, el municipio vivió su cambio de administración tal como el voto popular del

A continuación, tras un trabajo de acercamiento gracias a la Veeduría Contra la Trata se mencionará algunos de los limitantes identificados y que no han permitido a los ejecutores la implementación de la política pública a nivel local para poder tener una acción real frente a la trata de personas.

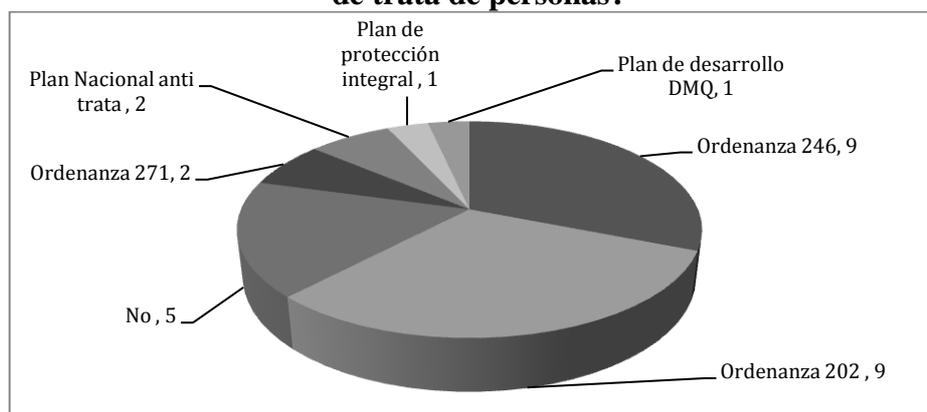
### **La respuesta del municipio: Una política intermitentemente**

En un fuerte intento por entender las razones que han debilitado la política municipal en cuanto a trata de personas refiere, al menos desde lo que la actual administración manifiesta, se ha podido constatar que a política no es conocida, y mucho menos aplicada. Lamentablemente, lo que se ha podido observar en la actualidad, es que la Ordenanza 246 no es del gran conocimiento de quienes están vinculados de alguna forma en su aplicación.

De una encuesta aplicada a funcionarios municipales, se pudo encontrar que de 20 cuestionarios aplicados, únicamente el 31% de las respuestas indicaron a la Ordenanza 246 como la política pública municipal que trabaja el tema de trata de personas, el otro 31% de las respuestas indican que no conocían ninguna política pública local para este fin, mientras que el (17%) hizo referencia a la Ordenanza 271, y finalmente el 7% restante hizo mención a la Ordenanza 202.

Es decir, nos encontramos con funcionarios principalmente del nivel operativo y decisorio que desconocen a la ley y menos aún saben cómo aplicarla. De esto, se manifestó “que no hay una sensibilización y difusión de la normativa, o sea, hay mucho desconocimiento de la normativa, no se ha sensibilizado primero a los ejecutores” (Funcionario público 1).

**Gráfica No. 2. ¿Conoce usted las principales políticas públicas locales en materia de trata de personas?**



**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia

Así mismo, de acuerdo a la actual realidad del municipio y desde lo que la red conoce, se puede confirmar que tampoco existen diagnósticos, metodologías estandarizadas y protocolos de intervención (establecidas en la disposiciones transitorias de la Ordenanza) que permitan a los funcionarios públicos tener una idea clara de cómo actuar al momento de encontrarse con un caso y potencial caso de trata y explotación sexual, al menos es lo que conoce hasta el momento.

En este sentido tanto organizaciones de la sociedad civil, así como ciertos funcionarios públicos indican que la Ordenanza 246, es una política pública que no opera actualmente de la manera en que se la estructuró.

Tal vez sea muy poco objetivo, pero creo que no, lo que hizo fue ponerlo en los discursos, ponerlo en las agendas probablemente, pero más allá de esto y te estoy sincero no creería que hay acciones reales o al menos acciones eficientes. Ciertamente hay mesas de diálogo, discusiones, incidencia pero no te diría que hay una real acción. (Entrevista 4, 2013).

De acuerdo a las diversas fuentes, ni el cierre de los night clubs (Artículo 18), acción ejecutable de la Ordenanza de acuerdo a las competencias del municipio, ni la prevención, mucho menos la protección de las víctimas, han sido asumidas por municipio, ya que tal como se ha ido mencionado tanto nivel nacional como local, las acciones alrededor del delito estamos en las manos del poder judicial que funciona a nivel nacional, mientras que las casas de acogida funcionan a través de organizaciones de la sociedad civil como lo era la casa de acogida de la Fundación Nuestros Jóvenes<sup>74</sup> y la casa de acogida que maneja Fundación Alas de Colibrí,

Sin embargo, esta inhabilidad no se percibió desde un inicio. Desde el testimonio de la persona Entrevistada 3, la Ordenanza en un primer momento tuvo un gran despegue, ya que su reglamento se logró construir, se realizaron gestiones para la utilización de recursos para los fines que esta explicita como la generación de un diagnóstico así como de protocolos y metodologías estandarizadas, tal como indican sus disposiciones transitorias. Pero hasta el momento, se desconoce su oficialización, y de acuerdo a los resultados lo más evidente es que no se hayan realizado. En ese mismo sentido, no existen protocolos municipales específicos para el tratamiento de víctimas de trata, y si existe alguno como el del COMPINA<sup>75</sup>, no responden al particular tema de trata con fines de explotación sexual.

Por otro lado, de acuerdo a Norman Wray, concejal quien apoyó en gran parte la aplicación de la Ordenanza, mencionó en Radio Quito (2011) que el Municipio tenía como responsabilidad pero además que estaba en ese momento realizando la coordinación de actividades tanto con Fiscalía, Intendencia, así como con gobierno nacional y policía para la identificación de los lugares de tolerancia con trata de personas para la respectiva aplicación de la Ordenanza. Para el año 2011, se indica que 5 locales comerciales donde se encontraron a personas en situación de trata fueron cerrados gracias a la aplicación de la ordenanza.

---

<sup>74</sup> En Quito, la Fundación Nuestros Jóvenes a partir del año 2001 ejecuta el proyecto “Hogar de la Madre Joven”, para apoyar a mujeres adolescentes, sin embargo es en marzo de 2006, cuando esta fundación presentó un proyecto a la OIT para la atención de víctimas de explotación comercial en la provincia de Pichincha, el mismo que ha tenido apoyo estatal a través del INNFA y el MIES.

<sup>75</sup> Ruta de protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. Fuente: <http://www.spinaquito.gob.ec>

Estas declaraciones se ven apoyadas por una acotación del entrevistado 3, quien indica que el prostíbulo “La Luna” fue cerrado gracias a la aplicación de la Ordenanza 246. No obstante, este mismo testimonio afirma que no todos los casos han presentado este final feliz:

Siempre me preguntan y yo siempre me he preguntado, cuál fue o cómo fue el argumento interno municipal, ya documentado, que permite comprender como se logró ya la clausura del local “La Luna”, porque a partir de ese entonces han existido otros casos. Así por ejemplo, tuvimos una sentencia condenatoria del caso “Tree Star”, un local que está todavía abierto y funcionando, pero el cual a la final no se lo pudo cerrar en ese momento, pero que finalmente se lo cerró en esta administración, basándose en la Ordenanza, pero por alguna razón volvieron abrir aduciendo que no había una Ordenanza legal para cerrarlo, eso es algo que nosotros nunca entendido, que en un periodo si hubo un argumento legal y en otro período no hay un argumento legal que haga que puedan cerrarse estos locales (Entrevista 3, 2013.)

Entonces, la aplicación de la norma, es aplicada arbitrariamente, peor aún es aplicada de acuerdo a la acción de ciertas personas a dentro de la institucionalidad, como Alexandra Moncada, Ex Secretaria de Desarrollo de Inclusión, Margarita Carranco, y Normay Wray, es decir se rige bajo la discrecionalidad facultativa de autoridades locales perdiendo así su carácter obligatorio. Sin estas figuras, la institucionalidad presenta una desatención frente a la aplicación de la Ordenanza, que no obliga, que no restringe ni que restablece. Fundación Nuestros Jóvenes (2013:61) asevera que fue Margarita Carranco quien da su apoyo político y quien posiciona el tema en el Municipio, mientras que la institucionalidad, desde lo operativo hasta lo político, presentó una mínima apropiación y nula capacidad de hacer regir sus normas.

Desde mi lectura ha pasado efectivamente la Ordenanza municipal no se hubiera podido crear si no hubiera habido la voluntad política, en ese entonces de la vicealcaldesa Margarita Carranco, quien atendió el tema y quien dijo hagámoslo. Ella mismo convocaba porque siempre que te convoca una persona de ese rango, la gente llega. (Entrevista 3, 2013)

Es decir, la aplicación de esta Ordenanza, presenta una personalización evidente, ya que esta requiere de una figura que pueda empujar la realización y consumación del proceso

legislativo, administrativo y operativo que esta obliga. Lamentablemente se puede concluir que la visibilización y legislación del tema dentro del gobierno local no necesariamente significa permear a la institucionalidad en todos sus niveles para su correcta ejecución, pues la acción se circunscribió a la administración de turno y peor aún, a la acción de un solo departamento.

Lo que es visibilizado es por épocas, por modas se van trabajando los temas, por ejemplo estuvo muy a la moda el trabajo infantil que no necesariamente es trata pero que se puede visibilizar dentro de las formas de trata, en este tema uno puede ver que desde el Estado Central hay ya una coordinación con el estado seccional. (Entrevista 4, 2013)

Lo que es claro, es que la política pública del Municipio Metropolitano del Distrito Metropolitano, en materia de trata, se debe y responde a un momento político y una coyuntura específica, lo cual activa y a la vez desactiva su aplicación. De esto, el entrevistado 3 manifiesta: “Por el momento político, hubo la posibilidad de respuesta desde lo local, tu sabes estuvo ahí la vicealcaldesa Margarita Carranco, y posteriormente estuvo el concejal Wray.

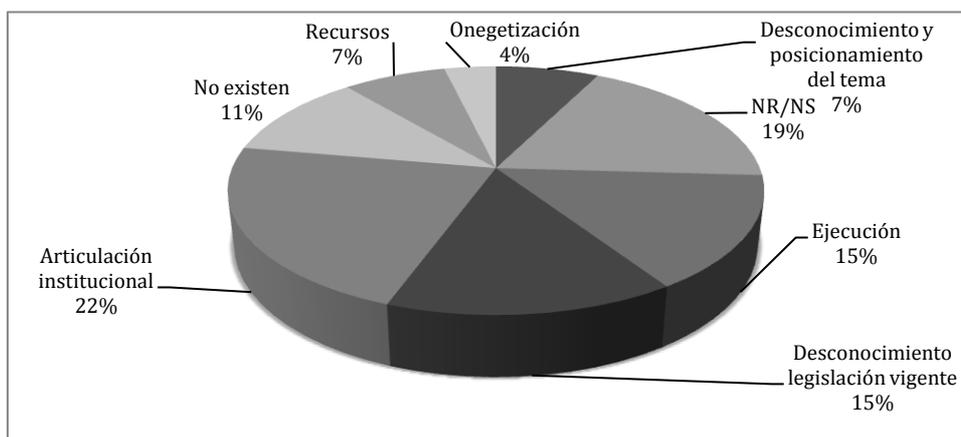
De la mano con estas inconsistencias, nos encontramos con la tradicional discontinuidad de las administraciones de un gobierno específico, en este caso el municipal, frente a las transiciones propias de un proceso de alternancia política, en el marco de una democracia representativa en la que vivimos. La agenda de trabajo que cada administración posee no necesariamente concuerda con la otra, y contrario a lo se puede pensar, muchos de los planes, programas y proyectos a medio desarrollo, en ocasiones son olvidados o recomenzados por las nuevas administraciones. Y al parecer, la Ordenanza va siendo afectada de la misma forma.

De acuerdo a algunos funcionarios que actualmente están en la institucionalidad, el mayor problema para la ejecución de las política públicas locales para la erradicación de la trata de personas para la explotación sexual, además del desconocimiento y el posicionamiento del tema (22%), es el desconocimiento de lo que sucede con las políticas (19%), el desconocimiento de la legislación vigente (15%), la vaga ejecución (15%) y la falta de articulación institucional (11%).

Esto indica, que desde la perspectiva de los mismos funcionarios públicos existe un reconocimiento de que la capacidad municipal para asumir el tema de la trata de personas no es consistente. Por un lado se ve como una ordenanza no perdura en el tiempo, puesto que no se la conoce, y requiere de una activación política como lo es un posicionamiento para su ejecución, así mismo se reconoce que la ejecución de la Ordenanza 246 y ordenanzas conexas no son eficaces para el fin específico, además de la débil articulación institucional, tanto a nivel interno como lo es entre las mismas instituciones municipales, y a nivel externo, con el resto de instituciones vinculadas al tema, lo que refiere un trabajo conjunto con instituciones del Estado central, organizaciones de la sociedad civil, y los mismo entes privados.

Seguidamente se encuentran el completo desconocimiento de la misma existencia de las políticas públicas, lo cual fortalece esta periodicidad de la política y de la ordenanza, la ausencia de recursos, es decir la ausencia de la política dentro de los procesos de planificación y la *onegetización*, lo cual refiere la tendencia de las organizaciones no gubernamentales por asumir y atribuirse del tema.

**Gráfica No. 3. ¿Existen problemas con la ejecución de las políticas públicas locales en materia de trata en el DMQ?**



**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia

Añadiendo, existe un gran problema de rotación de personal, el cual impide el sostén de buenas prácticas, alianzas y la aplicación de un conocimiento compartido. La trata de personas, la explotación sexual de personas así como el estupro, son delitos donde se

requiere un cierto nivel de conocimiento, y experticia práctica, lo cual amerita un trabajo profundo y exhaustivo sobre el tema. En la constatación de rotación de personal, los procesos se van cayendo y deben ser reconstruidos; de esta relación, la persona entrevistada 3, comenta:

Otro es el tema de manejar la política a través de que los puestos más importantes de dirección, los cuales cambian permanentemente, entonces bien otra persona viene con una visión distinta con un enfoque completamente distinto y con una línea de cambio también entonces esta de la inestabilidad en nuestro es una de las cosas más complicadas que hemos tenido... esa inestabilidad ha generado que se queden casos caídos. (Entrevista 3, 2013).

Este problema aqueja tanto al gobierno local, así como a las organizaciones de base y el gobierno central. El constante desequilibrio degenera en un gran desgaste sin muchos resultados, además de una constante desarticulación entre las instituciones que trabajan juntas en razón de un tema específico, en este caso a la trata de personas con fines de explotación sexual.

Hay que recordar que tal como indica la Comisión Andina de Juristas citado en Padilla (2007) las políticas públicas no puede ser entendidas como meros actos administrativos, por el contrario son productos sociales que responden a contextos social, culturales y económicos específicos, los cuales determinan una estructura de poder y un proyecto político específico.

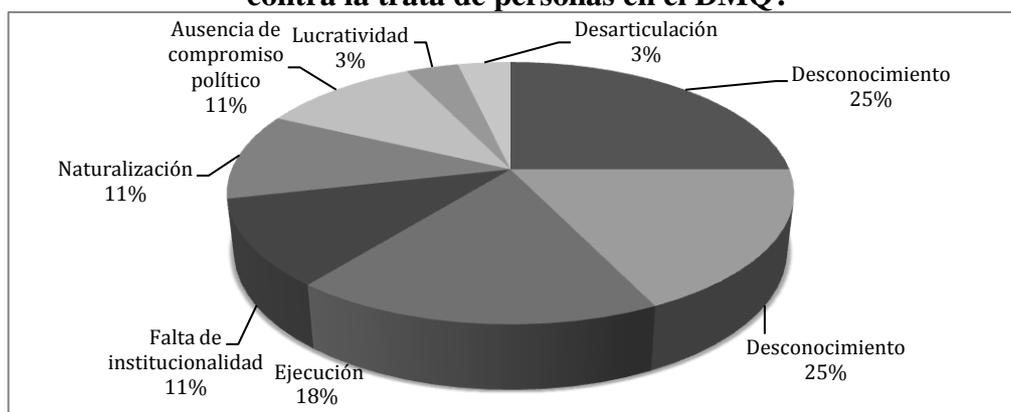
Una política pública no puede construirse sin un pronóstico sobre su aplicación, para lo cual se requiere la comprensión de escenarios institucionales que permitan determinar los procesos de negociación y conflicto alrededor de su ejecución y los procesos de control del cumplimiento en los que opera y operará dicha política. Siendo que la administración pública no posee el ideal de neutralidad, es por ello que la ira y la pasión como indica Weber, afectan de manera directa el funcionamiento de la función pública, así como sucede con la explotación sexual.

De acuerdo a Torres (2011), este tipo de política intermitente responde a la firme dependencia que las estructuras, las relaciones de poder y la institucionalidad tienen con coyunturas específicas. Son justamente los intereses, conflictos y tensiones particulares

y propias de un momento dado los que generan procesos de confrontación del momento, donde la correlación de fuerzas entre actores estatales, públicos y privados expulsa una respuesta dislocada de lo respecta la posibilidad y proyección de una determinada institucionalidad. Es decir, la maniobra del gobierno, desde la administración de turno, se subordina a la confluencia de intereses, tensiones y conflictos que la sociedad y las instituciones del momento presentan y confrontan, así tal como sucedió con la respuesta municipal ante la trata de personas con fines de explotación sexual.

Además del desconocimiento (25%) y los problemas de ejecución (18%), los funcionarios públicos confirman esta tendencia aduciendo como entre los principales problemas que afectan la lucha contra la trata en el Distrito Metropolitano de Quito son la ausencia de compromiso político (11%), la desarticulación entre instituciones involucradas (11%) pero además de la falta de institucional (11%).

**Gráfica No. 4. ¿Cuál cree que es el principal problema/nudo crítico en la lucha contra la trata de personas en el DMQ?**



**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia

Bajo este análisis, bien se puede reconocer que al menos la aplicación de una ordenanza con la estructura pero además con la coyuntura que presenta, va siendo maniobrada bajo procesos administrativos y ejecutorios interrumpidos, a niveles volátiles de estructura política e institucional, que hacen que sea inverosímil la gestión no sólo continua pero también efectiva de las políticas públicas.

Los cambios de administración, hacen que el desarrollo tanto operativo como decisorio de un gobierno como es el municipal pase por constantes desaceleraciones, lo cual genera traumas en su aplicación pero también en su abordaje y reconocimiento. En

el momento en que la priorización cambia con la planificación, muchas acciones estarán siendo fortalecidas, pero en menoscabo o anulación de otras.

### **Desactualización de la estructura orgánica funcional**

Esta ordenanza en muchas cosas no concuerda la realidad existente en este momento y con la estructura que en este momento funciona.

Funcionario público 2

Otro de los problemas a los que se enfrenta el municipio para la erradicación de la trata a partir de la Ordenanza 246, es la incompatibilidad que existe entre la ley con la actual Estructura Orgánica Funcional de la dependencia del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito – MDMQ. Al momento de la sanción de la ordenanza, la administración del Municipio de Quito mantenía una estructura organizativa funcional distinta a la actual, en ese sentido vemos la inoperancia de la ordenanza de acuerdo a los brazos decisorio y operativos especificados.

De esta manera, la Ordenanza hace mención a la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que actualmente como parte de su nivel de decisión sectorial se encuentra la Secretaria de Inclusión Social. En este sentido, la ordenanza es el resultado de una coyuntura política local específica, la cual desde los análisis actuales, se desvanece a partir del ingreso de una nueva administración, pero también esta misma política local no se alinea con la constitución nacional 2008, donde se establecen una serie de garantías que pueden potencializar a la ordenanza y garantizar el involucramiento de las instituciones del Estado Central.

Así mismo, el COMPINA, institución que de acuerdo Ordenanza debe liderar la operatividad de la acciones, depende de la Secretaría de Inclusión Social, es decir no posee un grado de decisión para realizar estas acciones, mientras que Patronato San José, institución que resulta el brazo operativo de las acciones en el ámbito social por parte del Municipio, no está articulada a la ordenanza, siendo que esta institución lleva a cabo programas para la erradicación de la mendicidad y del trabajo infantil, así como de inclusión de género, los cuales se alinean a la erradicación de la trata. De ahí lo que funcionarios públicos aducen que la Ordenanza es inoperable e inaplicable.

## **Desactualización y desarticulación normativa**

Acompañándole, actualmente, el permiso de funcionamiento de locales comerciales ya no se obtiene de la manera previamente descrita. Actualmente esta responsabilidad y potestad se ha transferido en gran parte al Municipio de Quito, a través de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas, establecida a través de la ordenanza 308, la cual fue expedida el 30 de marzo del 2010, y mediante la cual se integran las diferentes autorizaciones administrativas tales como: Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS), Informe de Compatibilidad de Uso de Suelo (ICUS)<sup>76</sup>, Sanidad, Prevención de Incendios, Publicidad Exterior, Ambiental, Turismo, y por convenio de cooperación Ministerio de Gobierno (Intendencia de Policía)<sup>77</sup>.

Por ende, ahora el Municipio tiene mayor capacidad de control sobre el mismo funcionamiento de locales comerciales, aunque todavía no se puede establecer acciones para imposibilitar que los/as dueños de un lugar de tolerancia donde se haya encontrado trata de personas deje de tener cualquier tipo de actividad económica permanentemente, ya que el registro único de contribuyentes, mediante el cual se realiza para registrar e identificar a los contribuyentes, requisito para poder tener cualquier tipo de actividad económica a nivel nacional, es manejado por el Sistema de Rentas Internas. Esta institución del Estado Central, es la única capaz de no permitir a una persona natural o jurídica a establecer algún tipo de actividad comercial.

Agregando, la Ordenanza 321, sancionada el 7 de julio de 2011, la cual regula el ejercicio sancionador en el Municipio de Quito a partir del ejercicio de las potestades de inspección general, de instrucción, de resolución y ejecución en los procedimientos administrativos sancionadores, encabezada por la Agencia Metropolitana de Control.

En esta Ordenanza se establecen las multas que deben ser aplicadas a locales comerciales que hayan infringido la ley, de acuerdo a su respectiva categorización. Así por ejemplo, para los administradores que desempeñen actividades económicas incorporadas a la Categoría III<sup>78</sup> que hayan incumplido con las resoluciones, violado de

---

<sup>76</sup> Establecida en la ordenanza 0255, que establece el régimen de uso de suelo en el DMQ.

<sup>77</sup> <http://www.quito.gob.ec/component/content/article/224-proyectos-planificacion/332-luae.html>

<sup>78</sup> Actividades tales como night club, salones de masajes, cabarets, centros de tolerancia y similares, las cuales para efecto del presente control serán consideradas dentro de la precitada en la Categoría III, a pesar de que su categoría normativa de acuerdo al riesgo de la actividad económica corresponde a la II la cual responde a “Dentro de esta categoría están los establecimientos de mediano y alto riesgo para las

sellos, hayan tenido incumplimiento de orden de clausura de establecimientos, o inobservancia de actividades económica en el DMQ, de acuerdo al Artículo 25 sobre el apremio patrimonial, se aplicará la multa de diez remuneraciones básicas unificadas mensuales, por primera vez. Si es reincidente, se aplicará una multa de veinte remuneraciones básicas unificadas mensuales.

Estas Ordenanzas facilitan la aplicabilidad del Artículo 18 de la Ordenanza 246, ya que determinan reglas y sanciones específicas para que los locales comerciales funcionen como night clubs, ratificando así su potestad para el cierre de las mismas, sin embargo como ya se ha mencionado no es completa competencia del municipio porque en este caso compete a la acción judicial confirmas la existencia del delito, aunque en lo que si aporta es en el sentido de establecer sanciones al momento del incumplimiento de la normativa así como del tradicional rompimiento de sellos que resulta muy común en estos casos.

Por otro lado, también existen Ordenanzas que se articulan al trabajo para la erradicación de la trata de personas en el municipio como lo es la 271, sancionada el 29 de septiembre de 2008, la cual reconoce la responsabilidad del municipio de atender a personas en movilidad humana, entre ellas víctimas de trata, para la cual establece la existencia de la casa de movilidad humana, una red distrital de servicios, la mesa distrital de movilidad humana y un observatorio (Artículo 5) para la efectiva entrega de servicios. También la Ordenanza 202, la cual habla del Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el DMQ, donde de establecen principios y bases que determinan al Sistema de Protección Integral de menores - SPINA- aplicado por el Municipio.

Estas y otras Ordenanzas articuladas permitirían asimismo la ampliación y fortalecimiento de campañas así como de redes de servicios para personas identificadas como prioritarias como son niños/as y adolescentes, pero además personas en movilidad humana, población que es proclive a la violencia y a su explotación. Existe, por lo tanto, una desactualización en cuanto a la normativa aplicable para este fin. La Ordenanza en su momento no se articuló con otras ordenanzas, que pueden hacer efectivo el cierre de

---

personas, bienes y ambiente. Establecimientos dedicados a la fabricación, o comercios que almacenen combustibles, y lleven a cabo procesos de transformación mediana o altamente complejos. Ejemplo: Bares, karaokes, panaderías, distribuidoras de gas, etc.” ([http://www.quito.gob.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=332&Itemid=84](http://www.quito.gob.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=332&Itemid=84))

los lugares donde se encontrase el delito, pero además herramientas que hacen más factible el trabajo de protección y atención de las personas en situación de trata, en este caso con fines de explotación sexual.

En relación a la Ordenanza, sabemos que es una ordenanza que rige en el Distrito pero hay otros reglamentos que no permiten la aplicación de las Ordenanzas. Es claro que quiere eliminar, que quiere brindar espacios, brindar servicios, pero las competencias de cada institución no nos permite operar las Ordenanzas, particularmente en este tema, es un tema que casi nadie ha querido tratar. (Entrevista 2, 2012)

### **La ausencia de datos**

En el Ecuador, existe como figura delictiva desde el 2005, no hay estadísticas oficiales, son las fundaciones las que atienden a este sector de la población las que proporcionan algunas cifras.

Margarita Carranco

En cuanto a la identificación de la brecha entre el deber ser y el ser, base para la construcción y proyección de una política pública, esta surge a partir de la planificación prospectiva, la cual desde la información existente establece cual es el escenario tendencial, el escenario deseado y el escenario real del fenómeno en un territorio determinado, en este sentido el tema no posee información necesaria para poder evaluar la gravedad del tema y con esto cual es el escenario tendencial o a futuro que se tendrá si no existe una intervención adecuada, evitándose así el efecto necesario para el involucramiento más fuerte por parte de las autoridades como de la ciudadanía. Dadas estas condiciones este inciso es muy difícil de construir siendo que la trata es un mal que se ejerce en la ilegalidad, es naturalizada e indetectable, por ende no es visible ni posicionada en la agenda pública. La carencia de cifras es un problema constante para la visibilización del tema tanto en el Distrito Metropolitano de Quito así como en el resto del país.

El tema de las estadísticas, vemos que hay diferente fuentes, diferentes organismos internacionales hablan estas grandes cifras, son muy fuertes las cifras. Sin embargo, si tenemos que tener en cuenta que si es difícil manejar cifras estadísticas, porque hablamos de un subregistro en los casos. Es un negocio ilegal, y hablemos de la dificultad existente para que las víctimas denuncias. Ahí en las

estadísticas, justo lo que se decía, FLACSO que hay muy pocas estadísticas en el Ecuador, porque necesitamos que las víctimas vayan a la fiscalía y denuncien<sup>79</sup> (Argentina Santacruz, 2012).

Además de las diversas confirmaciones sobre la carencia de la información que permita el combate efectivo de este mal (Véase Anexo No. 35), y la ausencia de denuncia<sup>80</sup>, también encontramos un conflicto en cuanto a lo que respecta su crecimiento. De acuerdo a información de Carlos Martínez de la radio de Naciones Unidas (2011), la trata de personas ha experimentado un aumento de un 1000% en sólo cuatro años, sin embargo este dato resulta cuestionado y desestimable ya que dicho enunciado se enmarca en una cantidad de denuncias realizadas<sup>81</sup>

La ausencia de datos, no sólo obstaculiza la visibilización y la atención de la trata con fines de explotación sexual, pero además da lugar a una sencilla monopolización de datos, los cuales al ser pocos, terminan por ser utilizados y reproducidos prontamente. Así por ejemplo esta aumento del 1000% tal como se indica no puede ser entendido como una crecimiento pues para poder tener una estimación de un crecimiento hay que tener una certeza de los datos, y como se ha venido reiterando esto no existe, por otro lado lo que sí se puede interpretar del crecimiento de las denuncias es la visibilización y procesos de desnaturalización cada vez mayores de la trata con fines de explotación sexual.

Vance (2011), indica que la circulación masivamente exagerada de estos número de gente tratada, hace que otras cantidades más prudentes sean desestimadas, tendencia que termina por distorsionar y perjudicar las intervenciones estatales. Mas sin embargo, es evidente que tal como se ha ido mencionando a lo largo de este documento, Quito es una ciudad con una fuerte presencia del fenómeno tal como el entrevistado 4, lo afirma:

Es difícil responder esa pregunta – sobre la presencia de trata en el Municipio-, en el sentido de que no tenemos indicadores, no tenemos

---

<sup>79</sup> Un número no podemos decirlo ya que los números salen básicamente en las denuncias y las denuncias son muy reducidas en relación al número de casos existentes, precisamente porque las víctimas son muy intimidadas y difícilmente se detecta, es un delito tolerado, invisibilizado. (Diego Falconí, 2013)

<sup>80</sup> No se denuncia por varios aspectos, uno de ellos es por la estigmatización, por el temor a la estigmatización por parte de las víctimas o de los padres de las víctimas, también por el temor de las represarías que pueden tener frente a los tratantes, por lo general los tratantes son personas con una situación de poder tanto económico, como de influencias y de presión. Soledad Coloma (FLACSO)

<sup>81</sup> Las denuncias hechas por este tipo de crimen pasaron de 99 en 2005 a casi 900 en 2009.

formas de conocer lo que pasa, lo que se tendrían son percepciones en función de los casos que se han encontrado, en función del énfasis que tiene cada organización. (Entrevista 4, 2013).

Además Quito, ha sido el territorio donde se dieron dos casos emblemáticos a nivel nacional, lo cual hace innegable la presencia de la explotación sexual y la trata de personas en la localidad, aunque estos casos han limitado el problema únicamente a nivel de prostíbulos y centros nocturnos, lo cual restringe la extensión y la comprensión de la explotación sexual y la trata de personas.

### **La confusión entre trata y prostitución**

Lo ven más desde el punto de vista moral, pero no como un delito lo que es la trata y ni siquiera pueden diferenciarlo con claridad, entonces yo también pienso que la prevención es muy necesaria.

Funcionario público 3

Otros de los elementos que hacen que la aplicación de la ley sea frágil desde lo que se ha podido evidenciar en el MDMQ, es la constante confusión tanto entre la población como por parte de funcionarios públicos y de justicia entre el concepto de trata de personas con fines de explotación sexual con otros fenómenos como el trabajo sexual<sup>82</sup>, que no es penado pero tampoco regularizado, y otros delitos como el proxenetismo, etc. Incluso se ha podido certificar que muchas veces las acciones, desde la planificación pero sobretodo la ejecución, se van diluyendo ya que existe una confusión que evita dilucidar estas imprecisiones. En este sentido, existe todavía una ausencia de reconocimiento de este mal, las diversidades de trata, así como la aplicación de la ley, lo cual hace menos probable la generación de una voluntad e intención institucional por trabajar el tema. Sobre esto, la persona entrevistado 4 acota:

Esta falta de sensibilidad al tema hace que ellos – sobre los funcionarios públicos- de alguna manera nace de que consideren que nosotros exageramos en la solicitud de respuesta y en las demandas que le hacemos al Estado, yo no siento que las organizaciones demandamos más de lo que ellos deberían hacer. Yo creo que es una

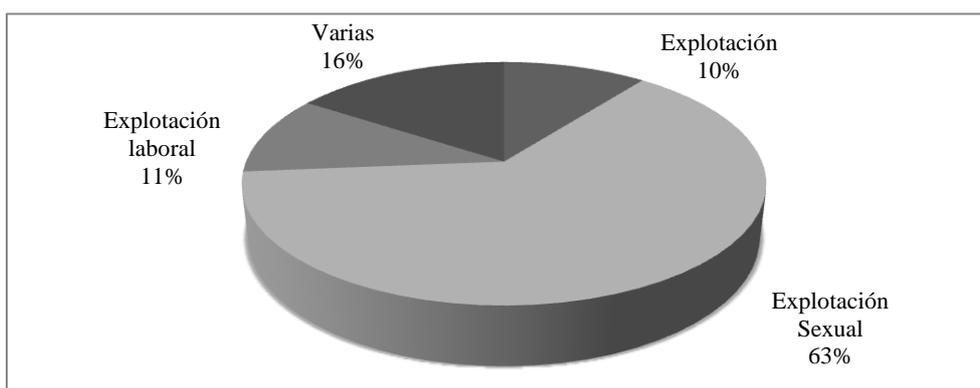
---

<sup>82</sup> “En este sentido, se plantea la diferencia entre el término prostitución que refiere a la idea de mujeres de comportamiento inmoral, que “se venden” y el término menos estigmatizante trabajo sexual que refiere ascéticamente al proceso de venta de sexo por dinero”( O’Neill, citado por Musto y Trajtenberg, 2012)

falta de sensibilidad al tema, no se puede responder a un delito de hurto, o a un delito de robo como a un delito de trata de la misma manera entonces a veces esta falta de capacitación y de sensibilidad se ve reflejado a la hora de dar una respuesta integral. (Entrevista 4, 2013).

La limitada comprensión del problema se confirma mediante este desconocimiento de sus diversas manifestaciones, ya que de acuerdo a este mismo cuestionario, el 63% de las respuestas arrojan que la trata de personas responde únicamente a explotación sexual, el 16% hace referencia a varios fines de la trata, el 11% hace referencia a explotación laboral y finalmente el 10 % hace referencia a la explotación sin especificar un fin. Nuevamente, se evidencia que la trata de personas sigue siendo únicamente comprendida desde la explotación sexual, lo cual hace que el resto de modalidades sean imperceptibles. Esta naturaleza se explica incluso por la misma existencia de la Ordenanza 246 pero también por la tradicional vinculación del tema con dicho fin –trata de blancas-. De acuerdo a Vance (2011) esta vinculación con la prostitución forzada como la forma de tráfico más común, insiste que la peor forma de explotación y de degradación de la mujer es mediante un aspecto sexual, sin embargo otras formas ruines de explotación como puede ser el servilismo y el mismo matrimonio forzado, otras formas de trata que incluso son sostenidos mediante la violencia sexual.

**Gráfica No. 5. ¿Cuáles son los fines de la trata de personas?**

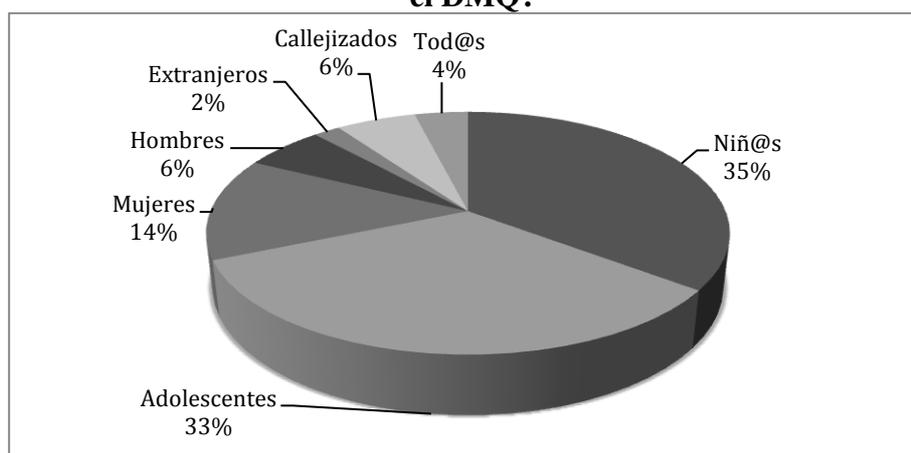


**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia.

Conjuntamente, la institucionalidad pública del MDMQ ha generado una imagen bastante específica de la población “objetivo” de la trata y la explotación sexual, niños, niñas (35%) y adolescentes (33%) reconocidos como los más vulnerables

ante este mal, seguido de mujeres (14%). Esto, como anteriormente se mencionó, puede explicarse desde la misma Ordenanza 246, la cual limitó la comprensión de la trata, sus modalidades así como sus víctimas, pero además de la tendencia que existe por establecer a las víctimas como individuos inocentes y crédulos. Esta tendencia, indica Vance (2011), desconoce el poder de decisión y de agencia de las personas que incluso tenían conocimiento de su vinculación a la industria del sexo previo a su traslado, pero además deja sobrentendido la obligación del Estado por proteger y restituir a aquellos castos/as que lo merecen, en depreciación de aquellos que no<sup>83</sup>. De esto bien se puede recordar las palabras del anterior Fiscal General del Estado, Washington Pesantez, quien al referirse sobre las trabajadoras sexuales indicó: “pero, me van a decir que esas son unas pobres virgencitas” (Mantilla, 2010: 191).

**Gráfica No. 6. ¿Cuál cree que es la población vulnerable a la trata de personas en el DMQ?**



**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia.

De esta anemia, lo que hay que puntualizar es que los locales conocidos como de tolerancia, esconden a la trata con fines de explotación sexual bajo prostitución, o ya

<sup>83</sup> Bethancourt (2010) indica que el trabajo sexual, también conocido como prostitución, resulta una acción que separa a la mujer “buena”, “pura”, “honesta”, “sana” frente a la mujer “mala”, “impura”, “corrupta”, “malsana”. Este antagonismo va siendo definido por el manejo de la sexualidad que las mujeres tienen, por un lado, la mujer “buena” posee una sexualidad pasiva e incluso lo que socialmente se considera como necesaria para los fines de la institución del matrimonio, versus la segunda, la cual resulta poseedora de una actividad sexual “demasiado” activa, pues su función dentro de la sociedad se dirige a dar/generar placer en los hombres, es desconocimiento y rechazo a la normas sociales. La mujer A, realiza las tareas que la mujer B, no puede cumplir y vicerversa, siendo que desde la simplicidad de la dialéctica, la existencia de un ser supone la existencia de su antagónico, siendo ambas integradas y funcionales para la sociedad.

sea acuden a la figura de proxenetismo, en el caso en que se les inicia un proceso judicial, para poder evitar la condena que la trata establece.

De acuerdo a Musto y Trajtenberg (2011:3) la libertad, como uno de los criterios que caracterizan a los tipos de trabajo sexual, es establecida por parámetros como son la opción de dedicarse al oficio, así como de dejarlo, además de las condiciones de trabajo como las horas/cuotas a cumplir, los servicios a los clientes, tipos de actos sexuales, niveles de seguimiento y protección sexual, etc. De acuerdo a esto, se puede entrever que existen personas que por la vía de la fuerza, la violencia, la amenaza y el engaño han sido reclutadas para el ejercicio de la prostitución, también conocido como trata con fines de explotación sexual, es decir personas que carecen de decisión sobre sus cuerpos y que son sometidas a prácticas esclavistas, mientras que por otro lado existen personas a quienes se les reconoce su poder de agencia y de autonomía en el ejercicio libre y sin coerción.

Sin embargo, el grado de libertad de esta decisión tiene su límite, ya que en el Ecuador, la prostitución se ha visto explicada desde la pobreza y la violencia, es decir desde externalidades estructurales como lo es la carencia de capital económico, social, cultural, social, etc., así como por internalidades como lo son creencias, valores, preferencias, prácticas aprendidas y naturalizadas.

Desde el testimonio de Argentina Santacruz (2012), la mayoría de mujeres que son trabajadoras sexuales tomaron la decisión de hacerlo dada una vida de violencia tanto física como de carencias, lo que empujó a que se aferraran a este oficio. Desde su conocimiento se indica que más del 90% de las personas que se dedican al trabajo sexual, no lo harían si tuvieran una opción de vida. Sin embargo, esta realidad debe ser respondida desde políticas públicas congruentes con este sector de la población.

Lo que hay que tener claro, es que los centros de comercio sexual necesitan ser objeto de constante control y regulación por las autoridades para asegurar que a las trabajadoras sexuales se les sea aseguradas sus condiciones laborales, ya que a falta de las acciones efectivas como la evaluación, seguimiento y monitoreo del cumplimiento de una reglamentación adecuada para el fenómeno y la erradicación de la coerción y las amenazas para la explotación, la trata y la explotación sexual, resultan siendo delitos fáciles de consumir.

Eso tiene que ver como desde lo que los Estados manejan en el tema, de cómo desde los Estados dan garantía a los trabajadores en cualquier ámbito. Tener los derechos garantizados, mantener las condiciones de trabajo dignas, óptimas, etc. y porque menciono esto, porque esto no es sólo en el trabajo sexual, es también por ejemplo del trabajo forzado de personas en las florícolas en las palmicultoras, que es explotación laboral. Entonces, ahí hay ámbitos o sectores del trabajo que son informales o que son ocultos, a donde el Estado no llega, donde la inspección de trabajo no llega, entonces son zonas donde se desarrolla la explotación y donde se desarrolla la explotación, hay trata. (Gentiana Susaj, 2013).

Adicionando, hay que tener claro que estos lugares no son los únicos espacios donde puede encontrarse la explotación sexual, existen también casas residenciales clandestinas o lugares de alta concurrencia como mercados, terminales terrestres, parques, puertos, etc. donde las personas están siendo explotadas, además de la oferta de servicios en la calle, y la contratación de acompañantes o también conocidas como “scorts” y “call girls”. De acuerdo a Rojas y Ruiz (2012), el trabajo sexual desde sus metas y espacios, ha sabido adoptarse a un sinnúmero de formas para conseguir su persistencia, realidad de la que deben estar conscientes tanto los GAD así como el Estado Central, para la creación de planes, proyectos y servicios que contengan este complejo pero real escenario.

Desde las percepciones de quienes trabajan el tema, hoy en día, dadas las distintas regulaciones a las que se someten por el LUAE, los lugares conocidos como de tolerancia “se cuidan mucho” y no se arriesgan a tener a menores de edad ni a víctimas, la trata ha adoptado aún más formas clandestinas, donde opera con mayor libertad. Se estima que de 150 lugares de tolerancia, solamente 15 podrían poseer trata detectable. De ahí la gran necesidad de abrir el espectro alrededor del tema y repensar de nuevo lo que es la trata, que es la prostitución así como sus alcances y sus formas de operar.

### **Una descentralización y desconcentración problemática: el caso entre el DMQ y el Estado central**

La otra sería que no existen acciones conjuntas, sino que por el contrario son dispersas, cada institución hace cosas por su lado y no hay una coordinación interinstitucional en la cual se hable el mismo lenguaje, haya un mismo enfoque, hayan directrices y hayan herramientas estandarizadas para poder combatir todo esto.

Funcionario público 4

De acuerdo a Kelly (2003) las políticas públicas tienen que diseñarse para que sean factibles y realistas tomando en cuenta a las instituciones ejecutoras, las capacidades administrativas de los funcionarios responsables y las alianzas estratégicas, por lo cual no resulta sana la adopción de soluciones rápidas. La Ordenanza sin duda es una respuesta no sólo natural y beneficiosa, que busca la protección de las personas y grupos afectados, en este caso niños, niñas y adolescentes, pero misma que debería instituirse sobre las bases de la eficiencia, eficacia y la justicia Kelly (2003), lo cual en su momento no fue muy claro.

En este sentido, siendo la trata y la explotación sexual males que no sólo competen al GAD local, sino también al gobierno central, la Ordenanza no contempla sus limitaciones en cuanto refiere la aplicación de la ley, siendo que son delitos tipificado dentro del Código Penal, aunque no correctamente, por lo que la Fiscalía, Policía Nacional (Policía Judicial, DINAPEN), Consejo de la Judicatura, Ministerio del Interior, entre las primeras, son las instituciones quienes de acuerdo a sus competencias deben establecer el hecho del delito, la culpabilidad de los infractores y la aplicación de su respectiva sanción. En este sentido, hay que recordar que los niveles de impunidad, desde la acción judicial, son demasiado altos, de ahí gran parte de la re victimización de la víctima, la ausencia de recuperación simbólica así como de restitución de derechos a través del acceso a la justicia.

De ahí que el Artículo 5 y el Artículo 18, no puedan ser aplicados desligados de las acciones de la función judicial, siendo que hasta que exista una sentencia, persiste el principio de inocencia, establecido en el Artículo 76, Numeral 2<sup>84</sup> de la Constitución 2008 del Ecuador. Pero además, existen entidades como el MIES, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Relaciones Laborales, entre otros, que tienen competencia sobre el tema, principalmente en lo que respecta protección y restitución de derechos, y que también deben trabajar de la mano con el gobierno local.

Lamentablemente, lo que se ha visto es todavía una frágil capacidad de articulación del trabajo institucional, y por el contrario existe una lucha por asumir y/o

---

<sup>84</sup> Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

adueñarse de competencias, o desligarse de las mismas, tal como lo indican los entrevistados 1 y 3.

Los procesos de descentralización, así como desconcentración a los que se ha sometido el Ecuador 1998 han sido complicados ya que han significado luchas persistentes que impiden una clara definición de roles así como de responsabilidades frente al tema. Igualmente, se percibe la ausencia de espacios de diálogo entre lo nacional y lo local, y en el caso de que los hubieran, son casos que no han tenido el éxito que se requiere para evitar confrontaciones y la tradicional ineficacia o limitado alcance local al no tener un apoyo nacional y viceversa. Augusto Barrera (2004) actual alcalde de Quito, citado en el Plan Nacional de Descentralización 2013-2015, señala que “en la última década existen casos específicos y sectores más dinámicos en términos de descentralización, pero no existe todavía ningún proceso global exitoso y culminado de transferencia de competencias desde el Gobierno central a alguno de los gobiernos locales (...) el modelo de voluntariedad y de convenio uno a uno ha profundizado el desorden en la administración pública.” (Barrera, 2004:20).

A nivel nacional, como ya se ha descrito previamente, la competencia sobre el tema de trata lo tiene el Ministerio del Interior<sup>85</sup>, por medio de la Unidad Anti trata desde la Subsecretaría de Garantías Democráticas, sin embargo este órgano opera mediante una comisión interinstitucional que procura articular esfuerzos, sin embargo esta mesa no contiene a ningún GAD ni a sus respectivos representantes a nivel nacional como lo son la Asociación de Municipalidades del Ecuador -AME- y el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador -CONGOPE-, pero aún no han arrojado respuestas contundentes ya que se requiere la aprobación del Plan Nacional para Combatir la Trata a partir de un decreto presidencial<sup>86</sup>. Sobre esto, Margarita Carranco (2013) lo confirma:

La política del gobierno está totalmente dispersa, totalmente, asar de que habla mucho de la mesa interinstitucional, este no funciona y el plan no existe, que no tiene plata, la SENPLADES ha devuelto tres veces al Ministerio del Interior ese plan sin recursos.

---

<sup>85</sup> Previamente lo tuvo el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

<sup>86</sup> “Pero clamamos – dice Margarita Carranco, integrante de la Red Anti trata- para que el presidente Correa firme el Decreto Ejecutivo que determine con claridad la entrega de recursos para abordar la ruta crítica a las víctimas de trata” FNJ, 2013:64)

En ese sentido, lo que se puede ver que existe una nula articulación interinstitucional con intención de trabajar con los GAD en razón de la protección de víctimas y en el seguimiento del proceso penal, así como se puede realizar con el Municipio de Quito desde la Ordenanza. Incluso cuando existen entidades municipales propicias para eso, como es la Secretaria de Inclusión Social <sup>87</sup> y la Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad<sup>88</sup>, el trabajo conjunto con estas entidades es muy limitado, ya que tal como se ha evidenciado en esta investigación mientras existen procesos como la construcción de la creación de infotrata – mapeo geográfico social, el proyecto piloto de adecuación de una casa de acogida emergente para víctimas de trata, así como el Protocolo Nacional Unificado para Atención Integral a las Víctimas de Trata de Personas propuesto por el Ministerio del Interior, las entidades locales persisten exentas.

En el tema de trata como todos los temas que sugieren protección de derechos de población prioritaria, sino existe una articulación institucional, el trabajo persiste con vacíos importante que imposibilidad sobre todo a las entidades locales, y por consecuencia las más cercanas, a realizar un trabajo para erradicarlo. Por ejemplo, generalmente en los operativos que realiza la fuerza pública (Policía Judicial, DINAPEN, Policía Nacional, GIR o GOE) y miembros de la Secretaría de Seguridad Municipal, se encuentran jóvenes, sin embargo los allanamientos se generan principalmente en la noche y si no existe una red de servicios disponible a la madrugada, las víctimas no tienen lugares seguros a donde ir, primero por falta de casas de acogidas, responsabilidad que se atribuye al Estado Central por medio del MIES y también el Municipio en el artículo 12 de la Ordenanza 246, pero intervenciones que no son compatibles con los horarios de atención de los brazos operativos del Municipio

---

<sup>87</sup> Es la instancia técnico-política del Municipio de Quito, encargada de dirigir, planificar, organizar, gestionar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos para alcanzar la inclusión social, especialmente de los grupos de atención prioritaria que se encuentran en condiciones de exclusión, discriminación, desigualdad e inequidad; personas de los quintiles 1 y 2, niños/as y adolescentes; jóvenes, mujeres; gente de tercera edad; personas con discapacidad; con enfermedades catastróficas; en situación de movilidad humana; víctimas de violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil; indígenas; afro ecuatorianos-as; personas con diversas elecciones sexuales, entre otras.

<sup>88</sup> Esta instancia decisoria que busca garantizar desde el Consejo Metropolitano de Seguridad, la construcción de políticas públicas encaminadas a la seguridad ciudadana y una gestión integral de los riesgos así como mejorar las condiciones de gobernabilidad en el Distrito mediante la operación del Cuerpo de Bomberos, Policía Metropolitana, EMSEGURIDAD-Q y Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia

como son los Centros de Equidad de Justicia, las Juntas Metropolitanas de Derechos, las Comisarias, la Casa de la Movilidad Humana, así como los Centros de Desarrollo Comunitarios -CDC-<sup>89</sup>, que a pesar de no ofertar servicios residenciales si pueden proveer de otro tipo de apoyo como el legal, social y psicológico (Artículo 11) . Bajo este panorama, las personas en situación de trata son irremediamente dirigidos a lugares que no resultan adecuados, poniendo así en peligro su integridad física así como psicológica. Otro tema es la aplicación del Código Penal, el cual no ha sido actualizado, lo que genera grandes problemas operativos.

Como te digo estamos un poco detenidos, habría que diferenciar esos ejercicios/esfuerzos del gobierno central por definir las rutas de atención en la parte penal, y poder definir las rutas de atención para las víctimas; personalmente yo no conozco ningún movimiento en el año 2013, ósea yo no sé si han tenido un acercamiento con otro espacio del Municipio pero aquí en la SIS no, eso lidera el Ministerio del Interior y hasta el año 2012 estaba claro en mapear todos los servicios que hay en Quito y a través de lo que ya existía generar estos protocolos, y mapeos. (Entrevista 2, 2013).

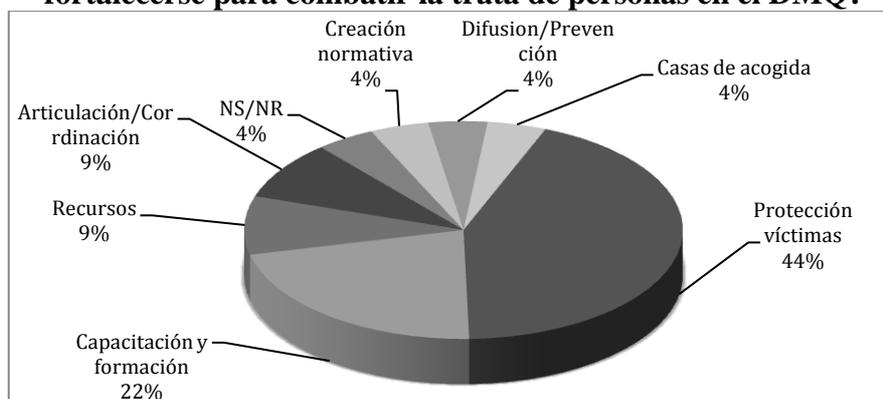
Incluso, lo que se ha podido encontrar es que estos mismos procesos de descentralización han ido a paso lento, las mismas instituciones del Estado central no tienen claro como enfrentarse a un fenómeno que requiere la respuesta de varios problemas sectoriales. La fragmentación, el desacuerdo y la desarticulación hacen que las instituciones del Estado se desgaste en esfuerzos y en discursos discordantes. La Municipalidad, es una institucionalidad que podría permitir la territorialización articulada de todas las acciones, programas, proyectos y en general servicios que tanto

---

<sup>89</sup> El municipio tiene distintas secretarías, distintas instituciones que les compete el tema, entonces el COMPINA y las juntas metropolitanas de protección de derechos dependen tanto de la secretaria de inclusión social como de la secretaria de seguridad, donde esta las juntas metropolitanas que pasaron de inclusión social a ser parte de seguridad ciudadana, entonces los centros de equidad todos estos años han sido un referente de lo que es atención a violencia , esta es una de las tantas formas de atención a violencia, entonces te digo que de alguna manera hasta el año anterior se trabajaba con los centros de equidad siempre fue un referente inclusive territorial con quien contactar en la realidad de los casos por que a nivel de autoridades y a nivel técnico hacemos más bien reuniones de metodología, de análisis de las ordenanzas, pero la operatividad siempre fueron los centros de equidad , ahora como te digo este año 2013, es un año muy particular de transición, muy particular ya que no beneficia en este momento a las víctimas porque hasta que la transición termine, y tengamos claro quien hace que hacemos ahorita es bien difícil el tema de la revisión, entonces es muy difícil claro se articula internamente por un lado, se articula con las veedurías ciudadanas directamente y se articula con el gobierno central a través del MIES y a través del Ministerio del Interior.

la sociedad civil como el Estado central ofrecen en razón de las personas en situación de trata. Los mismos funcionarios reconocen esta necesidad.

**Gráfica No. 7. ¿Qué acciones interinstitucionales que deben realizarse o fortalecerse para combatir la trata de personas en el DMQ?**



**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia.

### La ausencia de recursos

Entonces los CEJ, unidades de violencia y todos los sistemas educativos y todo lo que se ha trabajado alrededor de este tema, nos hemos desvanecido porque no consta ni en los POAS.

Funcionario público 5

Otro de los temas que aqueja en gran parte a la activación de las acciones municipales frente a la trata de personas con fines de explotación, es la invisibilización de esta responsabilidad/problema en las programaciones operativas anuales de cada una de las instituciones involucradas. Tomando en cuenta que las secretarías mencionadas son las responsables a nivel municipal junto al COMPINA de la aplicación de esta Ordenanza tanto en provisión de servicios así como en el cierre de locales comerciales infractoras, son estas instituciones las que debería poseer presupuestos para el efecto. Sin embargo, haciendo una revisión Plan Operativo 2012 y Plan Plurianual 2012 – 2014, así como de los POAS actuales de ambas instituciones se ha podido evidenciar lo siguiente:

- Ninguno de los programas contiene un proyecto específico en razón de la erradicación de la trata.

- Existen programas que alimentan los procesos de prevención, atención y restitución de derechos, sin embargo no están en el marco de una estrategia en materia de trata de personas. Así por ejemplo la Secretaría de Inclusión Social tiene los siguientes programas 1) Promoción de derechos, 2) Ejercicio de derechos, 3) Atención integral a víctimas de violencia, 4) Garantía y exigibilidad de derechos; sin embargo hay programas como 6) Apoyo a la erradicación de la mendicidad y 7) Apoyo a la erradicación del trabajo infantil, últimas dos que ponen en evidencian esta posibilidad que a las Ordenanzas se les pueda atribuir un programa específico como en este caso se logra con la Ordenanza 241, la cual regula la protección especial de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo en las calles. Por otro lado la Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad posee programas como Ciudad Segura, donde se establece el control de sitios generadores de inseguridad en el DMQ; así como la operatividad de los centros de equidad y justicia así como el mejoramiento de las unidades de policía comunitaria, acciones propicias para intervenir en los centros de tolerancia y otros focos de posible explotación sexual. (Véase Anexo No. 42, 44, 45 y 46).
- En cuanto a los convenios previstos para el año 2012, se pudo evidenciar que el MIES interviene con Mercados, Mendicidad, Habitantes de Calle y con población con Discapacidad severa como programas o proyectos emblemáticos, pero no presenta nada para la atención de víctimas de violencia así como de delitos a personas en situación de trata. Por otro lado, lo que si hace es financiar parcialmente las casas de acogidas, las cuales son operadas por la sociedad civil (Véase Anexo No.43).

### **La Onegetización de la trata de personas: una mala costumbre**

Otro de los problemas que se evidencia es un problema de entrega de responsabilidades en el tema desde la institucionalidad pública a la sociedad civil. Desde ciertas perspectivas de funcionarios públicos, el problema de la trata está siendo abarcado por organizaciones de la sociedad civil, sin embargo las organizaciones civiles por su parte manifiestan que están buscando diferentes formas de transferir estas responsabilidades al Estado, tanto local como central, tal como la persona entrevistada 1 argumenta:

En resumen estamos agotados, como le dijimos a Cecilia Vaca, Ministra Coordinadora de lo Social, estamos cansados y agotados -la sociedad civil- de decirle al Estado que este es un tema bien complejo y bien grave, que tienen que asumir. (Entrevista 1, 2013)

En este punto, es clave socializar la postura de las organizaciones así como generar acercamientos con los funcionarios públicos, tanto con quienes toman las decisiones así como los que las operativizan, con el fin de reconocerse así como establecer procesos de cooperación para la articulación de esfuerzos, entrega y facilitación del conocimiento de las organizaciones civiles además de procesos de transición para entrega o fortalecimiento de servicios, programas y proyectos.

### **La corrupción del funcionario público: un problema desde la sociedad**

Un obstáculo muy grande alrededor del tema de la trata de personas con fines de explotación sexual, en el DMQ así como en el resto del país, es la corrupción de los funcionarios públicos para evitar cualquier tipo de afectación a quienes se benefician de la explotación de personas. De acuerdo a lo investigado, se ha identificado corrupción en los siguientes momentos:

- 1) Autoría del delito
- 2) Complicidad con tratantes por acceso a ganancias económicas
- 3) Complicidad desde una postura de usuario, amigos y/o conocidos o familiares de tratantes o de las trabajadoras sexuales
- 4) Filtración de información en razón de operativos, en general de la regulación y/o intervención de la fuerza pública.
- 5) Favores sexuales o cortesías<sup>90</sup>.
- 6) Omisión y desaparición de evidencia
- 7) Compra de los jueces y/o miembros partícipes del proceso judicial.
- 8) Compra de autoridades para la expedición de documentos falsos y/o omisión de controles fronterizos, de aduana, además de documentos de identificación.

---

<sup>90</sup> De acuerdo a Fundación Nuestros Jóvenes (2013:38) definen a la cortesía a “toda la serie de atención y favores sexuales gratuitos que se les brinda a los agentes de la ley que ingresan a los locales nocturnos y prostíbulos con el fin de lograr, por parte de sus propietarios, licencias y concesiones más allá de la ley”.

De acuerdo a Huntington (1999) la corrupción es el resultado de una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, la misma que de acuerdo a su normalización y/o costo-beneficio privado se aleja de las normas y leyes para servir a sus intereses propios. Este problema es producto de una institucionalización política débil, ya que los funcionarios controlados por exigencias exógenas, doblegando sus deberes y roles institucionales a razón de sus propias necesidades y beneficios.

Este elemento así como la violencia, permiten dilucidar las descompensaciones que la modernidad trae a sociedades como la ecuatoriana y la quiteña, como lo es la persistencia de antivalores sociales, la adición de nuevos grupos e individuos que buscan hacer primar sus intereses sobre los comunales mediante la compra de voluntades.

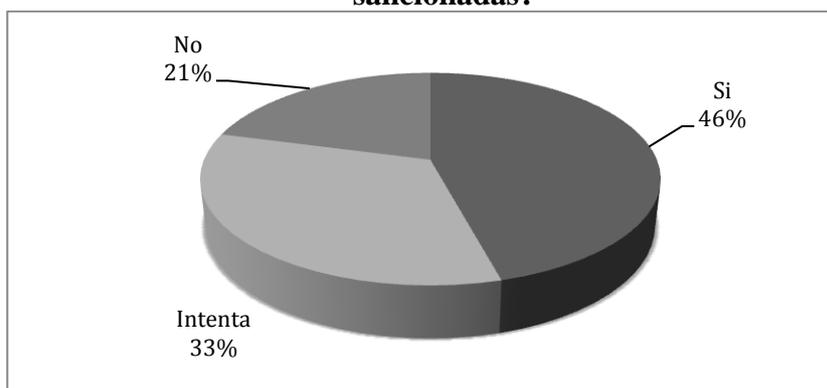
En el texto, la intención frecuentemente parece precisa y perfecta (en la cual la intención y su producto parecen igualmente perfectos), pero a través del estudio del Estado en acción, uno ve que la implementación de una ley o política puede presentar una realidad completamente distinta. (Vance, 2011: 934)

Se puede indicar en una primera lectura que la ordenanza fue una respuesta inmediata ante dos casos que quedaron impunes, la incidencia política de este momento buscó herramientas capaces de proceder al cierre del local comercial donde se identificaran casos de trata con fines de explotación sexual pero además que faculte a las autoridades respectivas a castigar tanto a los dueños de lugares de tolerancia así como a sus empleados como autores o cómplices del delito, sin embargo en la práctica no se ha podido lograr plenamente la aplicación de estas intenciones. Los mismos funcionarios reconocen que el Municipio ha sido incapaz de dar soluciones clara al problema.

Resulta entonces consecuente señalar que a pesar de su expedición, la Ordenanza no tuvo claro los límites que las instituciones locales tienen frente a la temática, lo cual empuja a entrever que la política pública se vio debilitada por una natural precipitación, de acuerdo a Kelly “Cuando un problema llega a la agenda, la gente quiere soluciones rápidas. Muchas veces, hay urgencias que no admiten vacilaciones” (Kelly, 2003:69), y es efectivamente lo que sucedió con la visibilización

de la trata con fines de explotación sexual en el Municipio de Quito. Pero además no se consideró una serie de posibles conflictos como los anteriormente señalados.

**Gráfica No. 8. ¿Cree usted que las instituciones del DMQ están tomando acciones concretas en contra de la trata de personas a partir de las Ordenanzas públicas sancionadas?**



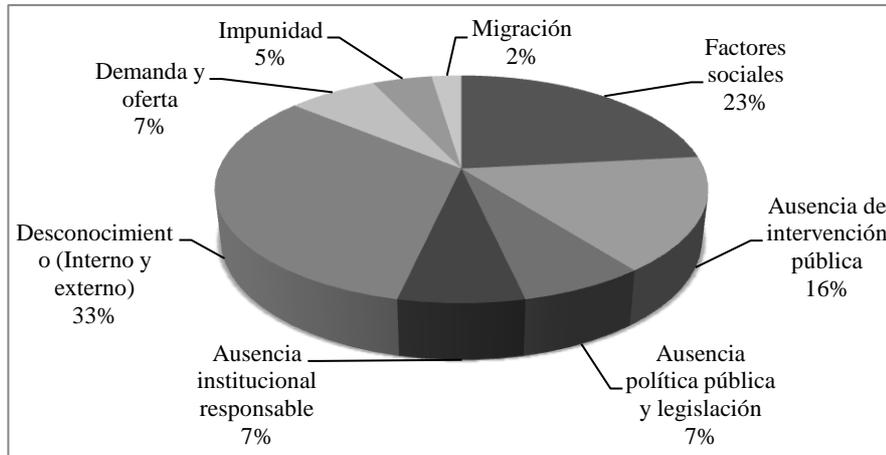
**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia.

No obstante, existe un gran potencial en la acción municipal, principalmente en el área de prevención y sensibilización, para palear los orígenes de este mal, así como la regulación de los centros de tolerancia. De acuerdo a Beltrand (2012):

El éxito de la lucha contra la trata de personas va desde formular políticas para erradicar las causas que los facilitan como la pobreza, la desigualdad, la violencia en todos sus matices, la discriminación de sexo, raza, lengua, la creación de oportunidades de trabajo, acceso a la educación, etc. Hasta destinar los recursos que permitan las acciones mencionadas anteriormente. (Beltrand, 2012:12).

En el imaginario de quienes están dentro de la institucional municipal, los factores que permiten la existencia de la trata de personas son el desconocimiento del problema de la sociedad como de ellos mismos (33%), los factores sociales como son la pobreza, exclusión social, la falta de oportunidades, la descomposición familiar, los embarazos en adolescentes y la deserción escolar (23%), seguido por ausencia de la intervención pública, la ausencia institucional responsable, de una política pública y legislación aplicable, además de la demanda y oferta de personas tratadas, la impunidad de los tratantes, sus cómplices y la migración.

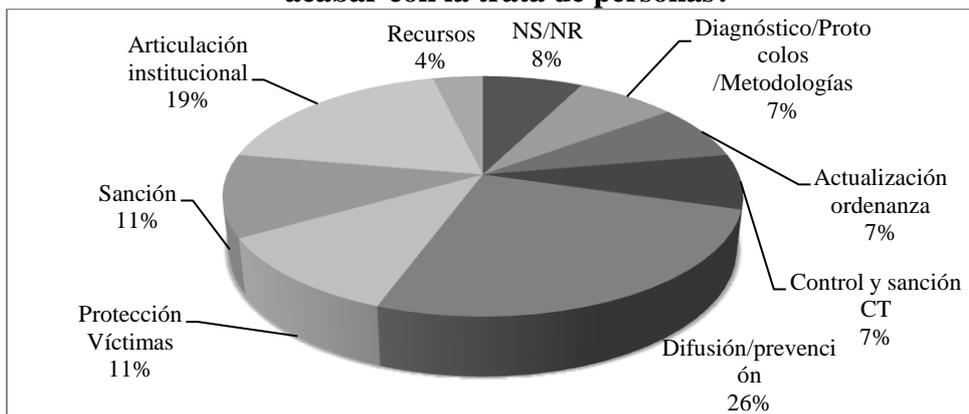
**Gráfica No. 9. ¿Cuáles cree que son los factores que permiten la existencia de trata de personas en el DMQ?**



**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia.

En reconocimiento de estos factores, los funcionarios públicos indican que las acciones que el Municipio debería realizar en razón de este problema, son principalmente la difusión y la prevención (26%) junto a la articulación institucional (19%), dada no sólo por su competencia sino también por sus alcances, fortalezas y experiencia.

**Gráfica No. 10. ¿Qué acciones cree que debe ejercer el Municipio de Quito para acabar con la trata de personas?**

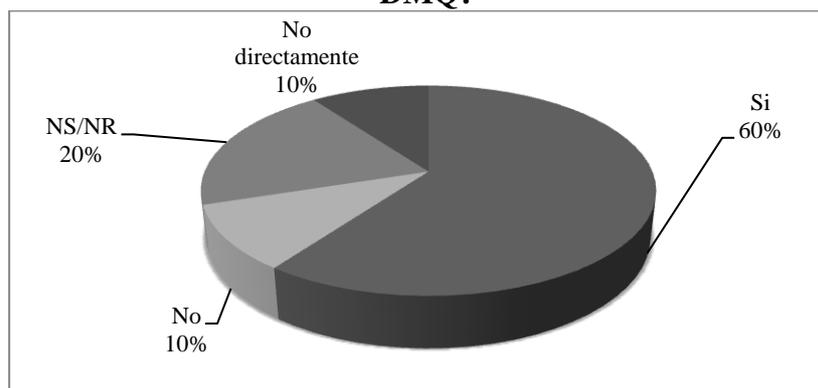


**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia.

Sin embargo, el Municipio también ofrece servicios y posee una institucionalidad capaz de brindar una efectiva atención a las personas en riesgo de caer en este proceso de cosificación. Los resultados del acercamiento con los funcionarios públicos arrojaron que

el 60% siente que su institución toma acciones para erradicar la trata de personas, seguido de un 10% que cree que si aunque de una manera indirecta, mientras que un 20% no está seguro o lo desconoce, y únicamente un 10% ve que su acción no tiene ninguna incidencia sobre esta temática.

**Gráfica No. 11. ¿Su institución realiza acciones frente a la trata de personas en el DMQ?**



**Fuente:** Taller-Veeduría: Quito Contra la Trata **Elaboración:** Propia.

Existen asimismo proyectos y programas como el Guagua quinde<sup>91</sup>, la protección de mujeres embarazadas, y la misma casa de Movilidad Humana, programas que logran tener una operatividad real frente a sus respectivas temáticas las cuales resultan factores directa o indirectamente relacionados con la trata de personas, en todas sus modalidades como se indicó anteriormente. Agregando, el Municipio dispone de la existencia del Patronato San José, los Ciclo Básico Acelerados CBA, las Juntas Metropolitanas de Derechos, los Centros de Equidad y Justicia, los Centro de Desarrollo Comunitario, incluso la existencia de administraciones zonales, los cuales son altísimos potenciales que puede y debe aprovechar para la erradicación de problemas como la trata de personas y la explotación sexual.

La Ordenanza, en ese sentido no se concentró en la transformación de los problemas estructurales para la erradicación del problema como son la pobreza y la exclusión. Sin duda Quito no tendrá respuesta para las víctimas de trata fuera de su jurisdicción y competencias, no obstante tiene la capacidad de articular las distintas acciones que realiza frente a estos desafíos incrustados e incluirlos dentro de sus

<sup>91</sup> Centro de Referencia de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle.

esfuerzos para poder eliminar la trata pero además puede y debe cuestionar las acciones que hacen que la ciudad sea un lugar para la oferta de seres humanos, pues la ciudad y quienes la habitan son consumidores activos que permiten la persistencia del delito.

Es necesario comprender que nos encontramos con un problema en la mente de quienes viven y transitan en la ciudad por acceder a los cuerpos de niñas, niños, adolescentes pero además de adultos/as coaccionados, sin importar lo que esto represente para la dignidad de la gente. Tal vez todavía no existan herramientas contundentes para castigar a quien consume o usufructúa de cuerpos tratados, y a aquellos quienes demandan por una sexualización de menores, pero se debe empezar por una concientización y erradicación decidida.

Tanto la demanda por cuerpos que inicia desde los jóvenes, empresarios, funcionarios públicos<sup>92</sup>, hombres de la farándula o del espectáculo, y esta mínima intención por visibilizar la delgada pero clara línea entre el trabajo sexual y la trata con fines de explotación sexual, acompañadas por esta tendencia por desfragmentar<sup>93</sup> y cosificar al ser humano, son dos fenómenos que permiten la naturalización de una “transacción económica” basada en la violación sistemática de los derechos de un ser humano a partir de un consumidor encubridor y reproductor del delito. La erradicación del problema sin duda debe incidir en la consecuencia final que es la misma afectación de los individuos, sin embargo es sólo a partir del trabajo desde la raíz del problema como lo es la misma desigualdad junto a la demanda, que se logrará palear de manera permanente el problema.

Que quiero decir con esto, que hay una sociedad estructural que sostiene la explotación de los seres humanos, de tal manera que las decisiones que se tienen que hacer son a nivel estructural y es por eso que esto también tiene que formar parte de las políticas de los gobiernos, pero una política que no quede simplemente en

---

<sup>92</sup> “De hecho, resultaba que, en Quito, los clientes más comunes de las prostitutas eran precisamente empleados del Estado: soldados y policías.” (Clark, 2001: 48)

<sup>93</sup> La actividad deseante de la mayoría de los hombres actúa mediante un deseo fragmentario y que fragmenta por ende a los, las otras. Esto es, que el deseo (simulacro) masculino posee notorias fijaciones de tipo escópicas, arraigadas en el orden imaginario, por ende altamente agresivas, que se anclan en partes corporales fragmentadas que se desea, no logrando integrar a una mujer o siendo dificultosa esta tarea. Por ende, una mujer no será integrada en su totalidad, sino en fragmentos, esta es la razón de la atracción que pornografía ejerce sobre algunos hombres y esa es también la razón de los actos de violencia simbólica que deben realizar algunas mujeres siguiendo o captando el deseo masculino. (Mantilla, 2010:112)

documentos escrito sino una política que contenga acciones concretas y que tenga presupuesto y financiamiento para que pueda hacerse sostenimiento. (Norman Wray, 2011)

Los balances de esta ordenanza son negativos, pues tras un profundo análisis y enfrentamiento, se ha visto que su accionar persiste en letra muerta. La inoperancia del mandato que la ordenanza contiene resulta de un conflicto de escenarios como el político, el institucional, y el social. De la mano, el apresurado proceso de identificación del problema como una política pública, la presión mediática de la sociedad civil a través de los medios de comunicación, la ausencia de técnicos especializados capaces de mediar entre lo que las organizaciones de la sociedad civil pugnaban en razón de los/as afectado/as y las capacidades e intereses del Municipio, además de la descontextualización institucional en la que la ordenanza existe y la divergencia de conceptos, conflictúan a quienes se encuentran dentro de la institucionalidad, esto en reconocimiento de que tanto legisladores, mandos medios y los niveles operativos, no dominan las especificidades y en ocasiones ni las mismas nociones básicas de un tema tan complejo como es la trata de personas, lo cual es una grave debilidad frente a una temática con una discusión tan parcializada y controversia, rodeada de diversas perspectivas e intereses por detrás.

## **CAPÍTULO IV**

### **EL IMAGINARIO SOCIAL DETRÁS DE LA TRATA: UN ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Tanto hombres como mujeres somos impactados por esquemas que estructuran nuestros pensamientos, cuerpos y acciones. La producción cultural de formas repetitivas de representaciones que podemos ver como chiches en escenas principalmente visuales del cine, forman patrones mentales y conductuales en nosotros.

(Herrera, 2010:112)

Habiendo ya revisado el alcance de la política local frente a la trata de personas con fines de explotación sexual, resulta claro que el problema perdura, desde el consumo, el diseño de políticas públicas hasta lo que refiere la impunidad gracias a un imaginario social que impide una atención integral del problema. Como se ha venido repitiendo, para que la trata de personas en todas sus modalidades exista, las representaciones sociales y culturales que la legitiman deben sostenerse, alimentarse y resistirse por medio de una sociedad que las reproduce y las naturaliza, por lo que es evidente denunciar que tenemos una grave distorsión de un problema social que se ha vuelto cotidiano.

Es por ello que resulta necesario llegar a la comprensión de los problemas de abordaje, tratamiento y de lectura que la trata de personas tiene en la sociedad ecuatoriana. Este capítulo está destinado a descubrir los obstáculos que el discurso de la trata contiene y reproduce desde el aparato público hasta la sociedad, y viceversa, a partir del efecto propio que tienen los medios de comunicación sobre la trata de personas. Para fines de este artículo, se revisaron medios periodísticos digitales e institucionales nacionales<sup>94</sup> seleccionados entre enero de 2002 y junio de 2013 a partir de las variables: “trata de personas” y “explotación sexual”.

---

<sup>94</sup> Se revisaron 187 noticias sobre el tema de trata de personas y explotación sexual. La información se recopiló desde las plataformas digitales de los periódicos: El Ciudadano, El verdadero, El Norte, El Tiempo, El Extra, La Hora, El Diario, Ecuador inmediato, Agencia Pública de noticias del Ecuador y Sudamérica ANDES, El Hoy, El Telégrafo, El Comercio, El Universo; y las instituciones ecuatorianas: Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Interior. El periodo de revisión de la información corresponde a un criterio de selección y de frecuencia de las noticias presentadas.

## **El discurso detrás de las noticias: una reflexión desde la trata de personas**

De acuerdo a Dijk (1990:258), las opiniones y las actitudes que poseemos son productos sociales que resultan elementos delimitadores de objetivos, intereses, valores y normas de una comunidad específica en relación a temas de interés común. Siendo que estas cogniciones refieren y puntualizan a un determinado grupo de personas, se puede afirmar que estas van a determinar e incidir en funciones específicas de los individuos en comunidad. Si los significados que un grupo determinado se establecen mediante modelos de comunicación e interpretación legitimados y en constante reproducción social, como sucede con las actitudes del discurso, las opiniones y significaciones sociales corroboran que estos modelos de comunicación forman y delimitan los cimientos de un grupo social determinado y con esto la misma comprensión e interrelación con el mundo.

Actualmente la comunicación ha sabido innovarse sobre la plataforma de los medios de comunicación. Anderson, (citado en Rivera, 2012), señala que los medios de comunicación facilitan el flujo de la comunicación, consolidar la unión de una nación, la seguridad estatal y la formulación de políticas públicas. Estos medios, juegan un papel preponderante en la formación de nuestros criterios, opiniones e incluso en la formación de una manera de comprender y desenvolvernos en el mundo mediante la determinación de todo aquello que llamamos superestructura<sup>95</sup>. Es innegable que gran parte de nuestros conocimientos sociales y políticos, además de cognoscitivos, brotan de la gran cantidad de información que vemos, leemos, escuchamos y asimilamos diariamente, por lo se puede atribuir a los mismos, nuestra conducta ante temas como *la trata de personas* en sus diversas modalidades.

Hoy en día la información sobre la trata de personas en el Ecuador y en el mundo es limitada, por lo que los medios de comunicación son los pocos recursos por los cuales la temática se ha abierto y manifestado, al mismo tiempo, son el medio de impacto principal, que al basarse en un conocimiento insubstancial de los hechos, erige un discurso delincuencial que retrocede su discernimiento pleno. En reconocimiento de este gran problema, Jenny Pontón (2009) comenta esta práctica en el caso Doll House:

---

<sup>95</sup> Conjunto de instituciones, ideas o cultura de una sociedad.

La cobertura periodística que proporcionaron los mencionados diarios sobre este caso, si bien fue muy respetuosa de la identidad las mujeres rescatadas y describió con detalle el allanamiento al lugar, fue escasa y estuvo centrada exclusivamente en el operativo policial. Los días siguientes de que estalló el escándalo, el tema fue olvidado y ha quedado ausente de la agenda mediática el resto del año, por lo que se podría decir que el trato de la trata en los medios de comunicación repite esquemas sensacionalistas al privilegiar el *boom* noticioso sobre la dimensión y las consecuencias que la problemática que la trata de mujeres implica para el país y la región. (Jenny Pontón, 2006:12).

Los discursos detrás de los medios de comunicación son una representación de la realidad que esboza, una realidad socialmente construida<sup>96</sup>. Por lo tanto, es necesario reconocer que los periodistas y comunicadores que participan y escriben artículos, no lo hacen como individuos especializados en sus distintas temáticas, sino como integrantes de una sociedad que los afecta desde el cúmulo de conocimientos, creencias, actitudes, etc., activos y vigentes, y a la que van dibujando desde su trabajo periodístico (Djik, 1990). Rivera (2012) entendiendo este nivel de afectación, replantea la idea que los medios de comunicación son únicamente herramientas de quienes protagonizan la política como verdades objetivas a partir de figuras retóricas repetitivas y expone su carácter como espacios de debate de las políticas desde y para la opinión, las cuales se transforman en herramientas para la legitimación de la percepción social dominante.

En Ecuador, como en el resto del mundo, la trata de personas es un tema controversial, pues emerge de una crisis moral, social, económica y cultural. Es innegable que “el hecho noticioso” desde su construcción así como desde su lectura<sup>97</sup> es concebido desde un discernimiento moral que intencionadamente realiza la mistificación de “los otros” a partir de la reafirmación de estereotipos<sup>98</sup>, desde la imagen de un perpetrador y una víctima<sup>99</sup>, desde la depravación y la inocencia, lo cual permite la construcción de un melodrama vendible.

---

<sup>96</sup> La tarea de producción de noticias es un acto de construcción semiótica de la realidad mediante el cual se transforma la factualidad objetiva en factualidad discursiva. La noticia no es lo que pasa, sino un artefacto semiótico que representa simbólicamente lo que pasa (Sosa, 2000:114).

<sup>97</sup> Djik (1990), señala que el significado de un artículo resulta de una reconstrucción efectuada por parte de quien lo lee, la cual se desarrolla desde las representaciones y de la memoria del individuo.

<sup>98</sup> De acuerdo a Rivera (2012), los estereotipos son imaginarios transformados en figuras retóricas que emergen en la visceralidad de la emoción, y que otorgan denominaciones sobre “los otros”. Estas significaciones devengan en prácticas sociales como lo es la xenofobia y la exclusión.

<sup>99</sup> Esta tendencia por presentar al Estado, sea local o nacional, como el héroe de la historia hace que las acciones que limitan un tratamiento efectivo como lo son el desconocimiento, la falta de capacitación de

Aponte citado en Benthancourt (2010:45) lo ha sabido manifestar de una manera muy concisa:

Como se ha dicho, la emergencia en el Ecuador, de la explotación sexual como problemática bordea los años 90 y su abordaje proteccionista, moral y jurídico construye simbólicas y discursos victimarios que esconden una realidad compleja que es necesario mirarla. Por ello, parto de la afirmación de que la explotación sexual es una construcción social producida por un conjunto de circunstancias y dinámicas que facilitan y posibilitan que una práctica social de esta naturaleza, tenga lugar, se establezca, se normalice y termine legitimándose, aún por fuera de las legislaciones vigentes o a pesar de ellas (Aponte, 2002:237).

De esta relación, el discurso securitista, moralista y proteccionista del que habla Mantilla (2010) y al que no estamos enfrentando desde el Estado y la sociedad se ratifica, reproduce y oficializa limitando así la posibilidad de priorizar el reconocimiento social pleno de la condición humana y ciudadana que estas personas tienen junto a su auto reconocimiento como individuos de derechos y de obligaciones, ya que bajo estas condiciones son reducidas a “cuerpos desintegrados”, a “cuerpos sexualizados” o a “cuerpos violados/delinquidos” y no como las personas integrales y legítimas, con discursos, opiniones, deseos y necesidades propias.

Las posturas oficiales y subalternas no consideran a las jóvenes como portadoras de un discurso legítimo que detente sus propios deseos, a los cuales habría que escuchar con detención. Más bien desde un lado, son objetos de consumo para el placer masculino y desde el otro son objetos de la representación de ciertos estereotipos de la pureza juvenil que se debe proteger, aunque debo señalar que en la mirada del poder oficial encontré algunas pocas posiciones que se acercan a prácticas que consideran a las mujeres jóvenes como un legítimo otro que contiene discursos propios y deseos que deben ser escuchados. (Mantilla, 2010:120)

Sin embargo, estos estereotipos no son creaciones o delirios ficticios, toda vez que, como indica Chibnall (citado en Djik, 1990), son los reporteros quienes reproducen estos discursos desde el contacto cotidiano con las fuerzas públicas, como la policía, lo cual permite la reproducción de las definiciones oficiales y no oficiales de temas como

---

operadores de justicia, la ausencia de presupuesto además de fuertes niveles fronterizos, la re victimización, la deportación y la violencia a la que las personas en situación de trata son sometidas por las mismas autoridades, las cuales en ocasiones son los mismo tratantes y/o cooperantes de las redes, pasen desapercibidas y con esto se naturalicen (Vance, 2011).

la trata de personas. Connell (1980), contribuye a esta idea indicando que la realidad socialmente construida en los medios de comunicación, resulta de una construcción ideológica que medios acreditados en el tema específico abordado suministran como lo hace el gobierno -local o nacional- los líderes sindicales y/o expertos. Por lo tanto, si en el Ecuador el tema está siendo manejado principalmente por instancias de la fuerza y el orden, como son la Fiscalía y el Ministerio del Interior, no es sorpresa que además de prácticas securitistas encontremos asimismo concepciones securitistas sobre la trata de personas.

De acuerdo a Kempadoo, (citada en Howard y Lalani, 2008:9) la adopción de estos lentes del tráfico organizado, visión adquirida desde el enfoque securitista, se traduce en políticas que no gestionan el interés del individuo afectado. Se ha visto que bajo este enfoque, las personas en situación de trata son atendidas únicamente si existe una cooperación con la ley en los procesos de testificación, o son vistas como migrantes ilegales que requieren una deportación/repatriación, sin un análisis de lo se debe realizar en función del bienestar de dicho individuo con sus respectivas particularidades, de una adecuada reconstrucción de autoestima, identidad y un proyecto de vida de una personas que se ve y se siente descartada por la sociedad.

La noticia es reproductora de ideologías, acciones, tendencias asimiladas y reformuladas desde y por la sociedad y sus instituciones, por lo cual los medios de comunicación se configuran como ese espacio para el flujo de las información de fuentes oficiales, sin embargo esta relación se nutre a la inversa, ya que los medios oficiales confirman y construyen su acción a partir de lo que los medios de comunicación afirman y advocan, faltando el ingreso de información de carácter académico pero además de actores que abogan por la aplicación de otros enfoques.

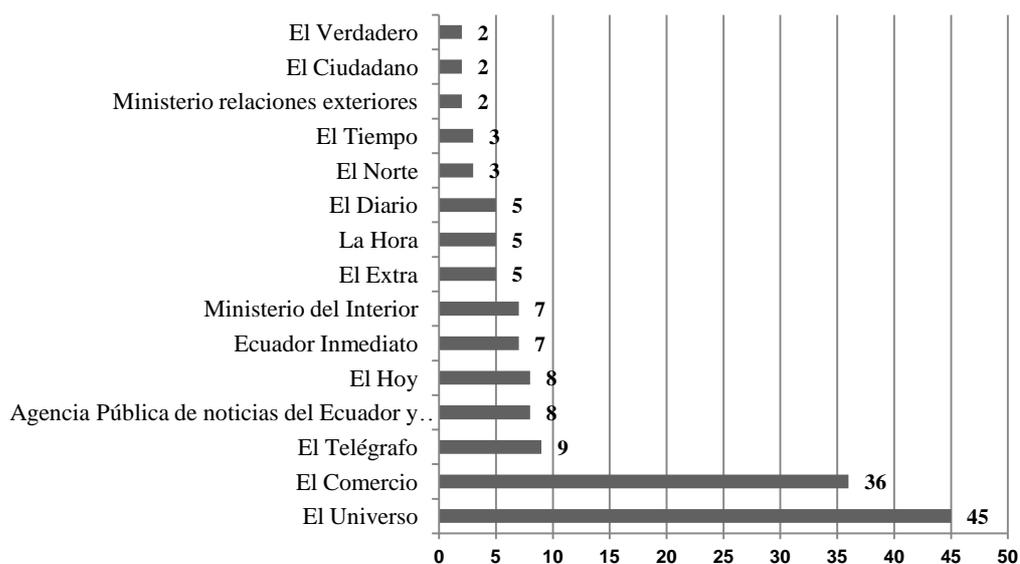
Por lo tanto, el siguiente análisis busca dilucidar no sólo el imaginario social que está detrás de la comprensión de la trata de personas, sino también cómo estos modelos cognitivos interfieren y obstaculizan la validación menos tendenciosa de lo que es la trata de personas y su urgente tratamiento, en un reconocimiento de que dicha labor no se encuentra únicamente en las acciones públicas y/o de la sociedad civil, pues reside de igual forma en las concepciones y prácticas que sociedades como la ecuatoriana contienen y afloran como discriminación y xenofobia a ciudadanos y ciudadanas extranjeras, la sexualización de menores y la violencia de género reiterativa.

## **Análisis de las noticias de prensa escrita sobre trata de personas y explotación sexual en el Ecuador**

De acuerdo al análisis periodístico realizado a partir de 187 noticias obtenidas de periódicos nacionales desde sus respectivas plataformas digitales, y que responde a una revisión histórica de toda noticia encontrada bajo las variables “trata de personas” y “explotación sexual”, hasta el día 19 de julio de 2013 se pudo identificar las siguientes pensiones frente a la trata de personas.

Se evidenció que los medios de comunicación con mayor cobertura de este tipo de noticias son los periódicos El Universo y El Comercio, seguidos por El Telégrafo, El Hoy, y La Agencia Pública de Noticias del Estado.

**Gráfica No. 12. Frecuencia de Noticias en Medios de Prensa escritos**



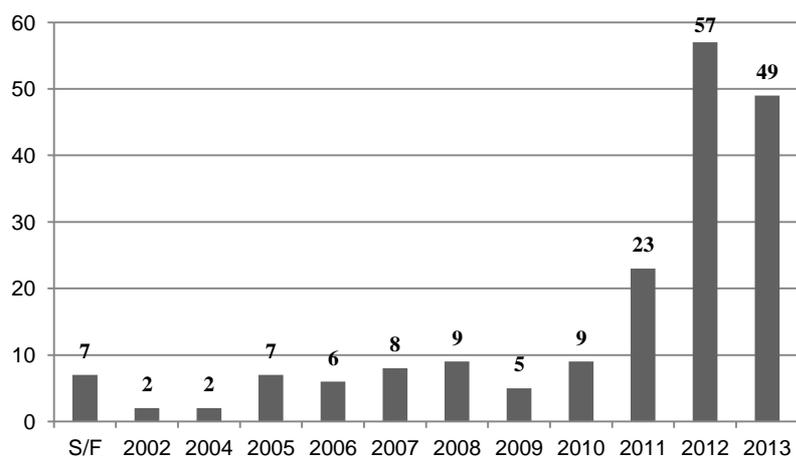
**Fuente:** Prensa Escrita. **Elaboración:** Propia

Esto permite ver como el primer, segundo y tercer periódico de mayor consumo nacional,<sup>100</sup> que corresponden a los diarios más leídos en Guayaquil y Quito, son los medios de prensa escrita con mayor cobertura sobre la trata de personas y la explotación sexual, lo cual les permite desplegar una directa influencia sobre el conocimiento y la

<sup>100</sup> De acuerdo a Jordan (2010), el diario El Extra tiene un tiraje aproximado de 1.396.000 ejemplares en circulación, seguido por el diario el Universo (de Guayaquil) con 447.300 ejemplares y tercero que ubica el diario El Comercio (de Quito) con 380.000 ejemplares.

opinión pública alrededor del tema. Reconociendo que el tratamiento de estos fenómenos es limitado, así como las fuentes de información académica disponibles, estos medios son los más influyentes ante la problemática dada la cobertura que realizan, pues resultan ser los mecanismos por los cuales se erige el imaginario social que prefija las concepciones y las actitudes frente a quienes lo protagonizan.

**Gráfica No. 13. Frecuencia de publicación de noticias de trata por año**



**Fuente:** Prensa Escrita. **Elaboración:** Propia

En cuanto a la frecuencia de cobertura de noticias sobre trata de personas, se puede confirmar que los medios de prensa escritos muestran un evidente crecimiento entre el 2002 y 2013. Esto permite considerar que tanto las acciones por cubrir el tema así como la discusión han aumentado, generando un involucramiento de los medios de comunicación con directa influencia para la sociedad así como un monitor de las acciones del Estado frente al tema.

Algo que también se pudo observar fue que la mayoría de estas noticias cubren las acciones del Estado, donde los operativos, las historias de las víctimas así como los procesos de juzgamiento son las primeras acciones que el periódico plasma en sus líneas. Lamentablemente, se habla poco de las víctimas y de los procesos a los que son sometidas al momento y posteriormente de ser “rescatadas” por el Estado. Esta predilección judicialista indica como los medios de comunicación se aferran al

melodrama de la trata<sup>101</sup>, mientras que el gobierno se hace presente únicamente en el proceso judicial o punitivo, desligándose, en la omisión, de la atención y protección de las víctimas<sup>102</sup>, en desmedro de la asistencia y responsabilidad de proteger y de asistir a los afectados. Esta propensión por un tratamiento judicial del tema es uno de los legados del Protocolo de Palermo puesto que en las disposiciones que hacen referencia a la “Protección de las Víctimas de la Trata de Personas”<sup>103</sup> carecen de un carácter vinculante para los Estados, pues estos tienen como competencia exclusiva y soberana la creación de su normativa penal y de las respectivas penas de cada delito (Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional, 2002), mientras que lo que si obliga es el reforzamiento judicial y la capacitación policiaca, tal como Vance (2011) lo asevera. Frente a esta innegable tendencia, Bethancourt (2010) instiga al Estado a superar esta tendencia judicial o punitiva, para poder llegar a un salto hacia lo que ella llama acciones de tipo preventivo y rehabilitador, tanto para las víctimas y a los victimarios, afirmando de manera explícita que el actual Estado es incapaz de dar una respuesta multienfoque, que además contenga soluciones desde la intersectorialidad e interdisciplinaria que un problema tan complejo exige.

Sin embargo, esta predilección judicialista no es fortuita ya que explica a partir del mismo del Protocolo de Palermo, el cual de acuerdo a Smith (2010) dejó como principal obligación la detención y el castigo de los tratantes parte de bandas organizadas criminales internacionales<sup>104</sup>, haciendo incluso más difícil su comprensión y tratamiento<sup>105</sup>, mientras que la responsabilidad de proteger y de asistir a las víctimas

---

<sup>101</sup> De acuerdo a Vance (1995) el melodrama es una brillante y familiar técnica para desviar el ojo –en este caso el ojo público- de la complejidad y de la contradicción, ofreciendo así un sustituto simplificado y emocionalmente cautivante.

<sup>102</sup> Vance (2011) señala que está marcada insistencia por describir a los tratantes como miembros de redes, mafias y conspiraciones internacionales resulta dañina ya que se invisibiliza como redes locales de pequeña escala compuesta por conocidos y familiares de las víctimas operan. Esta conjetura, alimentada por los medios de comunicación, no permite la intervención en redes locales.

<sup>103</sup> Disposiciones establecidas en la II Parte del Protocolo de Palermo.

<sup>104</sup> Vance (2011) señala que está marcada insistencia por describir a los tratantes como miembros de redes, mafias y conspiraciones internacionales resulta dañina ya que se invisibiliza como redes locales de pequeña escala compuesta por conocidos y familiares de las víctimas operan, sin ser necesariamente mafias o redes organizadas de trata internacionales como generalmente se concibe y percibe. Esta conjetura, que incluso se alimenta de los medios que maximizan hace que la aplicación y seguimiento de este tipo de operación no sea agendado y menos intervenido.

<sup>105</sup> “En los países que actúan para combatir el tráfico de seres humanos, la atención primaria se concentra en procesamientos judiciales, intercepción fronteriza y cooperación a través de las fronteras, acciones que al tomarse individualmente no frenarán la marea creciente de este delito.” Ann Jordan (2003:2)

fue atenuada. Vance (2011) sobre este problema indica que las provisiones de derechos humanos son opcionales mientras que el Protocolo manda de manera obligatoria el reforzamiento judicial, y la capacitación policiaca.

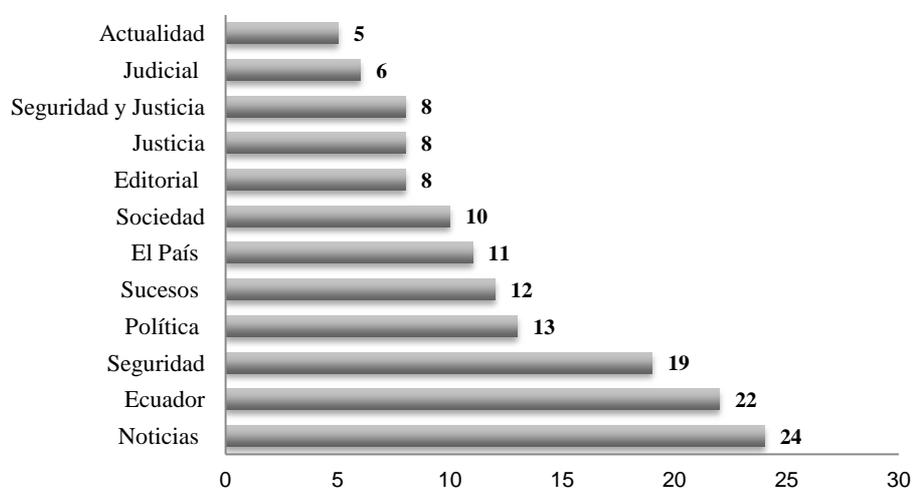
Howard y Lalani (2008) señalan que de acuerdo a Kempadoo, los Estados reiteradamente conciben a la trata de personas como un problema securitista, de ley y de orden, así como de migración forzada y no como un problema de violación de derechos humanos, lo cual se va explicando por la misma naturaleza del Protocolo el cual no es más que un anexo de una Convención Transnacional en Contra del Crimen Organizado, situación que firmemente propone a la trata de personas como un problema de fronteras, de la soberanía del Estado<sup>106</sup>, en vez de ser un instrumento que se apega a los principios que rigen el mandato de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es por ello que esta tendencia internacional, nacional y local, es causa del mismo protocolo de Palermo.

Acotando, Vance (2011) indica que como resultado de este enfoque el tratamiento de las personas en situación de trata como son migrantes indocumentados y trabajadoras sexuales van siendo afectados por leyes que los criminalizan, además que el tratamiento como víctimas de un delito ya sea en lugares de detención, albergues o casas de rescate/acogimiento es muchas veces abusivo, violento y represivo. El énfasis en el tratamiento del problema desde la criminalización hace más difícil para las víctimas salir de la espiral de violencia institucional a la que son sometidos, a pesar de que existen leyes que los reconocen y protegen. La misma concepción de criminalidad exhorta a la autoridades a acrecentar principios de sospecha, exclusión, antipatía y odio ante esos “otros” tradicionalmente visto como ajenos a la sociedad y por ende como personas excluidas de los procesos de protección como son estas poblaciones frágiles, dada su situación de clandestinidad. La trata de personas presenta desde su ontología un conflicto sobre la necesidad de una respuesta no judicial para los afectados.

---

<sup>106</sup>Según Smith (2010) los gobiernos han sido reacios ante la posibilidad de desarrollar una dura ley internacional vinculante que pueda limitar su soberanía estatal y comprometer presupuestos.

**Gráfica No. 14. Frecuencia de tipo sección de noticias para noticias de trata**



**Fuente:** Prensa Escrita. **Elaboración:** Propia

En cuanto a la sección en donde se ubica a la noticia, se pudo evidenciar que la mayor parte están ubicadas en secciones de generalidades como *Noticias* y *Sociedad*, no obstante la tercera categoría pone en evidencia esta tendencia de los medios por analizar este fenómeno desde la *Seguridad Nacional*. Al momento de fusionan las secciones de *seguridad*, *justicia*, *seguridad y justicia* y *judicial*, se corroboran los elementos propios de una política securitista nacional y un imaginario que se enfoca únicamente en ver a la trata de personas y a la explotación sexual como un fenómeno encasillado en redes criminales, en violación fronteriza, agresión a la Fuerza Pública y a los principios de soberanía y poder del Estado Nacional, pues son predominantes estos argumentos en la redacción de la noticia.

De esta categorización, se confirma como las noticias de trata de personas y explotación sexual van siendo rodeadas y/o acompañadas por noticias como robos, homicidios, tráfico de drogas y tráfico de armas entre otros, delitos que no pueden ser igualados ni tratados de la misma forma. Esta tendencia genera una asimilación errónea del fenómeno, y por lo tanto un abandono de las víctimas condenadas a ser protagonistas de historias donde se procura un final feliz de ficción<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Generalmente las noticias procuran estructurar imágenes de inocentes víctimas y de malvados trasgresores, una completa historia de terror que termina en el momento en que llegan elementos de la fuerza pública que salvan a la niña o adolescentes de las garras de su malvado opresor, quien es llevado a la cárcel. Sin embargo poco o nada se dice sobre el destino de la persona rescatada, que muchas veces no recibe protección, que incluso es sometida a tediosos procesos judiciales y que incluso termina nuevamente siendo tratada. Las noticias de drama, procuran un final feliz del momento, es su

Esto visibiliza como los medios de comunicación, al menos escritos, todavía no pueden ir más allá del melodrama de la víctima y del espectáculo mediático tal como Mantilla (2010:118) lo asevera; cuando contrariamente este mal surge de problemas estructurales tanto locales así como mundiales tal como es la desigualdad, la pobreza, la falta de oportunidades de trabajo, la vulnerabilidad de algunas sociedades, la corrupción, la indolencia, el consumismo, la desigualdad y la violencia de género. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2011) reconoce que las mismas respuestas deben considerar la comprensión, análisis así como la transformación de “problemáticas socioculturales y de los imaginarios de las sociedades en general e incluir acciones que apunten a modificar las causas estructurales y factores de vulnerabilidad” (MJDH, 2011:35).

Esto indica que se requiere de un enfoque sistemático y plural que comprenda todos los factores que inciden desde las dinámicas locales y nacionales, hasta las dinámicas regionales y mundiales, tal como Antúnez (s.f.:7) lo indica al afirmar que “es esencial que sea superada la visión de que un fenómeno polifacético como el tráfico de personas, sea, por ejemplo, esencialmente una cuestión criminal, o todavía percibida a través de una óptica conservadora y moralista”. Así por ejemplo factores presentes en América Latina como la feminización de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, junto a la naturalización de la violencia, de la explotación y del consumo de personas terminan siendo inevitablemente originadas desde la colonización<sup>108</sup>, promueven la discriminación desde varias aristas y establecen las relaciones de oferta y demanda entre los países de origen, de tránsito y de destino, lo cual implica un intercambio y consumo regional e internacional.

Esta omisión en el tratamiento de los factores estructurales no permite advertir como el libre movimiento de bienes y no de personas, los fuertes controles migratorios, la nula regularización migratoria, la supremacía del mercado sobre el bienestar humano,

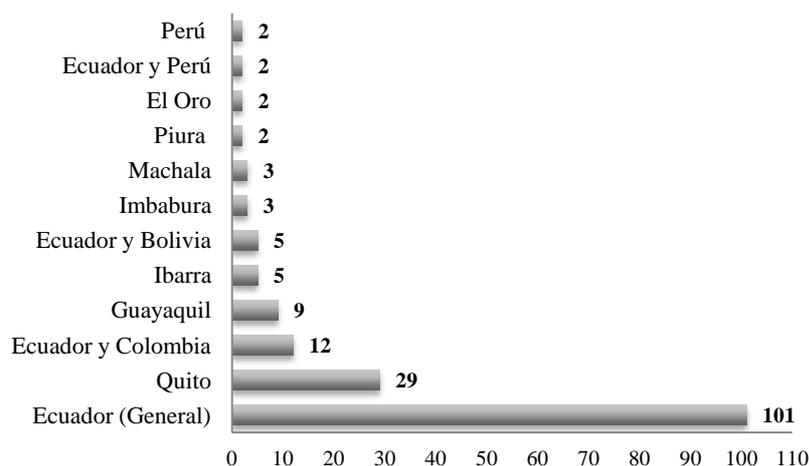
---

incapacidad por ver que el problema es más largo y complejo de lo que parece. Las personas en situación de trata no estarán a salvo hasta que sus condiciones de vida este aseguradas y mejoradas, de lo contrario nada es certero.

<sup>108</sup>“En este sentido es fundamental recordar que el proceso de construcción de las sociedades latino americanas es constituido por aspectos históricamente de colonización, de explotación de recursos naturales y de mano de obra; y fundamentalmente de la aplicación de una serie de políticas macroeconómicas y de austeridad, sumadas a un estilo de desarrollo basado en un Estado mínimo y con gran protagonismo de fuerzas de mercado.” (Antunez, S.f.:3)

la ausencia garantía de derechos laborales además del débil interés político y económico por lo social, son factores determinados por los Estados, mismos que avivan a la trata de personas (Vance, 2011).

**Gráfica No. 15. Frecuencia de origen de la noticia**



**Fuente:** Prensa Escrita. **Elaboración:** Propia

También, se ha podido confirmar que la cobertura de noticias sobre la trata de personas se habla principalmente como un problema de carácter nacional, lo cual responde a una tendencia por abordar el fenómeno desde la información que existe a nivel nacional y no desde las localidades. Este abordaje no es más que la consecuencia de la ausencia de información en las localidades afectadas, en general la información sobre parroquias, ciudades, y provincias sigue siendo limitada, mientras que la única información asequible para poder hablar sobre la temática es la que existe sobre el país – víctimas, casos, rutas, consumo, etc.

Esta tendencia pone también como protagonistas a autoridades del gobierno central como responsables de atender el tema, debilitando así la posibilidad de comprometer a autoridades locales en el proceso. No obstante, el Distrito Metropolitano de Quito si presenta una cobertura específica, lo cual ha evidenciado no sólo la fuerte incidencia del delito en la ciudad sino también la responsabilidad que tiene el Municipio para con el tema, esto fortalecido con la presión que las organizaciones civiles ubicadas en la ciudad han logrado tener, lo cual se ha visto materializado en la Ordenanza 246.

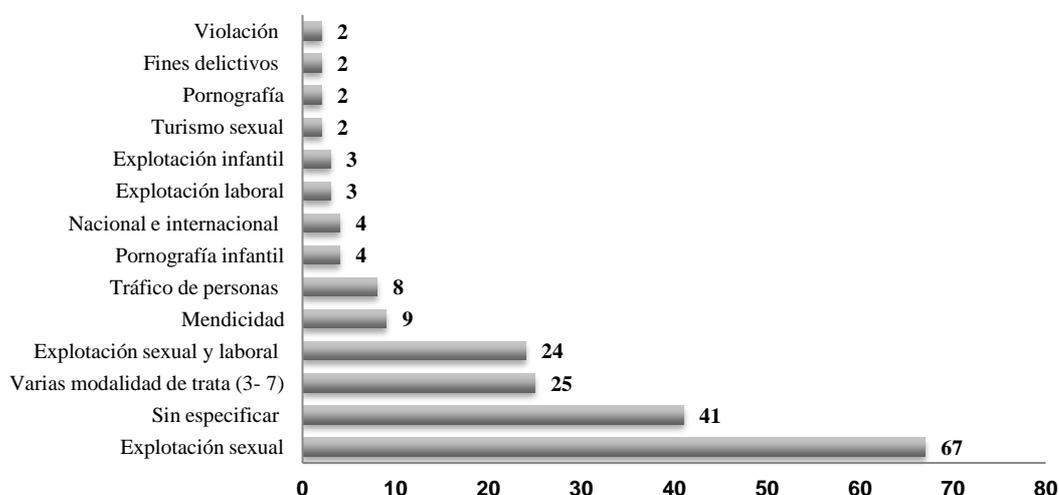
En la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de personas en las Américas (2002) en su capítulo Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas se indica claramente en el inciso b) sobre las recomendaciones para al erradicación de la trata de personas se indica el “replantear a las políticas de infancia como una cuestión nacional que ocupa a toda la sociedad y que debe involucrar tanto a los gobiernos nacionales, municipales y locales como a la sociedad civil” (MI, 2002:15), recomendación que no se ha cumplido en el país ya que existe todavía una debilidad en términos de una atención descentralizada para la erradicación de la trata de personas en el Ecuador. Por lo tanto, es necesario identificar este gran vacío y deuda.

También, de este análisis, sobresalen noticias que vinculan a Ecuador con Colombia. Esto afirma la vulnerabilidad fronteriza, pero también revela la demanda nacional por mujeres del país vecino, lo cual va alimentando el imaginario social de la mujer colombiana “prostituta”<sup>109</sup>. Resulta evidente que hay un problema fronterizo detrás de esta relación –corrupción de autoridades, el conflicto armado colombiano, la ausencia del Estado ecuatoriano y colombiano a lo largo de la frontera, etc.- pero también una demanda que responde a estereotipos sociales así como de los medios de comunicación que los legitiman con historias sobre el narcotráfico, mujeres exuberantes, sexualmente activas, quienes se ven sometidas a la dominación de los hombres.

---

<sup>109</sup> Es así como nos damos cuenta que desde un inicio, su inserción en la industria del sexo de Quito – sobre las trabajadoras sexuales colombianas- tenía matices diferenciadores con respecto a las trabajadoras sexuales locales, puesto que venía con una carga de valor agregado que no era sino el imaginario que los ecuatorianos habían construido respecto a las mujeres trabajadoras sexuales colombianas: mujeres físicamente atractivas, agradables al trato y cálidas. A pesar de que en el medio, si existían mujeres ecuatorianas poseedoras de atributos físicos deseables para sus clientes, los clientes entrevistados consideran que sí existían características específicas en las colombianas que les llamaban la atención de manera particular (Villacrés, 2009:84).

**Gráfica No. 16. Frecuencia de Modalidad de trata en noticias**



**Fuente:** Prensa Escrita. **Elaboración:** Propia

En cuanto a la modalidad de trata más presentes en la cobertura de noticias, la explotación sexual es la más frecuente, seguida por noticias que hablan de trata sin especificar la modalidad, para luego encontrar noticias que hablan o al menos mencionan de 3 a 7 modalidades de trata, finalmente el binomio de explotación sexual y laboral se impone, modalidades que juntas resultan ser las más frecuentes en el abordaje de noticias de trata.

Para Vance (2011) la hiper concentración tanto de los Estados, los grupos de defensa y los medios de comunicación en atenuar consciente o inconscientemente la distinción entre prostitución, explotación sexual y trata de personas con fines de explotación sexual minimizan la comprensión e identificación a todas las personas (hombre, mujer, niño, travesti, discapacitado, migrante, bisexuales, etc.) como posibles afectados por la trata de personas, bajo varias formas de explotación, lo cual en gran parte se ampara por el desbordamiento de documentales, investigaciones y drama televisivo como periodístico del drama de la trata.

Esto indica que todavía existe una tremenda tergiversación en los medios así como por parte de la población y los funcionarios públicos para entender a la trata de personas como un fenómeno que se expresa en varias modalidades, lo cual reprime la posibilidad de una comprensión más extensa del fenómeno así como de vincular los delitos como la extracción de órganos, el matrimonio forzado, el reclutamiento de

menores para actividades delictivas a la trata de personas, debilitando así la denuncia y la desnaturalización de estas y otras modalidades de trata como la mendicidad y el trabajo forzado a la que lamentablemente el ecuatoriano/a está acostumbrado.

En Ecuador están tipificadas algunas modalidades de trata como son la explotación laboral, la mendicidad con fines ilícitos, pero los otros casos de trata no han sido tomados en cuenta, por el contrario, la explotación sexual sí ha tenido interés, esto se debe a que ha sido un tema que ha contado con más atención en los medios de comunicación. (Tania Moreno, Fiscalía Unidad Especializada contra la Trata)

Otra de los resultados de este análisis fue encontrar cifras que acompañan a estos análisis, de lo cual se demostró que una de las cifras más divulgadas y monopolizadas por los diarios nacionales así como por los funcionarios públicos es la cual indica que el 79% de mujeres es víctima de explotación sexual, el 18% de esclavitud laboral y el 3% de otros maltratos. Sin embargo esta cifra, es aplicada tanto a nivel internacional, así como a nivel nacional, trayendo consigo una enorme distorsión de la tendencia nacional con tendencias internacionales, que son también distintas de las tendencias regionales. Esta misma complicación se percibe al momento de revisarse el uso de otras cifras expuestas en la prensa escrita, ya que como se puede ver en el siguiente cuadro existen variaciones con grandes diferencias numéricas, lo cual insiste en esta incapacidad de sustentar acciones y escenarios a razón de una ausencia de datos confiables, tal como sucede en el Municipio de Quito, en el Ecuador y el resto del mundo.

**Tabla No. 5. Diferentes datos sobre el saldo de personas en situación de trata en el mundo, en América Latina y en Ecuador y su frecuencia en los medios de prensa escrita**

Mundo		América Latina		Ecuador		
Personas	Frecuencia	Personas	Frecuencia	Personas		Frecuencia
27 millones	2	800.000	2	6.000		11
2.4 millones	3	500.000 mujeres y adolescentes Explotación Sexual	3	5.200 personas	5.200 niños	3
4 millones	2	5.000 niñas y adolescentes Explotación Sexual	2	2011: 4.228	2010: 8.200	1
1.2 millones de niño/as	2			100.000 mujeres Explotación Sexual		2
800.000 p	1					

**Fuente:** Prensa Escrita. **Elaboración:** Propia

Como se había mencionado anteriormente, esta incapacidad de tener datos da paso libre a una sobre exageración o minimización de los datos, lo cual permite la permanente circulación de información no confiable, y con esto la elaboración de planes e intervenciones no apropiados.

En cuanto a la presencia de organizaciones internacionales tanto como fuentes de información así como actores activos en la lucha anti trata, se puede ver que son efectivamente organizaciones especializadas de Naciones Unidas las que están presentes en la lucha. Siendo la Organización Mundial de las Migraciones –OIM- la más presente, incluso a pesar de que la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito<sup>110</sup> resulta la responsable, se puede identificar que efectivamente esta es la organización más vinculada en la lucha en contra la trata en el Ecuador, ya que apoya a la acción nacional y a nivel local.

**Tabla No. 6. Organizaciones gubernamentales internacionales vinculadas a lucha contra la trata y su frecuencia en los medios de prensa escrita**

OIM	ONU	UNODC	OIT	UNICEF	ACNUR	OMT	PNUD	FMI	Banco Mundial
26	19	15	10	8	5	2	1	1	1

**Fuente:** Prensa Escrita. **Elaboración:** Propia

Dicha participación va siendo confirmada por acciones de capacitación <sup>111</sup>, investigaciones, pero además por un acompañamiento técnico que se ha provisto para autoridades de gobiernos locales <sup>112</sup>. En cuanto al financiamiento de acuerdo a declaraciones de Argentina Santacruz (2012), coordinadora del programa de la OIM contra la trata de personas en el Ecuador, el programa anti trata que la organización tiene en el Ecuador existe gracias al aporte del gobierno de los Estados Unidos. Este programa busca apoyar la implementación del plan, pero además facilitar herramientas a instituciones del Estado como al Ministerio de Justicia para que el Estado pueda realizar su trabajo. Este trabajo no se ha reducido a gobierno central ya que también se

<sup>110</sup> “Debido a que la OMI estimó que el tema estaba fuera de la competencia del organismo, Italia se unió a los austriacos en el impulso a la redacción de una instrumento contra el contrabando de migrantes en el marco de la convención contra la delincuencia organizadas Transnacional.” (Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, 2000:8)

<sup>111</sup> <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=15268#.UiTtwxaRM5g>

<sup>112</sup> <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=21191#.UiTuFBaRM5g>

esta trabajando con gobiernos locales (municipales/cantonales) para poder apoyar a la construcción de planes para erradicar la trata.

La vinculación del trabajo con la OIM, así como con el gobierno americano no resulta novedoso, siendo que es este es el gobierno a nivel internacional con mayor interés en el tema y por ende es el cooperante internacional más fuerte, lo cual se podría confirmar por los convenios que se han venido realizado así por su continua aparición en los diarios escritos del país como lo señala el siguiente cuadro.

**Tabla No. 7. Organizaciones gubernamentales nacionales vinculadas a lucha contra la trata y su frecuencia en los medios de prensa escrita**

Cooperación Alemana para el Desarrollo	Departamento de Estado de los Estados Unidos	AECID	USAID
1	10	1	2

Fuente: Prensa Escrita. Elaboración: Propia

Ya sea mediante las presiones realizadas por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos, o por la cooperación internacional detrás de los proyectos, es evidente que hay una fuerza exterior interesada en estos procesos nacionales. Esto sin duda, resulta una presión que ha sido efectiva en el Ecuador, ya que a pesar de que la ordenanza en Quito es empujada por las organizaciones de la sociedad civil; el decreto presidencial del 2004 es gran medida es el resultado de una presión de parte de los Estados Unidos para advertir y con ello generar acciones por parte del gobierno nacional. Lamentablemente esta presión parece, desde lo que se siente y se ve, resulta primar sobre la garantía de derechos humanos, trabajo que debe estar sobre cualquier operación.

Estamos, en cierta manera, en observación por organismos internacionales. No llegamos aún a cumplir con estándares (internacionales) mínimos", dijo el funcionario del Ministerio. (Subsecretario de Garantías Democráticas de esa Cartera, Diego Falconí, 2012)

Siendo que el Departamento de Estado, es un sujeto de influencia sobre las acciones del Ecuador, son las directrices detrás del acompañamiento y del monitoreo que brinda, elementos que permiten dilucidar ciertos puntos que generan y/o fortalecen las tensiones alrededor de la trata, en especial bajo su modalidad de explotación sexual, en el Ecuador.

De acuerdo al reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2007), dicho gobierno considera a la prostitución como inherentemente dañina y deshumanizadora, y que mueve a la trata de personas. Igualmente menciona que la prostitución al convertir a las personas en bienes deshumanizados, crea un ambiente propicio para la trata de personas. De lo que se puede ver, los aportes y recomendaciones que tienen los reportes anuales, no contienen y mucho menos consideran las características propias de cada país en materia de trabajo sexual, sus paradojas, así como soluciones que consideren el reconocimiento del trabajo sexual. De acuerdo a las mismas declaraciones del departamento, ellos ven que existe una consecuencia directa entre prostitución y trata de personas, por ende no se recupera las distintas razones voluntarias que pueden llevar a mujeres trabajadoras sexuales a ser sujetos en situación de trata de personas.

Por otro lado, este mismo reporte, realiza la observación de las acciones de cada país frente a la trata de personas a partir de las tres p, donde el primer punto se concentra en penalizar a los tratantes, el segundo se enfoca en la protección de las personas afectadas y el tercero en la prevención, lo cual resulta explica esta jerarquización imprudente con aquellos a que se les ha violentado sus derechos.

De acuerdo a un boletín de USAID, publicado en junio de 2012, la cooperación del gobierno tiene como socio ejecutor a la Organización Internacional para las Migraciones, para la implementación de un proyecto de duración de tres años (2010-2013) para que con diversas instituciones<sup>113</sup> del Ecuador. Este proyecto procura proporcionar elementos enfocados a la erradicación de la trata en el Ecuador, así como asistir en la implementación del Plan Nacional para Combatir la Trata de Personas, además de proveer asistencia técnica para “la recolección de datos, comunicación y definición de roles”, asistencia y acompañamiento tanto a los gobiernos autónomos descentralizados seleccionados como a las casas de acogida seleccionadas para la implementación de políticas públicas y para el fortalecimiento de capacidades y servicios para la víctima de trata.

En segundo lugar, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, institución que no posee una sede en el país, pero que cuenta con una oficina que

---

<sup>113</sup> Ministerio del Interior, Gobiernos Autónomos Descentralizados de Lago Agrio, Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Colta, Guamote y Santo Domingo de los Tsachilas.

coordina acciones de varios países de la región andina. Su constante nombramiento se debe a que dicha organización es una de las pocas fuentes disponibles frente a los temas de trata de personas como lo ha hecho mediante la expedición de informes como el de Buitrón (2012).

En cuanto a instituciones públicas nacionales que atiende y/o que se encuentran vinculadas a la temática de trata, especialmente bajo su modalidad de explotación sexual, podemos ver que el Ministerio de Gobierno, actualmente conocido como Ministerio de Interior, a donde se integran la Subsecretaría de Garantías Democráticas y la Unidad Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, es el más recurrente en las noticias relacionadas. Esto no resulta novedoso, siendo que las noticias que refiere el fenómeno han tenido mayor fuerza a partir del 2011, año en el cual dicho ministerio toma la responsabilidad del tema, tras habérsela transferido desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Continuando, la Policía Nacional se presenta frecuentemente en las noticias analizadas, lo cual no es sorpresa ya que es el actor protagonista de operativos y allanamientos, siendo que las noticias lo presentan de manera controversial y sensacionalista. En este sentido, recuerdo y cito a Mantilla (2010), quien en su investigación de campo pude evidenciar y vivir esta realidad.

Pero, todo se había cambiado. Ya no iba a ocurrir esta estructura imaginada por la alianza realizada entre Municipio y organizaciones de la sociedad civil, lo que había ocurrido según las primeras interpretaciones era que el teniente Viteri había sentido su llamado al estrellato, había desobedecido los acuerdos previos o algo parecido, y con sus hombres, todos uniformados y fuertemente armados, habían rodeado el lugar sin previo aviso. Una vez que se contactó con los medios de prensa, cuando estos estaban dispuestos, los policías ingresaron al recinto dando órdenes de desalojo inmediato de las dependencias. (Mantilla, 2010:108)

Por su parte, la Dirección Nacional de Policía Especializada para niños, niñas y adolescentes -DINAPEN-, adscrito a la Policía Nacional, ha sido identificado de manera separada, ya que su presencia indica como el trabajo de la policía tienen una acción enfocada a la asistencia de niños, niñas y adolescentes. Es esta unidad una de las más capacitadas y con mayor experiencia sobre el tema, no obstante esto resulta preocupante

ya que el resto de cuerpos policiales, ya sean metropolitanos como nacionales no acceden a esta especialización y por ende resulta sencilla la re victimización.

Por otro lado, la Fiscalía, Ministerio de Justicia, Unidades Judiciales del Concejo de la Judicatura y Corte Nacional de Justicia, también son instituciones vinculadas a los procesos judiciales de las víctimas, así como el programa de protección de víctimas y testigos. Entre los últimos lugares, se denota la presencia y/o vinculación con el tema por parte del Ministerio de Educación, de Salud, Relaciones Laborales, Inclusión Económica y Social, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, así como a la Comisión Interinstitucional del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Reparación Integral de Víctimas, lo cual denota la falta de intervención, al menos desde lo que la cobertura mediática arroja, de instituciones que de acuerdo a sus competencias procuran la reintegración y restitución de derecho del sujeto en situación de trata, además de la incapacidad de acciones articulada que hasta hoy persiste por parte del único mecanismo formalizado por parte del sector público.

También, ha existido un acercamiento del tema hacia el primer mandatario, lo cual denota la intención de lograr llegar a esta figura pública para hacer concretar y hacer efectivas las acciones encaminadas a la erradicación del fenómeno, no obstante todavía este proceso no ha sido del todo efectivo<sup>114</sup>.

Finalmente, dentro de este análisis de actores, se puede identificar también la corresponsabilidad que actores como el Registro Civil así como la Secretaria de Telecomunicaciones tienen sobre la temática, ya que son instancias por las cuales ya sea se permite la falsificación de las identificaciones de las víctimas, o se revela sin ningún tipo de responsabilidad las caras y/o cuerpos de las víctimas, quienes deben mantener un delicado tratamiento de la identidad de los sujetos en situación de trata, salvaguardo su seguridad. Sobre esto, Barreto (2010), editor general del diario El Comercio indica:

Otro elemento que incide en esta re victimización está en los medios de comunicación, que cuando abordan fenómenos de la trata el morbo, pero lo que me preocupa mucho más es el hecho de visibilizar públicamente a las víctimas, cuando han sido víctimas y deberían ser protegidas no deberían ser expuestas. (Barreto, 2010).

---

<sup>114</sup> Margarita Carranco (2013) explica que ha buscado los medios para poder tener una posibilidad de trabajar el tema directamente con el Econ. Rafael Correa, pero lo ha logrado conseguir concretar una cita.

En cuanto a lo que refiere a la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, la Fundación Nuestros Jóvenes, es la institución que lidera el tema en cuanto a la su presencia mediática refiere. Seguido, encontramos a la Red interinstitucional Anti trata de personas, la cual de acuerdo a declaraciones de Rosa Manzo, se basa en Quito, no obstante tiene una fuerte repercusión nacional, es decir trabajo y se hace sentir en otros territorios además de Quito. Siguiéndole, encontramos a la Fundación Esperanza, la cual también ha tenido un constante trabajo frente al tema.

También se ha encontrado la intervención del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes, la fundación quimera, Pastoral de Movilidad Humana, Comité Pro Movilidad Humana de Ecuador, Asylum Access-Ecuador, Save the Children y la Coalición Contra el Tráfico y Trata de Mujeres en América Latina y el Caribe entre otras, las cuales son instituciones vinculadas al tema de movilidad humana –realidad a la que se circunscribe la trata de personas- y proveen servicios a las víctimas de manera residencial o ambulatoria y/o pugnan por el respeto y garantía de derechos.

Por otro lado, la frecuencia de la presencia de los gobiernos locales en las noticias, nos indica que todavía existe poca apropiación por parte de estas entidades, mientras que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito sigue siendo el GAD más involucrado, desde lo que esta cobertura de los ha podido verificar. Incluso, hasta ahora, esta localidad es la que presenta una de las pocas veedurías con una gran cobertura a nivel nacional, hecho que no resulta inocente ya que está dirigido a promover un diagnóstico de las acciones que hasta ahora se han venido realizando.

**Tabla No. 8. Gobiernos Autónomos Descentralizados vinculados a la lucha anti trata y su frecuencia en los medios de prensa escrita**

Gobiernos locales	Número de instituciones
<b>Municipalidad de Guayaquil</b>	1
<b>Gobernación Santo Domingo</b>	2
<b>Municipio de Otavalo</b>	1
<b>Gobernación del Azuay</b>	1
<b>Prefectura de Pichincha</b>	2
<b>Gobernación de Imbabura</b>	3
<b>Municipio de Quito</b>	16

Fuente: Prensa Escrita. Elaboración: Propia

Este resultado no es más que la confirmación de la importancia que esta investigación representa en el Municipio de Quito. La capital del Ecuador presenta una dinámica particular siendo que además de ser una de las ciudades con mayor importancia política, se ha impuesto sobre el resto de ciudades como una ciudad de mayor tránsito poblacional en el país. Ubicada en la provincia de Pichincha, y como cabecera cantonal, la ciudad de Quito tiene una ubicación estratégica pues tal como indica su POT (DMQ, 2012) la ciudad mediante la Panamericana/E35 articula al territorio distrital con las provincias de Imbabura y el Carchi, y a nivel nacional se articula con el sur de Colombia; hacia el sur se conecta con la sierra centro -Cotopaxi, Tungurahua y Bolívar-, hacia al noroeste con la Vía Calacalí - La Independencia que conecta al Distrito con Esmeraldas y por consecuencia con los principales puertos del país; y hacia el oriente con la troncal amazónica y las provincias de Sucumbíos, Napo y Orellana.

Estas características marcan la importancia del DMQ para la Provincia de Pichincha, el país y la región tanto en términos demográficos, de superficie como de continuidad territorial, ya que posee una ubicación estratégica y su sistema vial equipado y extenso. Pero además, contar con un aeropuerto internacional hace que su ubicación geográfica junto a su oferta de servicios de transporte sea lo suficientemente atractiva para imponerla como destino /parada obligatoria dentro del país así como dentro de la región.

Además del tema infraestructural y geográfico, la capital del país posee unas condiciones especiales ya que dentro de la realidad bipolar nacional, la ciudad goza de unas condiciones demográficas especiales, junto a un fuerte poder político administrativo, altos niveles de productividad, así como altas dinámicas y flujos de bienes relacionados principalmente al sector secundario y terciario.

En ese sentido la población local representa el 15,5 % de la población nacional – 2'239.191 habitantes- (INEC, 2010) y el 86,9% de la población provincial, del cual el 72% se ubica en el sector urbano y el restante 38% en el sector rural. Según la misma fuente, de este mismo total, el 48,6% responde a la población masculina y el 51,4% a la población femenina, siendo esta última la población más numerosa en el municipio. Estos números, vienen de un proceso de crecimiento paulatino que se remontan hace más de 60 años, tiempo durante el cual se ha visibilizado una multiplicación constante. Sin embargo crecimiento que no responde únicamente por sus tasas de natalidad, ya que

según los datos del POT Municipal (DMQ, 2012) el 35% de su población proviene de todas las partes del país, entre las cuales Cotopaxi, Imbabura, Chimborazo, Manabí y Loja son las provincias de mayor inmigración en el Distrito, misma que se explica por el atractivo económico que la capital tiene.

En este sentido, El DMQ es la ciudad con la mayor concentración de empresas dedicadas a la actividad comercial a nivel nacional. De acuerdo a datos del Censo de población y vivienda (INEC, 2010), el 49% de los establecimientos se dedican al comercio al por mayor, al por menor y a la reparación de vehículos automotores, seguido por actividades de alojamiento y de servicios de comidas -11%- y la industria manufacturera -10%- es decir el DMQ se caracteriza por el sector económico secundario y terciario. En esta actividad económica participa una población económicamente activa de un 1.699.341 personas (48% hombres y el 52% mujeres), de los cuales únicamente el 58,63% se encuentra en ocupación plena (Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, 2013), mientras que presenta un desempleo general del 4,67% (INEC, 2013), y un desempleo de jóvenes del 8.6%.

Acuñaando, y desde una arista política, Quito como capital del país concentra a las instituciones y, directamente, a las funciones del Estado, a las instituciones financieras, las instituciones y organismos internacionales, los organismos nacionales; y, otros elementos de apoyo económico como son los servicios de transporte, servicios comerciales, centros de turismo y alojamiento, además de representaciones de comunidades internacionales, lo cual la hace de necesaria visita de diversas personalidades tanto políticas como económicas. Es por ello que el DMQ, al ser la capital de la nación, presenta condiciones ventajosas que le permiten visibilizarse regional e internacionalmente y así relacionarse con el mundo entero.

Por otro lado, de acuerdo al datos de septiembre de 2013 del INEC, se considera que el 9.77% -aproximadamente 21.879 personas- de la población que habita en la capital están considerados como pobres –menos de 2,6 USD diarios de ingreso per cápita, y un 2,8% de población -aproximadamente 6.270 personas- bajo condiciones de extrema pobreza. De esta misma población universo, únicamente el 3% se encuentra en una situación de analfabetismo, es decir menos de la mitad del promedio nacional de 6,8%, lo cual permite intuir que a pesar de que la capital tenga diversas razones para ser de atracción migratoria por el alto nivel de industrialización que posee así como los

bajos niveles de pobreza y analfabetismo a comparación del nivel nacional, el trabajo que este contiene no siempre es estable ni la superación de condiciones de vida está asegurada, lo cual implica que una parte de la sociedad esta vulnerable a variadas y profundas manifestaciones de violencia.

No obstante, para entender como la problemática de violencia local se manifiesta en la territorialidad, es necesario entender su división administrativa local, misma que se divide por medio de Administraciones Zonales, que son administraciones político-administrativas donde se han erigido representaciones del municipio con el fin de dar mayor cobertura de servicios y atención, tal como se muestra en el siguiente gráfico:

**Mapa No. 2. Administraciones Zonales del DMQ**



**Elaboración:** Propia

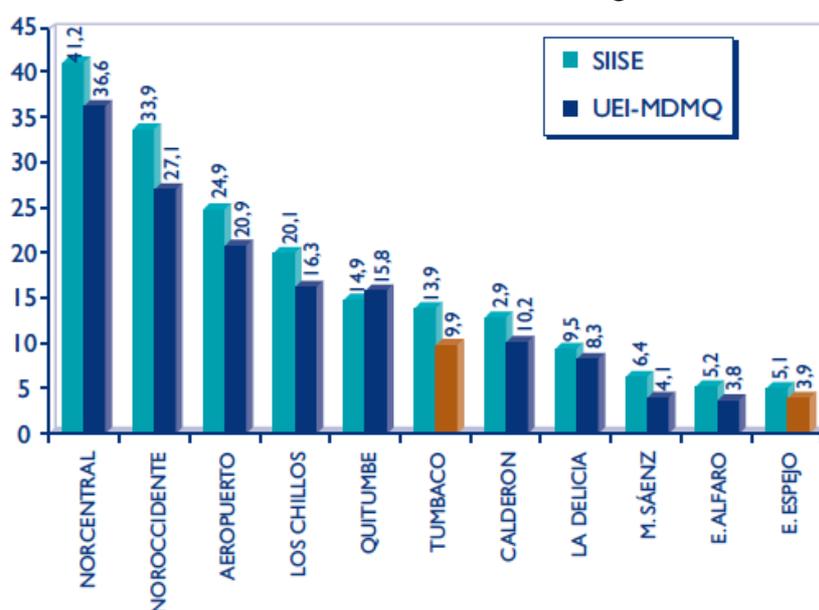
De acuerdo a la información publicada por el Barómetro de Quito (2006)<sup>115</sup>, la mayor parte de la población metropolitana se encuentra concentrada en las administraciones de Eloy Alfaro (433.290 personas) y Eugenio Espejo o también conocida como Norte (377.748) seguidas de las administraciones La Delicia (296.971), Quitumbe (235.298) y Manuela Sáenz o también conocida como Centro (227.151).

En cuanto respecta a la manifestación de la pobreza en el territorio, el POT del DMQ (MDMQ, 2012) señala que, son los sectores rurales, específicamente los sectores que se conoce como el sector norcentral, noroccidental y del aeropuerto, los que presentan mayores porcentajes tanto en pobreza extrema como en pobreza medida por

<sup>115</sup> Para el año 2006, todavía la administración La Mariscal no estaba constituida.

NBI. Estos porcentajes que fluctúan entre 41,2% - 25% y 48% -76% respectivamente, mientras que el sector urbano, encabezado por las administraciones Eugenio Espejo, Eloy Alfaro y Manuela Sáenz, presentan índices menores de entre 205-5% y >24%. Por su parte, el Barómetro de Quito (MDMQ, 2005) señala que el 43.3% de hogares ubicados en las zonas rurales viven en extrema pobreza, las zonas suburbanas presentan un 15.3%, y la zona urbana apenas un 5.9% en la urbana. Estos datos confirman la inequidad que las áreas rurales tienen frente a las urbanas (donde también se incluyen los valles de Calderón, Tumbaco y Los Chillos), especialmente las más distantes de la concentración urbana, así como las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida, el acceso al trabajo y a los servicios básicos (Véase Gráfica No. 17.).

**Gráfica No. 17. Porcentaje de personas que viven en extrema pobreza por administraciones zonales en el DMQ - 2001**



**Fuente:** SIISE, Secretaría técnica del frente social y DMTV, MDMQ: Unidad de Estudios e investigación. **Elaboración:** MDMD, 2012

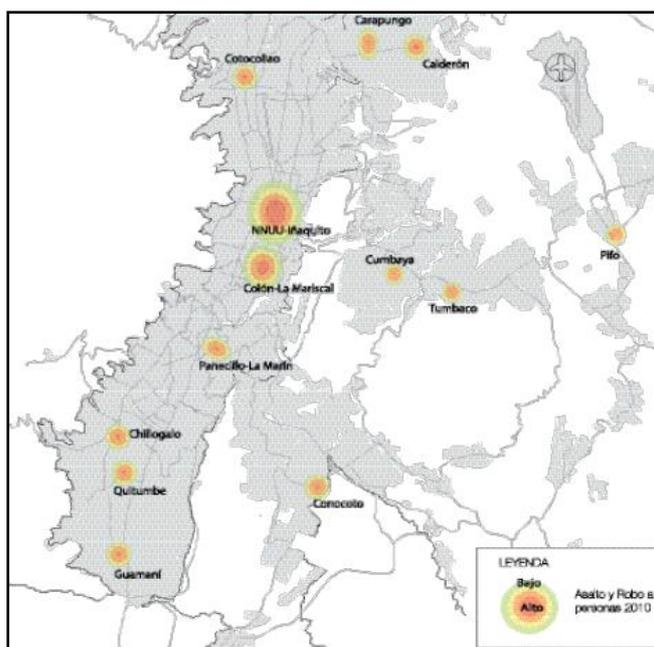
Sin embargo este antagonismo no es fortuito ya que esto en gran medida se responde mediante la distribución de servicios en el territorio metropolitano. Así por ejemplo los servicios sociales de educación, salud y bienestar social, se encuentran mayoritariamente en las administraciones zonales Eugenio Espejo, Eloy Alfaro y Manuela Sáenz (MDMQ, 2012: p. 6), administraciones que se caracterizan por comprender el sector centro de la urbanidad de Quito, mientras que una cantidad

importante de personas están limitadas de esos servicios. Por su parte, las áreas rurales del Distrito son las más deficitarias en cuanto respecta la cobertura de todos los servicios y la distribución de los equipamientos de bienestar social, lo cual va siendo argumentado por la poca densidad poblacional que presentan, y por los problemas de distancia y accesibilidad que los afectan.

La oferta cultural presenta una tendencia similar, concentrándose por lo tanto en el centro urbano metropolitano, mientras que los sectores periféricos urbano norte y sur además del sector rural están desprovistos de estas facilidades, lo cual significa menores actividades preventivas y canalizadoras de violencia así como de procesos de inclusión y reinserción a la sociedad.

Sin embargo, esta visible condición provechosa también presenta sus respectivas desventajas. Es por ello que tal como lo señala el POT del DMQ (MDMQ, 2012) los eventos de inseguridad acontecidos en el DMQ, principalmente en el 2010, se presentan con mayor fuerza en el centro urbano de la ciudad, donde las administraciones La Mariscal y Eugenio Espejo son las más afectadas (Véase Mapa No. 3, No. 4 y No. 5).

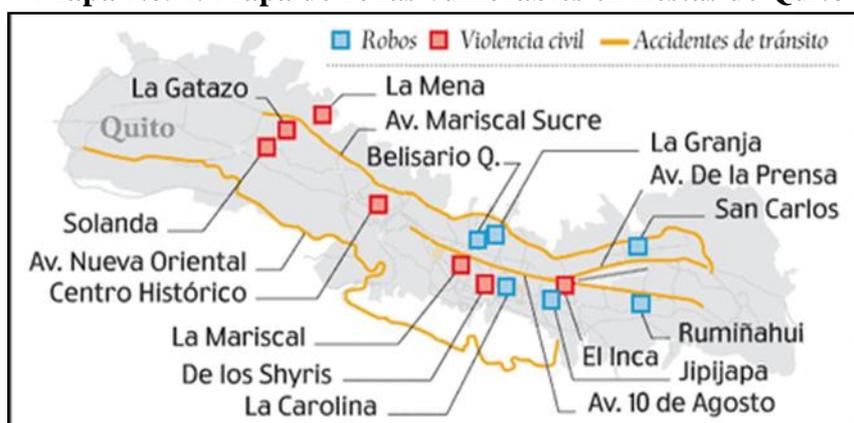
### **Mapa No. 3. Mapa localización de sitios con mayor concentración de delincuencia, asalto y robo a personas**



**Fuente:** Observatorio de Seguridad Ciudadana. MDMQ, 2011

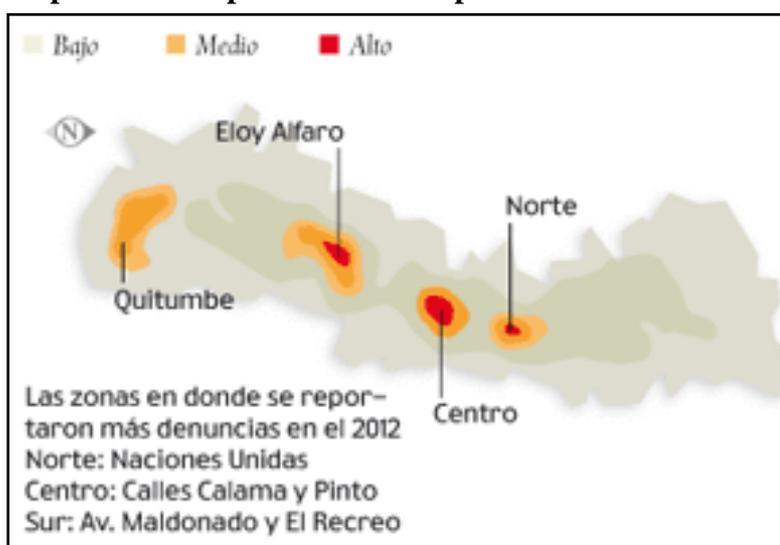
Este dato se ha ido ratificando con información conexas, así por ejemplo el diario El Comercio (2013) señaló que las denuncias de robo de vehículos en el DMQ se centran en las administraciones Manuela Sáenz, Eloy Alfaro, Eugenio Espejo y Quitumbe, mientras que en una publicación que abordaba los sectores con mayor vulnerabilidad en la época de fiestas locales, el mismo Comercio (2011) señaló que las zonas con mayor vulnerabilidad a actos delictivos son las correspondientes a las administraciones zonales Eloy Alfaro, Manuela Sáenz, La Mariscal y Eugenio Espejo, lo cual confirma esta tendencia en la ciudad. Esto permite ver como la abundancia económica así mismo llama a la activación de focos de violencia constante.

**Mapa No. 4. Mapa de zonas vulnerables en fiestas de Quito**



Fuente: El Comercio, 2011

**Mapa No. 5. Mapa de denuncias por robo de vehículos**



Fuente: El Comercio, 2011

Asimismo, la violencia de género, muestra una presencia no tan distinta que la de los actos delictivos, así por ejemplo de acuerdo a los reportes anuales del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana entre los años 2009 y 2012, las administraciones zonales Eloy Alfaro, Quitumbe y Eugenio Espejo, son las que presentaron la mayor cantidad de casos de feminicidios, víctimas que se encontraban principalmente en un rango de edad de 16 a 30 años igual que las mujeres asesinadas. De igual forma, la violencia intrafamiliar es un mal que persiste y se extiende siendo que según cifras del Observatorio Metropolitano de Seguridad del 2012, existen más de 1.542,3 mujeres violentadas por cada cien mil, población principalmente de 18 a 30 años y de las cuales un 40,2% fue atacada por su propio cónyuge, principalmente en su domicilio.

Por su parte, de acuerdo a las denuncias realizadas, la violencia sexual es uno de los delitos más frecuentes en mujeres de entre 11 a 20 años, población que es atacada en un 38% en su propio domicilio. En el 2012, la población afectada estaba entre los 13 a 17 años, y presentaba una frecuencia de ataque a la población femenina de 135 casos por cada 100 mil mujeres. De estas violaciones, 33.4% fueron protagonizadas por un desconocido, mientras que el 66.6% fueron a manos de un conocido, perfil donde están tanto familiares, cónyuges, parejas, amigos entre otros.

Toda esta información, permite asentar la situación del Municipio, el cual a pesar de ser una de las ciudades más atractivas a nivel nacional tanto por la oferta de servicios que concentra así como por su especial ubicación e importancia política administrativa a nivel nacional, regional e internacional, no está libre de una serie de prácticas violentas que son justamente las que dan lugar a la cosificación y explotación de seres humanos, deshumanización donde la mujer es la principal protagonista, perdedora y transgredida. Vale mencionar que incluso a pesar de que los números plasmados, estos son apenas son números obtenidos de las denuncias realizadas, es decir la comprensión de los niveles de violencia latente no sólo en actos delictivos sino en nuestras prácticas sociales, persisten subregistradas y minimizadas, lo cual invita a pensar en números y realidades aún más alarmantes.

En cuanto a las entidades del Municipio de Quito que han intervenido en el tema encontramos desde los medios de comunicación de prensa escrita son:

**Tabla No. 9. Instituciones del Municipio de Quito presentes en los medios de prensa escrita**

Entidades del Municipio Metropolitano de Quito
<b>Consejo Metropolitano de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (COMPINA)</b>
<b>Comisión de Equidad Social y Género</b>
<b>Junta de Protección de la Niñez y Adolescencia del Municipio de Quito</b>
<b>Empresa Eléctrica Quito</b>
<b>Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción</b>
<b>Secretaría de Inclusión Social del DMQ</b>
<b>Centros de Equidad y Justicia</b>

Fuente: Prensa Escrita. Elaboración: Propia

Por otro lado, en cuanto a lo que refiere la participación de instituciones de corte académico, la FLACSO se ha presentado como las más involucrada con los procesos de investigación así como una fuente de consulta para lo que refiere la comprensión de fenómeno en el país. No obstante, instituciones educativas locales como la UTPL y la universidad de Otavalo, se han ido integrando en los procesos para aportar en el entendimiento de lo que sucede en sus respectivas localidad y o sectores de influencia.

**Tabla No. 10. Instituciones educativas vinculadas a la investigación de la trata de personas y su frecuencia en los medios de prensa escrita**

FLACSO	UTPL	IAEN	USFQ	Universidad de Otavalo
6	2	1	1	1

Fuente: Prensa Escrita. Elaboración: Propia

Agregando, en una revisión sobre la tipología/perfil de la víctima, se ha encontrado que la mayoría de los medios escritos del país han logrado identifica como a la población más vulnerables a la trata de personas a los niños/as, seguido por adolescentes y mujeres.

**Tabla No. 11. Tipología de las víctimas y su frecuencia en los medios de prensa escrita**

Tipo de víctima	Casos
<b>Niños/As</b>	51
<b>Adolescentes</b>	47
<b>Mujeres</b>	41
<b>Hombres</b>	4
<b>Varios Grupos (niños, niñas, adolescentes, mujeres, hombres, personas con diversidad sexual y personas discapacitadas)</b>	4
<b>Indígenas</b>	4
<b>Migrantes</b>	13

Fuente: Prensa Escrita. Elaboración: Propia

Esta clasificación presenta fuertes inconsistencias, ya que las variables no son claras y presentan una distorsión de la información frente a su comparación con variables de género como: mujer/ adolescente /niña. Contrariamente, esta división debería considerar a la mujer adulta, la mujer adolescente y niña, logrando así la visibilización de víctimas mayores de edad que requieren de un tratamiento específico a su situación, toda vez que existen casos de mujeres que se integran voluntariamente al trabajo sexual. Detrás de los casos de mujeres adultas, existen distintas y específicas historias que las llevaron a ser sujetos de trata, que requiere el rompimiento de una serie de concepciones frente a la prostitución<sup>116</sup>, al refugio, la inmigración, la pobreza, la violencia intrafamiliar y las prácticas locales que permiten la violencia de la mujer, llevan repercusiones espaciales entre lo rural y lo urbano, además de la sexualización de menores como cosificación y fragmentación del cuerpo físico e inmaterial de la mujer. De igual manera, este tipo de cobertura invisibiliza a otros grupos afectados por la trata de personas. Hombres, sujetos migrantes, comunidad LGBTI, personas de otras etnias y discapacitados no están siendo reconocidos como sujetos en situación de trata, desconociéndose la reparación de sus derechos y su inclusión en la política pública. Existe conocimiento que la población indígena está siendo tratada con fines de explotación laboral, lo cual se ha naturalizado dado que este grupo poblacional ha sido históricamente explotado<sup>117</sup>.

Howard y Lalani (2008), señalan que justamente esta vinculación de la trata de personas con la prostitución ha hecho que se limite la comprensión del problema únicamente desde la población femenina, dando por lo tanto un mínimo espacio a los hombres, no es por lo tanto difícil que exista una real negación por parte no sólo del Estado, del régimen internacional como de la sociedad para reconocer la situación de

---

<sup>116</sup> Estas prostitutas acaban recibiendo el tratamiento de “víctimas” y no de “trabajadoras explotadas”. Como es sabido, existe una reticencia por parte de los tribunales a considerar trabajadoras a las mujeres explotadas por las redes de prostitución, sean nacionales o extranjeras, insistimos, aun en los casos en que entraron en el ejercicio de la prostitución por propia voluntad, pero cayeron en redes explotadoras que redujeron su “trabajo” a actividad a mera esclavitud. Sin embargo, parte de la doctrina ha considerado que desde la posición de trabajadora sexual sería más fácil luchar por sus derechos que desde su consideración como víctima. (Serra, 2007:369).

<sup>117</sup> De acuerdo a la Compilación de para el Encuentro Latinoamericano Cartagena de Indias sobre Niñez Indígena en AML: Situación y perspectivas (2010) tanto niños/as y adolescentes de procedencia indígena son constantes víctimas de trata, específicamente la población de entre 4 y 17 años originarias de las provincias de Chimborazo, Tungurahua e Imbabura. Lugares donde se desarrollan actividades que tienden a explotar a personas como centros mineros, petroleros, palmicultoras, centros de producción textil, además de lugares turísticos buscan personas de etnia indígenas para fines de explotación laboral, mendicidad y de explotación sexual, al ser fácilmente abducidas y controladas.

víctimas que pueden tener. Por un lado, los hombres, vinculados a esta incapacidad, se resisten a reconocerse como víctimas, vulnerados y/o perpetrados, ya que esto implica aceptar vulnerabilidad y fragilidad, principios antagónicos a la masculinidad hegemónica que exige poder, violencia, fuerza y control.

Mientras que por otro lado, los tratantes son expuestos principalmente como hombres, encajando así al perpetrador como hombre y a la víctima como mujer. El Diario La Hora (2012) indica que el 69% de los tratantes son hombres, 28% son mujeres y el resto poseen otras identidades genéricas, lo cual se ve apoyado en las noticias analizadas, siendo los tratantes responden a la siguiente caracterización: Antisociales, vecinos, amigos, miembros de la misma familia, comerciantes, hombres con antecedentes penales, hombres nacionales y extranjeros, hombre maduros, profesores, actor o bailarín, administrador de night club, policías, hombres y mujeres. Esta predisposición resulta de una direccionada y limitada lectura que abusa del binarismo de género para manipular y ensombrecer prácticas violentas, que al salir de las concepciones naturales sobre quien hegemoniza y jerarquiza el poder y la violencia, resultan invisibilizadas y encubiertas por los mismos afectados, limitando la efectividad de la erradicación de la trata de personas, en todas sus modalidades.

A modo de conclusión, todos los factores señalados como la securitización de la concepción y tratamiento de la trata, la feminización de la trata, la tendencia por igualar trabajo sexual con trata de personas, la creación de historias de villano e inocente, la maximización de la perpetración sexual como única forma de trata, la manipulación del binarismo de género, la cooperación internacional reformadora, la manipulación de cifras y la perpetración del delito como una violación a la moral social hacen que el imaginario y la narrativa detrás de la *trata*, en vez de estar compuestas por una verdadera descripción del hecho y encaminadas a la protección de la víctima mediante la generación de una conciencia social y la preocupación del Estado, se alimentan de una narrativa sensacionalista donde prima el drama, la cosificación del ser humano y el prejuicio que fascinan y mueven una opinión pública que criminaliza, recrimina y omite derechos. Los medios de comunicación participan en esta concretización de un melodrama alrededor de las personas tratadas, lo cual vende pero no concientiza. Es limitado el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil más aún de las instituciones públicas y sus funcionarios quienes persisten en esta tergiversación y desviación de lo

que es, que lo que se debe y puede hacer frente a al trata de personas. Este imaginario no es más que un producto del dominio masculino de la sociedad, de una masculinidad homogeneizador no sólo de los medios de comunicación sino de las concepciones, el tratamiento y la intervención gubernamental que determina la priorización de las agendas políticas y económicas de los Estados. Mantilla (2010:27) señala acertadamente que los aparatos están siendo manejados desde esta mirada masculina que busca salvaguardar los intereses de la masculinidad hegemónica machista, para lo cual se buscan mecanismos que subyuguen a quienes sirven y producen para este aparato; incluso en desmedro de los derechos de los mismos hombres.

Es por ello que queda mucho que decir y escribir, pero decirlo bien, desde la amplitud de este drama humano, desde las historias y verdades de quienes lo viven desde sus deseos y necesidades. Si no hay cambio de las concepciones de la trata y explotación sexual, jamás cambiarán los discursos, las concepciones sociales y mucho menos las acciones detrás de esta política pública deshumanizada, que se autoalimenta de estas ficciones bien ensambladas que nos distorsionan y nos hace cómplices que este mal que destruye vidas.

## CONCLUSIONES GENERALES

El Estado lleva a estas mujeres a una desvalorización de sus vidas, a una nuda vida en términos de Agamben, en donde quedan vaciadas, deslegitimadas sus razones y apartadas del resto de las personas que se comportarían según lo deseado en este doble vínculo que sostienen los agentes del Estado, en las que son protegidas y señaladas. El ser humano sagrado puede ser tomado por el Estado en cualquier momento, su cuerpo utilizado, trasladado, exhibido bajo las excusas de la ley, de soberano o del estado de excepción, reduciendo a las jóvenes a un mero estado de existencia de la misma manera en que ellas son reducidas a un estado de zoé en el prostíbulo.

(Mantilla, 2010: 105)

En este último capítulo se abordarán los resultados obtenidos a partir del planteamiento de los objetivos iniciales esta investigación, cuestionamiento que han llevado a su desarrollo. Es por ello que indicaré i) los descubrimientos alrededor del modelo de política pública local anti trata (ESC) aplicado en el Distrito Metropolitano de Quito, ii) seguido de la definición del nivel de avance en los mecanismos anti trata (ESC) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y finalmente iii) identificar el involucramiento y la dinámica metropolitana (distrital-territorio) en materia anti trata de personas. En el último abordaje de las conclusiones se condensarán con los hallazgos realizados a partir del mapeo de actores y del análisis de los medios de comunicación, es decir se planteará el resultado del trabajo del Municipio frente al imaginario social que se fundamenta en una crisis moral y la censura, imaginario que existe y persiste en la sociedad ecuatoriana y quiteña.

La política pública anti trata en el Ecuador así como en el Municipio de Quito, resultan políticas correctivas, compensatorias o expost, es decir emergen de un proceso de advertimiento tardío, por lo que sus acciones responden urgentemente a las consecuencias del problema como es el ultraje físico, psicológico y emocional de las personas afectadas, mas no a sus orígenes como lo es la pobreza, la falta de oportunidades así como la criminalización social del trabajo sexual y la migración, principalmente indocumentada que afectan a todos quienes están directa o indirectamente involucrados. Esto permite dilucidar como esta improvisada pero mediática respuesta, como lo es la Ordenanza 246, parcha momentáneamente el problema, pues brota como producto de dos casos representativos de rescate de mujeres explotadas sexualmente en lugares de tolerancia, hechos que fueron de alto seguimiento

mediático pero además casos que destapan el problema a ojos de la sociedad ecuatoriana pero principalmente a la quiteña, por lo que se confirma que no fue un proceso que se consolidó desde un involucramiento voluntario, paulatino pero de efectiva asimilación del Municipio, como el ente que debería asumir el tema en relación a sus competencias. Agregando, tampoco es un mandato que primero se consolida desde el Estado central y que pasa por procesos de descentralización, por el contrario el Municipio asume una agenda que todavía el Estado central no posee en ese momento, lo cual hace difícil el trabajo articulado con entes como el MIES, dinámica que por el contrario si es aplicada en temáticas como la de habitantes de la calle, o mendicidad, proyectos que cuentan con una partida presupuestaria compartida entre el Estado Central y el Municipio. La temática se ve afligida por estas tensiones entre lo nacional y lo local, tanto que se ha visto como los gobiernos locales como el municipio están en relativa contención con el nivel nacional, en vez de encontrarse en un proceso negociado, articulado y copartícipe efectivo.

El Municipio de Quito asume de manera pública y legislativamente el problema, pero no pude percibir que la política no se conecta directamente a la oferta de servicios que se ofrecen dedicados a la erradicación de aquellos problemas como la pobreza y la violencia, factores que promueven la trata de personas, y con esto tampoco se conecta operativamente con las instituciones encargadas de responder a estos problemas y atender los problemas como son los Centros de Desarrollo Comunitario. La política no es concebida desde la variedad de temáticas que la atraviesan, como lo es la movilidad humana visibilizada mediante la Ordenanza 271, política de la que la intención y espíritu de la Ordenanza 246 se puede aferrar para llegar a la población afectada, pero que sin embargo trabajan aisladamente tal como sucede con otras Ordenanzas.

Igualmente, la Ordenanza 246 sentenciada para erradicar la explotación sexual comercial, como una de las modalidades de la trata, fue trabajada desde una comprensión del momento del fenómeno de la trata, puesto que tal como se ha evidenciado contiene varias inconsistencias conceptuales de la mano con inconsistencias operativas pues el contexto en que se la concibió resulta caduco frente a la ola de cambios que el Municipio ha tenido, tanto en su personal como su Estructura Orgánica Funcional, lo cual ha dejado inoperable a la Ordenanza. Este problema nos enfrenta a una política que no se logró institucionalizar ya que incluso a pesar de los

cambios, esta debía ejecutarse. Esta falencia en parte se puede explicar desde la no transferencia de la responsabilidad de la ejecución del mandato a una entidad que tuviese la capacidad de hacerlo como en este caso sería la Secretaría de Inclusión Social, ente que desde su nivel decisorio sectorial puede operativizar acciones, evidentemente con el trabajo de la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad y no a entidades como el COMPINA, que no tienen la capacidad decisoria ni operativa que se requiere desde el organigrama actual.

Es evidente que la aplicación y seguimiento del ciclo resulta frágil cuando la delimitación del tema no es claro, de ahí esta tendencia por enumerar razones de derecho que buscan erradicar la trata de personas y que el concepto base de la política sea la explotación sexual, pero que desde el principio apuntaba a la erradicación de la explotación sexual comercial. Dada esta desconexión, originada desde la incompreensión extendida del fenómeno, el desencuentro de los intereses del Municipio, sus autoridades y sus entidades en razón de esta temática es evidente, pues ni se la integró a los Planes operativos Anuales o en los Planes Anuales de compra, ni dentro de las planificaciones zonales o seccionales; persiste la desactualización de la organización de la administración actual del Municipio y la organización de la administración plasmada en la Ordenanza pero además persiste una limitación para la asistencia y reconocimiento de los derechos de los afectados bajo la cláusula de niños, niñas y adolescentes. Además es indiscutible la carencia de mecanismos municipales para la garantía de derechos integrales de las personas vinculadas a la industria del sexo, haya sido voluntaria o involuntariamente, sean mayores o menores de edad, sean mujeres, hombres o personas de otro tipo de preferencias sexuales, sean nacionales o extranjeros. Es en esta enajenación, donde la re victimización se da a sus anchas, y en eso tanto el gobierno nacional como local tiene un saldo en contra.

Gratamente la actual administración del Municipio ha entrado a una etapa de reconocimiento de una deuda frente a una población doblemente vulnerada, desde la sociedad en general y desde las instituciones públicas, iniciando ya acciones para salvaguardar los derechos y los deberes de estas personas, acción que busca regular aquellos lugares denominados de tolerancia, y así empezar a controlar esta plataforma preferida, pero no la única, para la explotación de personas con fines sexuales, aunque esta respuesta esta completamente desconectada a la Ordenanza.

De esta realidad, se puede confirmar que el avance en cuando a tema concreto de trata, es mínimo por no decir nulo, se ha visto durante la revisión de la documentación existente pero sobretodo desde la voz y experiencia de quienes diligencian la agenda municipal, que la trata no ha sido y no es una problemática prioritaria a erradicar, de ahí la pregunta ¿acaso la cosificación de los seres humanos no resulta un alarmante problema a intervenir? Y es que lo es, pues el mismo Municipio lo trabaja desde acciones como el proyecto para erradicar la mendicidad, una de sus modalidades, pero si es reluctantante a emprender acciones que se vinculen a este concepto amplio y complejo, si, pero mucho más vinculante y abarcador. Incluso es necesario mencionar que la misma institución no se ha siquiera empoderado del tema, lo cual se explica a partir de las tradicionales confusiones entre trata de personas y prostitución, la tendencia por entender a la trata únicamente desde la explotación sexual comercial, tal como quienes están dentro de la institución municipal lo han confirmado.

El municipio continuamente ha aseverado ser el primer gobierno descentralizado en tener una política de este nivel sobre la temática, pero contrariamente, su aplicación a dejado mucho que desear pero sobretodo mucho que decir, pues en esta omisión hay una culpa, una complicidad, una naturalización y un consentimiento tácito. La realidad es que la política careció de la fuerza necesaria para construir una plataforma lo suficientemente fuerte y capaz de integrarse plenamente a las acciones periódicas de la institución, una plataforma que se cimienta desde el interés político y desde la apropiación institucional de un tema. Lamentablemente, la Ordenanza es una política de la administración local de turno, pues duró hasta el funcionamiento de la administración que la concibió, manteniéndose por lo tanto lejos de ser una política de gobierno local, en este caso de GAD, la cual debería obedecer a un interés fundamental del Municipio, de la ciudad y sus ciudadanas y ciudadanos, institucionalizada y en ejecución.

Sin embargo, la renuencia municipal ante el problema no es más que un reflejo de la indisposición de la sociedad quiteña de reconocer estas realidades, de romper esquemas de la dominación del otro y de esta tendencia colonial de proteger a las mujeres “puras”, y dar las espaldas a quienes irrumpen con la “moral” y las buenas costumbres, de proteger al norte social y de obviar al sur social de la ciudad. Bien plasma con absoluta indignación Mantilla (2010) las palabras de anterior el Fiscal General de la Nación, Washington Pesantes, quien refiriéndose a las jóvenes que se

prostituyen, afirmaba que un grupo de mujeres jóvenes recuperadas de procesos de explotación no podían ser catalogadas ni como inocentes ni como víctimas, por consecuencia lo que hace interpretar que eran, a sus ojos, mujeres culpables de su destino y pervertidas por la práctica sexual comercializada que efectuaron.

Es necesario repensar las prácticas que el Estado –y en vinculación directa la misma sociedad- realiza frente al tema ya que las políticas públicas, tanto las implícitas como las explícitas, todavía no están libres de la mirada patriarcal y moral que estigmatiza, desvaloriza y castiga a al individuo trabajador/a sexual y a la persona en situación de trata con fines sexual, diluida en la industria del sexo local, mientras que se elogia a quien la domine.

La realidad es dura y fría, pues estas personas a pesar de haber sufrido la violenta prohibición de sus derechos, de su libertad, de su dignidad y de condición como seres humanos, siguen siendo acreedoras de etiquetas segregacionistas que las denigran, generándoles un status de ciudadano/as o individuo/as del nivel más bajo de la sociedad. Mientras que quienes demandan estos servicios de cosificación y comercialización de cuerpos humanos, que incluso impulsan al efecto de la comercialización de menores de edad, un delito que surge desde la sexualización de menores, no se los asocia de ninguna forma con la actividad, por lo tanto, no cargan con el estigma, pero aún en el caso del demandante masculino, se ovaciona, se celebra y hasta se constituye como una práctica que sirve como de plataforma donde los hombres encuentran la confianza y el placer que no encuentran en su vida diaria, lo cual implanta una complicidad que asiente y asiste la compra del cuerpo humano. Y es en esta población masculina donde están policías, jueces, funcionarios municipales, servidores públicos en general, que a pesar de tener cargos que tienen como principal objetivo el de integrar a poblaciones prioritarias, resultan ser los principales clientes de este mercado.

El problema exige superar estas visiones y prácticas para alcanzar una ley neutral que trate a quienes se encuentran vinculados a la industria del sexo, y a todos los grupos más violados como lo que son, como seres humanos, sobre su género, su edad, sobre su origen y condición socioeconómica. La ley no puede confrontar a los géneros, la ley no puede elegir quien es víctima, quien puede y debe ser atendido y quien no, la ley no puede asegurar que la trata esta localizada en un cierto sector de la sociedad y

mucho menos la ley no puede permitir tanto en el escrito como en la acción, la categorización de los habitantes, para determina así la oferta de servicios.

Existen tensiones que deben, sino es resolverse, al menos evidenciarse para poder prever posibles obstáculos desde la concepción del problema como hasta su solución y monitoreo. Por ello, la activación de una Ordenanza 246 dilucida una serie de problemas que sobrepasan los conflictos morales y prácticas sociales que legitiman la violencia de género, como lo son las discordancias de la acción pública en la atención de temas distintos pero que están intrínsecamente relacionados como es la trata, el trabajo sexual así como la migración, la protección de NNA, esto acompañado de la corrupción de autoridades, la desintegración institucional y las diferencias entre lo local y lo nacional.

Por lo tanto el Municipio así como al Estado central deben enfocarse en la articulación institucional exitosa que permita la transversalización del tema en todas las instituciones involucradas, en la prevención del delito, en transformaciones de las prácticas sociales del aparato público así como la aplicación de sanciones y correctivos a funcionarios públicos que permiten la persistencia de este delito, además de la efectiva ejecución de sus competencias en el marco de la ley como en el caso del Municipio es la regulación de uso de suelo, la protección y atención de grupos prioritarios y la ejecución de Ordenanzas conexas. Todavía hasta hoy, la Ordenanza no ha logrado la atención integral de las víctimas, ni tampoco el correcto monitoreo de los sectores de tolerancia.

Además, la Ordenanza exige y requiere una actualización, el mejoramiento organizacional, la incorporación de controles operativos, la existencia de sistemas de información, veedurías ciudadanas y la formulación de los indicadores de seguimiento, pero además la implementación de procesos de transición y entrega de los procedimientos y buenas prácticas establecidas dentro del marco de cambios organizacionales propios del cambio de administración. Pasos y procesos que si bien se llevan o se llevaron a cabo como se mencionará, no son hasta el momento constante ni decisivos.

En general, el cumplimiento de la política pública esta siendo sobrepasada, no sólo por la complejidad del fenómeno, sino también por como opera la política y el imaginario social en quienes la ejercen. Sólo si se trabaja desde los distintos frentes señalados, se generarán los cimientos de acciones efectivas para quienes son afectados

por la trata, pero también por aquellos que por su condición se encuentran desatendidos, olvidados y con esto rechazados por la sociedad, lo cual hace simple su explotación.

## BIBLIOGRAFÍA

Abdel-Malek, Anouar (1981) *Nation and Revolution Volume 2 Of Social Dialectics*. SUNY, Albany, 1981.

Acharya, Arun. 2009. Un análisis conceptual del tráfico de mujeres y su tipología de origen. *Andamios* 6 (12): 299-322.

Alonso, Mercedes (2007): “¿Protección penal de la dignidad? A propósito de los delitos relativos a la prostitución y a la trata de personas para la explotación sexual”, en: *Revista Penal:* 3-20.  
<http://www.uhu.es/revistapenal/index.php/penal/article/view/301/292>.

Antúñez, Flavia, (s.f.), *Tráfico de personas: un problema, muchas facetas: La importancia de la articulación institucional en el combate al tráfico de personas, en la atención y en la reinserción social de las víctimas*.

Aponte, Mauricio y Carlos García, 2002, *Explotación Sexual Infantil en Bogotá*. Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social de la Facultad de Ciencia Sociales de la Universidad Externado de Colombia, Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito. Bogotá.

Ávila, R. (2009) *Inseguridad ciudadana y derechos humanos: por la deconstrucción de un discurso securitista y hacia un nuevo derecho penal*. Tesis. Universidad Nacional Simón Bolívar Sede Ecuador.

Barbara Sullivan, “Trafficking in Women: Feminism and New International Law,” *International Feminist Journal of Politics* 5 (2003): 67-91. Accessed May, 2010.[http:// www.tandfco.uk/journals](http://www.tandfco.uk/journals)

Barry, Kathleen. Prostitution of sexuality: a cause for new international human rights. *Journal of Loss and Trauma*, 2:1, 1997, pp.27-48.

Benavides, Gina (2010) *Condicionantes de género en los procesos de ingreso y*

permanencia de mujeres colombianas, peruanas y chinas a Ecuador. (Tesis de maestría) Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador .

Berger L. Peter y Thomas Luckmann, 1995. “*La construcción social de la realidad*”. Ediciones Amorrortu, Buenos Aires, Argentina. p 36.

Biemann, Ursula (2005) “Remotely Sensed: A Topography of the Global Sex Trade.” *Feminist Review*. No. 80, Reflections on 25 Years. Published by: Palgrave Macmillan Journals Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3874374> .

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1991.

Bourdieu Pierre, 2000. *La dominación Masculina*. Ed. Anagrama, Barcelona.p.p.20-22- 59.

Brewer, Devin (2009) “Globalization and Human Trafficking.” Topical Research Digest: Human Rights and Human Trafficking. 2009: 46-56. Web. 17 Apr. 2013.

Buitrón, Edgar (2012) Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador. UNODC. Lima

Bustamante, F. (1996) La agenda de seguridad del Ecuador en los años 90. FASOC, N.14. Recuperado el 20 de junio de: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART4117e08cb6fe7.pdf>

Byron, Jessica y Thorburn, Diana (1998) “A Global Perspective and Issues for the Caribbean” *Feminist Review*. No. 59, Rethinking Caribbean Difference. <http://www.jstor.org/stable/1395731>.

Cabezas, A. (1999). Women’s work is never done: Sex tourism in Sosúa and the Dominican Republic. In K. Kempadoo (Ed.), *Sun, sex and gold: Tourism and sex work in the Caribbean* (pp. 93-124). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Cacho, Lydia (2010), *Esclavas del poder*. Debate, Mexico.

Carrión, Fernando (2009) “El trato de la trata de personas”. Ciudad segura: Programa estudios de la ciudad. N. 36. FLACSO sede Ecuador (Visitada en 9 Octubre 2012).

Chant, Sylvia (2011) The ‘feminization of poverty’ and the ‘feminization’ of anti-poverty programmes: room for revision? In *THE women, gender AND development reader*. Winnipeg : New York: Fernwood Publishing. p. 174-194.

Chapkis, Wendy. 2003. Trafficking, Migration, and the law: Protecting innocents, punishing immigrants. *Gender and Society* 17: 923-937.

Chiarotti, Susan. (2002), *Trata de mujeres: conexiones y desconexiones entre genero, migración y derechos humanos*. Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, noviembre, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

CMH (14 de julio de 2012). Definiciones básicas sobre la movilidad humana [Mensaje de blog]. Recuperado de <http://cmhecuador.blogspot.com>.

Coalición por las Migraciones y el Refugio. (2009) Contenidos Básicos sobre Movilidad Humana. Obtenido en Junio 15, 2012 de: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/contenidosbasicosmovilidad.pdf>

Coalición por las migraciones y el refugio. (2009) II Informe Alternativo a la Convención de Trabajadores Migratorios y sus Familias. Obtenido en Junio 15, 2012 de: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/Segundoinformealternativo-2010.pdf>

Coalición por las Migraciones y el Refugio. (2012) Informe sobre Movilidad Humana. Obtenido en Junio 15, 2012 de: <http://movilidadhumana.files.wordpress.com/2012/07/informe-movilidad-humana-ampliado.pdf>

Comité interinstitucional (2012) Juntos contra la trata: Hacia un política en materia de trata.

Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional, 2002.

Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, 2000.

Connell, I., 1980, "Television news and the social contract", S. Hall, D.Lowe y P. Willis, (compiladores), *Culture, media, language*, Hutchinson, Londres.

Connell, Robert W. (2003) Masculinidades. PUEG-UNAM, México, DF.

Consejo Nacional de la Niñez Y Adolescencia (2006) Plan Nacional para combatir la Trata de Personas, el tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual, laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores. Obtenido en mayo 2012, de [http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/9059.plan\\_nacional\\_trata.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/9059.plan_nacional_trata.pdf)

Coomaraswamy, Radhika (2005). "Human Security and Gender Violence". *Economic and political Weekly*. Vol 40 N0.44/45. Jstor.

Corbin, A. (1990). *Women for hire: Prostitution and sexuality in France after 1850*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cortés, D. (S.f.) El concepto de la trata de personas y su lugar en la agenda migratoria: El caso de los países andinos. OIM.

Cree, Vivienne (s.f) "Confronting sex trafficking: Lessons from history". *International Social Work*. Número 51.

CRS Report for Congress (2005). Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean. Obtenido en Mayo 22, 2012 de: <http://www.oas.org/atip/Latin%20America/CRS%20Dec%202005.pdf>

Defensoría del Pueblo (2010). *Trata de personas, administración de justicia, impunidad y derechos humanos*. Informe Temático de la Defensoría del Pueblo del Ecuador. Quito.

Delgado y Montañez (1998). *Espacio, Territorio y Región*. Conceptos básicos para un proyecto Nacional. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

Denise Brennan, « Methodological Challenges in Research with Trafficked Persons: Tales from the field », (2005) 43 *International Migration* 35, p.38; Elaine Pearson, *Human traffic, human rights: redefining victim protection*, London, Anti-Slavery International, 2002, p.50; Hussein Sadruddin, Natalia Walter et Jose Hidalgo, «Human Trafficking in the United States: Expanding Victim Protection Beyond Prosecution Witnesses », (2005) 16 *Stan. L. & Pol'y Rev.* 379, p.395.

Ditmore, Melissa, Maternick, Anna y Zapert, Katherine (2012) *Caminando hacia el norte: la pobreza y la violencia en la trata de personas de México hacia los Estados Unidos*. ex Workers Project at the Urban Justice Center.

Doezema Jo, "Forced to Choose: Beyond the Voluntary v. Forced Prostitution Dichotomy." In *Global Sex Workers: Rights Resistance, and Redefinition*. Kamala Kempadoo and Jo Doezema, eds., 34-51. New York: Routledge, 1998.

Doezema Jo, "Loose Women or Lost Women? The re-emergence of the myth of 'with slavery' in contemporary discourses of 'trafficking in women." *International Studies Convention* Washington, DC, February 16 - 20,1999. *Gender Issues*, Vol. 18, Nr. 1, Winter (2000): 23-50.

Doezema, "Now You See Her, Now You Don't: Sex Workers at the UN Trafficking Protocol Negotiations," *Social and Legal Studies* 14 (2005): 61-89

Doezema, Jo (2004) "Sex Slaves and Discourse Masters: The Construction of Trafficking"

Doezema, Jo. 2001. Ouch!: 'Western Feminists' 'Wounded Attachment' to the

'Third world prostitute'. *Feminist Review* 67: 16-38.

ECPAT (2010) Informe Global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

Escobar, Arturo (2000): "El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?", en Edgardo Lander (Editor): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Unesco/Faces-UCV.

Escobar, Arturo. (1996). *Invencción del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Norma. Bogotá D.C., Colombia. 474 p.

Fernández Melissa y Vargas Mauro (2012) *Hombres que compran cuerpos: aproximaciones al consumo asociado a la trata de mujeres con fines de explotación sexual*. Gendes, México.

Fiscalía General del Estado en el documento Informe sobre movilidad humana, Ecuador 2011 (2012:150).

Fundación Esperanza (s.f) *Metamorfosis de la Esclavitud: Manual Jurídico sobre la Trata de Personas*. Obtenido en Junio 23, 2012 de: <http://www.fundacionesperanza.org.co/joomla/descargas/Libros/Metamorfosis.pdf>

Geiger, Pedro (1996). Des-territorialização e espacialização. En: *Territorio: Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Editora Hucitec, pp 233-246.

Gibson, Mary. 1986. *Prostitution and the State in Italy, 1860 - 1915*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Giddens, Anthony (1990) *Consecuencias de la Modernidad*.

Gilfoyle, T. (1999). Prostitutes in history: From parables in pornography to metaphors of modernity. *The American Historical Review*, 140, 117-141.

Gilmore, David D. 1990. *Manhood in the Making: Cultural Concepts of Masculinity*. New Haven: Yale University Press.

Godelier, Maurice (1986) *La producción de los Grandes Hombres. Poder y dominación masculina entre los baruya de Nueva Guinea*, Akal Universitaria, España.

González, R. (2010) *La acción de protección frente a particulares*. Tesis, Programa de Maestría en Derecho Constitucional. Universidad Nacional Simón Bolívar Sede Ecuador.

Grittner, F.K. (1990) *White Slavery: Myth, Ideology, and American Law*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Haag, Pamela. 1999. *Consent: Sexual Rights and the Transformation of American Liberalism*. Ithica: Cornell University Press.

Helkin L. (2000) *Human Rights: ideology and Aspiration, reality and Prospect*. NY: St. Martin's Press.

Holguín (2000) *La inmigración y el refugio en el Ecuador*. Trabajo presentado en el III Encuentro jurídico trinacional. Situación actual de la movilidad humana en Ecuador, Bolivia y España. Recuperado de : <http://www.caritasecuador.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/2daPonenciaEmb.Holguin.pdf>

Honey Rex y Stanley Okafor, *Hometown Associations. Indigenous Knowledge and Development in Nigeria*, London Intermediate Technology Publications, 1998.

Howard, Neil y Lalani, Mumtaz, 2008, "Editorial introduction: the politics of human trafficking", *Volumen 4*, STAIR, UK.

Jordan, Ann D. 2002. Human rights or wrongs? The struggle for a rights-based response to trafficking in human beings. *Gender and Development* 10 (1): 28 - 37.

Kara, Siddharth. 2009. *Sex Trafficking: Inside the Business of Modern Slavery*.

New York: Columbia University Press.

Kasptein, Ethan. (2006) *Economic Justice in an Unfair World: Toward a Level Playing Field* (Princeton: Princeton University Press, 2006).

Kelly, Liz (2000). 'Wars Against Women: Sexual Violence, Sexual Politics and the Militarised State'. In Jacobs, Susie, Jacobson, Ruth and Marchbank, Jennifer (eds), *States of Conflict. Gender, Violence and Resistance*. London: Zed Press.

Kelly, Liz (2005). *Fertile Fields: Trafficking in Persons in Central Asia*. Vienna: International Organization for Migration.

Kempadoo, K., & Doezema, J. (1998). *Global sex workers: Rights, resistance, and redefinition*. New York & London: Routledge.

Kempadoo, Kamala. 2005. "Introduction: From Moral Panic to Global Justice: Changing Perspectives on Trafficking", in Kempadoo, Kamala with Jyoti Sanghera and Bandana Pat- tanaik (eds.), *Trafficking and Prostitution Reconsidered: New Perspectives on Migration, Sex Work, and Human Rights*. Boulder and London: Paradigm Publishing.

Lagarde, Marcela (1992) *Identidad y Género*. Managua. Centro Juvenil OLOF PALME.

Lin Chew (1999) *Global Trafficking in Women: Some Issues and Strategies* *Women's Studies Quarterly*, Vol. 27, No. 1/2, Teaching About Violence Against Women (Spring - Summer, 1999), pp. 11-18 Published by: The Feminist Press at the City University of New York Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40003394>.

Línea de Base. Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial en niñas, niños y adolescentes en el Ecuador, Mariana Sandoval Laverde, Octubre 2002. OIT Oficina regional para América Latina y el Caribe, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil IPEC en,

[http://white.oit.org.pe.ipecc.documentos..lb\\_final\\_esci\\_ecuador](http://white.oit.org.pe.ipecc.documentos..lb_final_esci_ecuador).

Lira, Luis (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo, Serie Gestión Pública, N° 59, CEPAL, Agosto, Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/26977/sgp59.PDF>.

MacKinnon, C. (1989). *Toward a feminist theory of the state*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mantilla, Álvaro, 2010, *Contextos, transgresiones, confrontaciones y miradas de la explotación sexual a mujeres en Quito: el caso La Luna y otras tensiones*. FLACSO sede Ecuador, Quito.

Maqueda, María Luisa (2008): Mujeres inmigrantes, ¿mujeres vulnerables?, en: *Papeles* 104: 79-92. [http://fongdcam.org/wp-content/uploads/2012/01/Mujeres\\_inmigrantes\\_mujeres\\_vulnerables.pdf](http://fongdcam.org/wp-content/uploads/2012/01/Mujeres_inmigrantes_mujeres_vulnerables.pdf).

Mayorga, Claudia (2009) “El tráfico de mujeres como problema. Colonialismo y patriarcado” *Revista Electrónica de Psicología Política*. Año 7 No 21.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011.

Mohanty, Chandra. 1988. 'Under Western eyes: feminist scholarship and colonial discourse'. *Feminist Review* (30): 3-8.

Montiel, Oscar (2007) “Trata de personas: padrotes, iniciación y modus operandi.” Tesis de Maestría – CIESAS, México. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101080.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101080.pdf).

Mort, F. (1987) *Dangerous Sexualities*. London: Routledge and Kegan Pau

Murray, A. (1998). Debt-bondage and trafficking: Don't believe the hype. In K. Kempadoo & J. Doezema (Eds.), *Global sex workers* (pp. 51-64). London: Routledge.

Network of Sex Work Projects. (1999, January). *Commentary on draft protocol to combat international trafficking in women and children supplementary to the draft convention on transnational organized crime*. Paper presented to the Convention Against Transnational Organized Crime, Vienna, Austria.

O'Connell, Julia. 2006. Will the real sex slave please stand up? *Feminist Review* 83: 4-22.

Office on Drugs and Crime (UNODC) (2006) Trafficking in Persons Global Patterns. Obtenido en Junio 13, 2012 de: [http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons\\_report\\_2006ver2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006ver2.pdf).

OIT (2007). *10 años ayudando a construir un Ecuador sin trabajo infantil*. Quito, [www.oit.org.pe/ipeec](http://www.oit.org.pe/ipeec). (Visitada el 8 de Septiembre de 2009).

Ordenanza Metropolitana No 271 sobre Movilidad Humana. Municipio Distrital Metropolitano de Quito. 2009.

Organización Internacional para las Migraciones. (2006) Trata de Personas: Aspectos Básicos. Obtenido en Junio 25, 2012 de: <http://www.oas.org/atip/reports/trata.aspectos.basicos.pdf>.

Osborne, Raquel (ed.) (2004). *Trabajador@s del sexo, derechos, migraciones y tráfico en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Pamela Haag, "Putting your Body on the Line": The Question of Violence, Victims, and the Legacy of Second-Wave Feminism, 8 *Differences* 23 (1996).

Pamela Haag, Consent: Sexual Rights and the Transformation of American Liberalism 43–53 (1999) (discussing the law of seduction and the seduction trials of the late nineteenth century).

Paredes, R. (2010) Indemnización las víctimas de trata de personas con bienes del Tratante. Universidad San Francisco de Quito.

- Pateman, Carole. 1988. *The Sexual Contract*. Cambridge: Polity Press.
- Pearson, Elaine. 2002. *Human Traffic Human Rights: Redefining Victim Protection*. Anti-Slavery International. London.
- Piscitelli , Adriana (2008) “Between “Mafias” and “Help”: Building of Knowledge on Human Trafficking” *Caderno*. Número 31.
- PNUD (1994) Informe Sobre Desarrollo Humano : Nuevas dimensiones de la seguridad humana. PNUD. New York.
- PNUD (2003) Informe Sobre Desarrollo Humano : Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. PNUD. New York.
- Pontón, Jenny, 2009, “Trata de mujeres en los medios: ¿cómo se trata?” *Ciudad segura: Programa estudios de la ciudad*. N. 9. FLACSO sede Ecuador, Quito.
- Porras, A. (2006). La trata de personas menores de edad: Un estudio sobre la normativa internacional y nacional aplicable. OIT.
- Quintana, María; Bernal, César (2011): “Políticas anti-trata en la región andina”, en: *Andina Migrante 11*, FLACSO. Ecuador.
- Raymond, J., d’Cunha, J., Ruhaini Dzuhayatin, S., Hynes, H.P., Ramirez Rodriguez, Z., and Santos, A. (2002). *Un Estudio Comparativo de Mujeres Traficadas en el Proceso de Migración: Patronos, Perfiles y Consecuencias de Salud en Cinco Países (Indonesia, Filipinas, Tailandia, Venezuela y Estados Unidos)*. Fundado por la Fundación Ford N. Amherst, MA: Coalición Contra el Tráfico de Mujeres (CATW), p. 62. Disponible a [www.catwinternational.org](http://www.catwinternational.org)
- Raymond, J., Hughes, D., & Gomez, J. (2001). *Sex trafficking of women in the United States: International and domestic trends*. Coalition Against Trafficking of Women, March.

Rex, J. (2004) "Multiculturalism and political integration in modern nation states". En Eberhardt, J. L. y Fiske, S. T., *The problem and the response*. Thousand Oaks. Sage: 93-108.

Rivera, Freddy 2012. *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*, FLACSO sede Ecuador, Quito.

Rubin, Gayle, 1996, "El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo" en Martha Lamas, (comp.) *El Género: la construcción social de la diferencia sexual*. PUEG – PORRUA, México, pp. 35-96.

Ruiz, M. (2008) Repensar la trata de personas más allá del enfoque criminal. *Revista Entre Tierras: Boletín sobre Políticas migratorias y derechos humanos*.

Sandoval, M. (2002) Línea de Base Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes en el Ecuador.

Saunders, Penelope (2005) "Traffic Violations: Determining the Meaning of Violence in Sexual Trafficking Versus Sex Work". *Journal of Interpersonal Violence*. <http://jiv.sagepub.com/cgi/content/abstract/20/3/343> (Visitada en 10 Noviembre 2012) Bunch, C. (1990). Women's rights as human rights: Towards a revision of human rights. *Human Rights Quarterly*, 12, 486-498.

Scott, Joan (1996) "El género una categoría útil para el análisis histórico" en Martha Lamas, (comp.) *El Género: la construcción social de la diferencia sexual*. Pueg – Porrua, México, pp. 265-302.

Serra, Rosario, 2007, "Mujeres traficadas para su explotación sexual y mujeres trabajadoras del sexo", en *Prostitución y Trata. Marco jurídico y régimen de derechos*, Rosario Serra Cristóbal (coordinadora), Tirant lo Blanch, Valencia.

Sharma, Nandita (2005) "Anti-Trafficking Rethoric and the Making of a global Apartheid" *NWSA Journal*. Vol. 17 No.3, States of insecurity and the Gendered politics of fear. [www.jstor.org/stable/4317159](http://www.jstor.org/stable/4317159).

Smith, Heather, 2010, *Sex Trafficking: Trends, Challenges, and the Limitations of International Law*. En Springer Science Business.

Soledispa A. (2006) Evaluación rápida: Causas, consecuencia, magnitud, mecanismo, circuitos, fines y otras importantes características de la trata de niños, niñas y adolescentes en Ecuador. OIT.

Sosa, N., 2000, “*Estrategias retóricas en la construcción de la actualidad periodística. Análisis de la noticia de la prensa*”, A. Gimete (Compilador), *Ensayos semióticos*, Asociación Mexicana de Estudios Semióticos/ Universidad de Puebla, México, 107–115.

Taylor, Vivienne (2004) “State Security to Human Security and Gender Justice”. *Agenda Feminist Media*. Número 59.

United States Department Of Labor’s Bureau Of International Labor Affair (S.F) 2010 Findings On the Worst Forms of Child Labor. Obtenido en Junio 15, 2012 de : <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e8c397a1a.pdf>

UNODC (2009), Reporte global de trata de personas. UNODC, New York.

UNODC (2012), Estudio sobre la trata de personas en el Ecuador. UNODC. Ecuador

UNODC (2012), Reporte global de trata de personas. UNODC, New York.

Van Dijk, Teun, 1990, *La noticia como discurso*, Ediciones Paidós Ibérica, España.

Vance, Carole, 1995, “Four Essays on Art, Sexualify, and Cultural Politics” *The Trafficking Culture: Refiguring Art and Anthropology*. G. E. Marcus y F. Myers. (editores), University of California Press, Berkley.

Vance, Carole, 2011, *States of Contradiction: Twelve Ways to Do Nothing about Trafficking While Pretending To*. Social research Vol. 78 : No. 3.

Villacrés, Pamela (2009). *La industria del sexo en Quito: Representaciones de trabajadoras sexuales colombianas*. Tesis para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales con Mención en Género y desarrollo, de FLACSO-Sede Ecuador. Quito.

Wallerstein Immanuel, 2004. *El ascenso y futura decadencia del sistema-mundo capitalista: conceptos para un análisis comparativo*, Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Ed. Akal, Madrid, p 97-99.

Wallerstein, Immanuel (1999). *Impensar las ciencias sociales*, Ed. Siglo Veintiuno, México.

Weitzer, Ronald (2007) "The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade" *Politics & Society*. Vol. 35 No. 3.

Weitzer, Ronald (2012) "Sex trafficking and the sex industry: the need for evidence-based theory and legislation" *The journal of criminal law & criminology*. Vol. 101, No. 4. Northwestern University School of Law.

Weitzer, Ronald (2007) "The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade." *Politics Society*, vol. 35, no 3, 2007, pp. 447-475.

West, Jackie, and Terry Austrin. 2002. 'From work as sex to sex as work: networks, 'others' and occupations in the analysis of work'. *Gender, Work and Occupation* 9 (5): 482-501.

Wijers, Marjan, and Lin Lap-Chew. 1997. *Trafficking in Women, Forced Labour and Slavery-Like Practices in Marriage, Domestic Labour and Prostitution*. Utrecht and Bangkok: The Foundation Against Trafficking in Women (STV)/ The Global Alliance Against Trafficking in Women (GAATW).

## DOCUMENTOS

Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD-

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas -COPFP-

Constitución del Ecuador 2008

Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), "Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños". Documento en línea disponible en: <http://www.odccp.org/palermo/convmain.html>, 24 de enero, 2003.

*Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.* Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 17 de junio de 1999. Ratificado por la República del Ecuador por Decreto Ejecutivo No. 536, publicado en Registro Oficial 113 de 5 de Julio del 2000.

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2012)

*Convención de los Derechos del Niño*

*Código de la Niñez*

*Informe departamento de Estado EEUU 2004*

Plan Nacional de Trata y Tráfico 2006 *Registro Oficial No. 375. Plan Nacional de Trata y Tráfico.* (Ecuador). Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

*Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.*

*Decreto Ejecutivo No 2521*

*Decreto Ejecutivo N° 1981*

*Plan Nacional para combatir el plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores.*

Entrevista 1: Margarita Carranco  
Entrevista 2: Graciela Ramirez  
Entrevista 3: Verónica Supliguicha  
Entrevista 4: Danilo Valdiviezo

Gentiana Susaj  
Dimitri Barreto  
Argentina Santacruz  
Diego Falconí  
Norman Wray y Verónica Supliguicha

## DOCUMENTOS AUDIO VISUALES

Ecuavisa (2013). Los tentáculos de la esclavitud sexual atrapan a mujeres y niñas en Ecuador [Video]. Disponible en: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/actualidad/30300-los-tentaculos-de-la-esclavitud-sexual-atrapan-mujeres-y-ninas-en>

El Comercio (2012). *Diego Falconí habla sobre la trata de personas* [Video]. Disponible en: [http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Diego-Falconi-habla-trata-personas\\_3\\_779352069.html](http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Diego-Falconi-habla-trata-personas_3_779352069.html).

El Comercio (2012). *Margarita Carranco habla sobre la trata de personas en Ecuador* [Video]. Disponible en: [http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Margarita-Carranco-habla-personas-Ecuador\\_3\\_779352065.html](http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Margarita-Carranco-habla-personas-Ecuador_3_779352065.html)

El Comercio (2012). *Benerice Cordero, de Protección Integral de la UNICEF* [Video]. Disponible en: [http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Benerice-Cordero-Proteccion-Integral-UNICEF\\_3\\_779352064.html](http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/Benerice-Cordero-Proteccion-Integral-UNICEF_3_779352064.html)

El Comercio (2011). *Trata de menores de edad* [Audio]. Disponible en: [http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/trata\\_de\\_blancas-menores-prostitucion-abuso\\_2\\_499170080.html](http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/trata_de_blancas-menores-prostitucion-abuso_2_499170080.html)

El Comercio (2013). *Entrevista a Margarita Carranco* [Audio]. Disponible en: [http://www.elcomerciodelecuador.es/seguridad/MargaritaCarranco-FundacionNuestrosJovenes-trataDePersonas-Ecuador-entrevista\\_2\\_947325259.html](http://www.elcomerciodelecuador.es/seguridad/MargaritaCarranco-FundacionNuestrosJovenes-trataDePersonas-Ecuador-entrevista_2_947325259.html)

El Comercio (2011). *La trata de personas y el abuso a menores (tercera parte)* [Audio]. Disponible en: [http://www.elcomerciodelecuador.es/seguridad/trata\\_de\\_personas-abuso-menores\\_de\\_edad-NNACE-ninos-adolescentes\\_2\\_500969899.html](http://www.elcomerciodelecuador.es/seguridad/trata_de_personas-abuso-menores_de_edad-NNACE-ninos-adolescentes_2_500969899.html)

El Comercio (2011). *La trata de personas y el abuso a menores* [Audio]. Disponible en: [http://www.elcomerciodelecuador.es/seguridad/trata\\_de\\_personas-abuso-menores-Dinapen-Javier\\_Valdiviezo-Maria\\_Jose\\_Vargas-NNACE\\_2\\_498570139.html](http://www.elcomerciodelecuador.es/seguridad/trata_de_personas-abuso-menores-Dinapen-Javier_Valdiviezo-Maria_Jose_Vargas-NNACE_2_498570139.html)

El Comercio (2011). *Trata de personas* [Audio]. Disponible en: [http://www.elcomercio.com/quito/trata\\_de\\_personas-Norman\\_Wray-Veronica\\_Supliguicha\\_2\\_491970802.html](http://www.elcomercio.com/quito/trata_de_personas-Norman_Wray-Veronica_Supliguicha_2_491970802.html)

Jimenez, David. (2010). *Encuentro Nacional sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes / Ecuador* [Video]. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=aBygMTZtgo0>

Pastoral Social Cáritas Ecuador (2013). *La trata de personas: un grave problema en Ecuador*. Disponible en: <http://www.caritasecuador.org/la-trata-de-personas-un-grave-problema-en-ecuador/>

Hispana TV (2012). Perú y Ecuador se unen para combatir la trata de personas [Video]. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=xvQjRSrzd0U>

Rabascal, Carlos (2012). *Pulso político: Trata de personas* [Video]. Disponible en: [http://www.youtube.com/watch?v=1ld-IDWD\\_jA](http://www.youtube.com/watch?v=1ld-IDWD_jA)

Telerama (2012). Alto índice de trata de personas en el país [Video]. Disponible en: <http://www.telarama.ec/videos?v=ZUo6k1>

## **ENTREVISTAS**

Entrevista 1, 26 de junio de 2013.

Entrevista 2, 29 de julio de 2013.

Entrevista 3, 29 de julio de 2013.

Entrevista 4, 3 de septiembre de 2013.

## ANEXOS

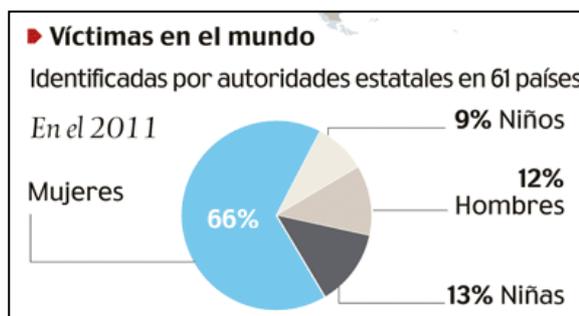
### Anexo No. 1

**Tabla No. 12. Tráfico de personas. Países y fines del tráfico**

Región	Países de origen	Países de tránsito y destino	Fines del tráfico
Este y Sudeste de Asia	Tailandia, Filipinas, Camboya	China, Vietnam, Tailandia, Japón	Mercado sexual, matrimonios, trabajo doméstico
Sur de Asia	Bangladesh, Nepal	India, Pakistán	Prostitución, Matrimonios
Asia Central	Kazakstán y otros	Rusia, Turquía, Ucrania	Grecia, Mercado sexual
Europa	Sur de Asia, América Latina, Sudeste europeos	África, Europa Occidental	Mercado sexual, trabajo doméstico, matrimonios, adopción ilegal de niños/as
América del Norte	América Latina, Sudeste de Asia, Este de Europa	Estados Unidos, Canadá	Trabajo doméstico, Mercado sexual, adopción ilegal
América Latina	República Dominicana, Colombia, México, Brasil, Ecuador, Venezuela, Perú	Cuba, Holanda, España, Italia, Portugal, Grecia, Japón, Estados Unidos	Prostitución, Matrimonios, Trabajo doméstico
África	Ghana, Nigeria, Etiopía, Mali	Europa Occidental, Oriente Medio, Estados Unidos	Prostitución, Trabajo doméstico

**Fuente:** El tráfico de mujeres como problema. Colonialismo y patriarcado. **Elaboración:** Mayorga (2007)

**Anexo No. 2**  
**Gráfica No. 17. Víctimas de trata en el mundo**



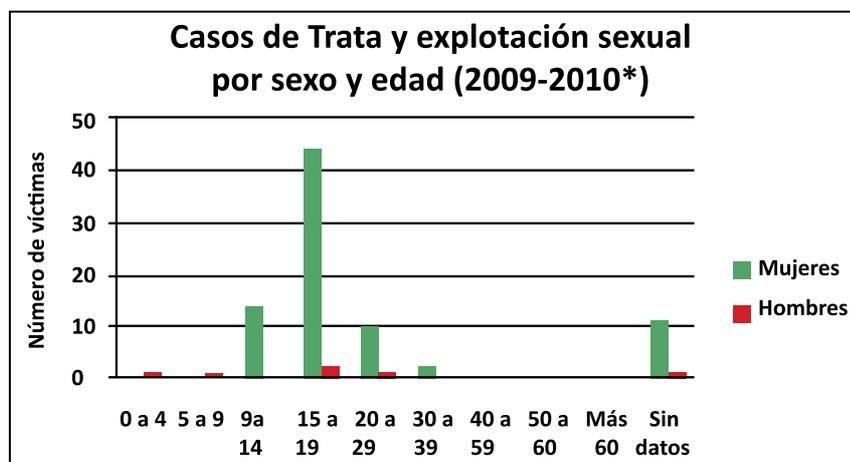
Fuente: El Comercio Elaboración: El Comercio

**Anexo No. 3**  
**Gráfica No. 18. Denuncias sobre víctimas de trata de personas y proxenetismo**



Fuente: El Comercio Elaboración: El Comercio

**Anexo No. 4**  
**Gráfica No. 19. Casos de trata y explotación sexual por sexo y edad 2009-2010.**



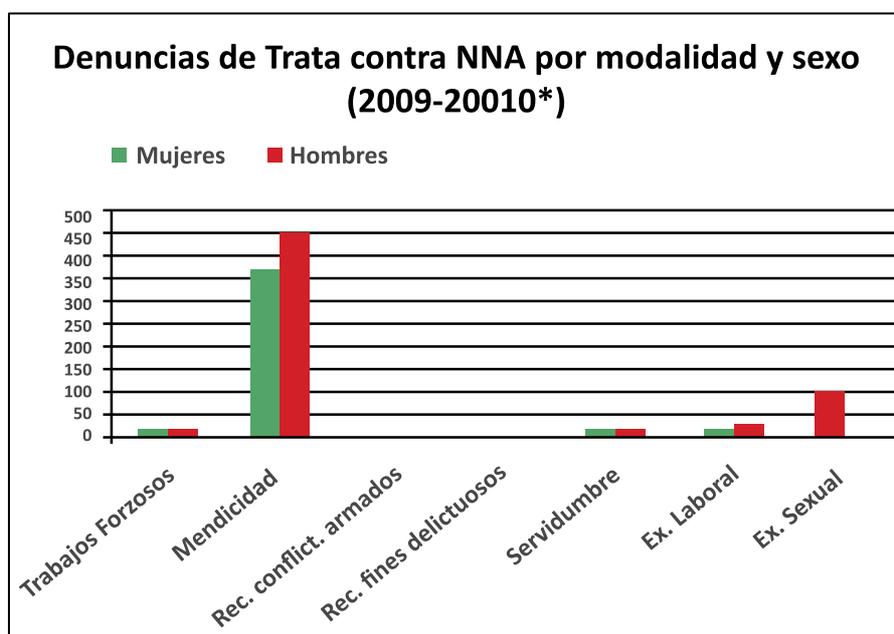
Fuente: DINAPEN Elaboración: UNODC (2012)

**Anexo No. 5**  
**Tabla No. Casos de la Unidad Antitrata**

<b>Casos de la Unidad Antitrata</b>		*enero-abril				
<b>Causas</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011*</b>	<b>Total</b>
Explotación sexual	18	25	34	29	2	<b>108</b>
Explotación laboral	7	22	22	7	2	<b>60</b>
Pornografía	4	7	15	14	1	<b>41</b>
Tráfico de niños	1	1	4	1	-	<b>7</b>
Tráfico de órganos	-	-	1	-	-	<b>1</b>
Tráfico de migrantes	-	5	1	-	1	<b>7</b>
Otros	21	23	41	19	-	<b>104</b>
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>83</b>	<b>118</b>	<b>70</b>	<b>6</b>	<b>328</b>

**Fuente:** Policía Judicial e Investigaciones, El Comercio. **Elaboración:** El Comercio

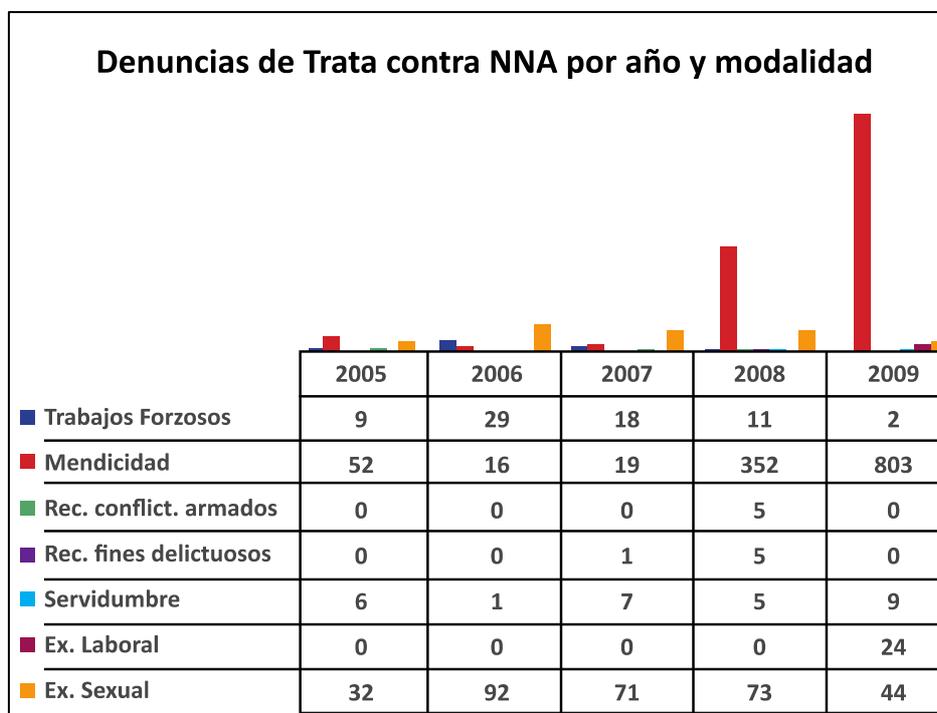
**Anexo No. 6**  
**Gráfica No. 20. Denuncias de trata contra NNA por modalidad y sexo 2009-2010**



**Fuente:** DINAPEN-AGENDA **Elaboración:** UNODC (2012)

Anexo No. 7

Gráfica No. 21. Denuncias de trata contra NNA por año y modalidad



Fuente: DINAPEN-AGENDA Elaboración: UNODC (2012)

Anexo No. 8

Tabla No. 13. Denuncia de trata de niños y adolescentes 2006-2009

DENUNCIA TRATA DE NIÑOS Y ADOLESCENTES			
MODALIDAD	2006	2008	2009
Trabajos forzados:	19	11	2
Mendicidad:	16	352	803
Servidumbre:	1	5	9
Explotación laboral:	0	0	24
Explotación sexual:	92	73	44

Fuente: DINAPEN

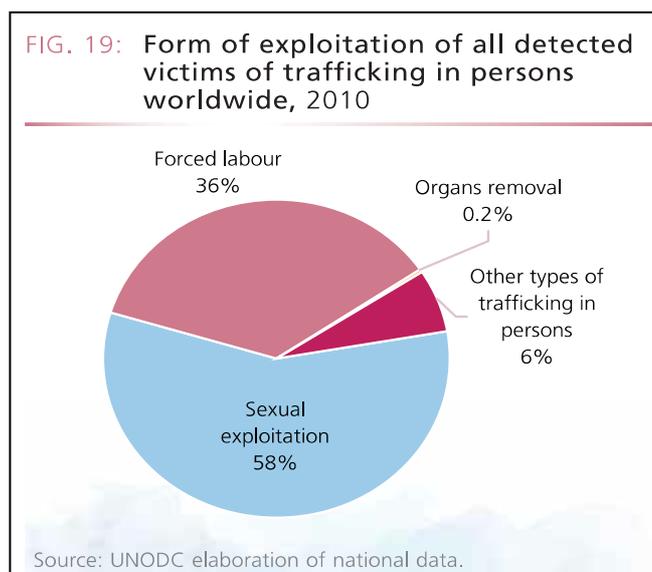
Fuente: DINAPEN Elaboración: TC Programa impulso

**Anexo No. 9**  
**Tabla No. 14. Víctimas rescatadas. 2010-2011**  
**Víctimas rescatadas**

Modalidad	2010	2011	Total
Víctimas rescatadas Explotación sexual	23	4	27
Víctimas rescatadas Explotación laboral	2	80	82
Víctimas rescatadas Pornografía infantil	3	0	3
Víctimas rescatadas Tráfico de Niñ@s	1	0	1
Víctimas rescatadas Tráfico de Migrantes	1	0	1
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>84</b>	<b>114</b>

**Fuente:** Policía Nacional (2012). **Elaboración:** Comité interinstitucional

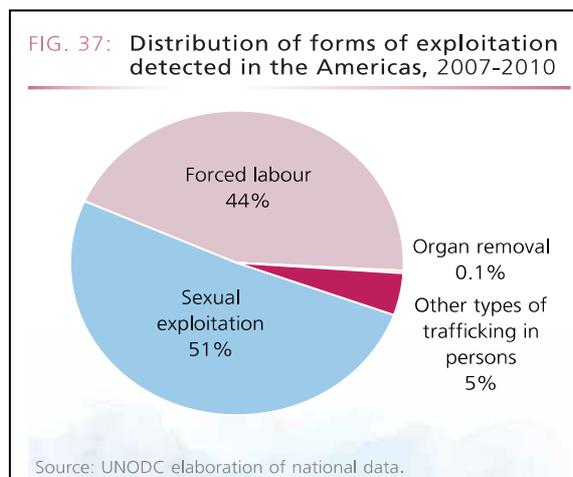
**Anexo No. 10**  
**Gráfica No. 22. Explotación de víctimas de tráfico de personas 2010.**



**Fuente:** Reporte global de trata de personas (2012:36) **Elaboración:** UNODC

**Anexo No. 11**

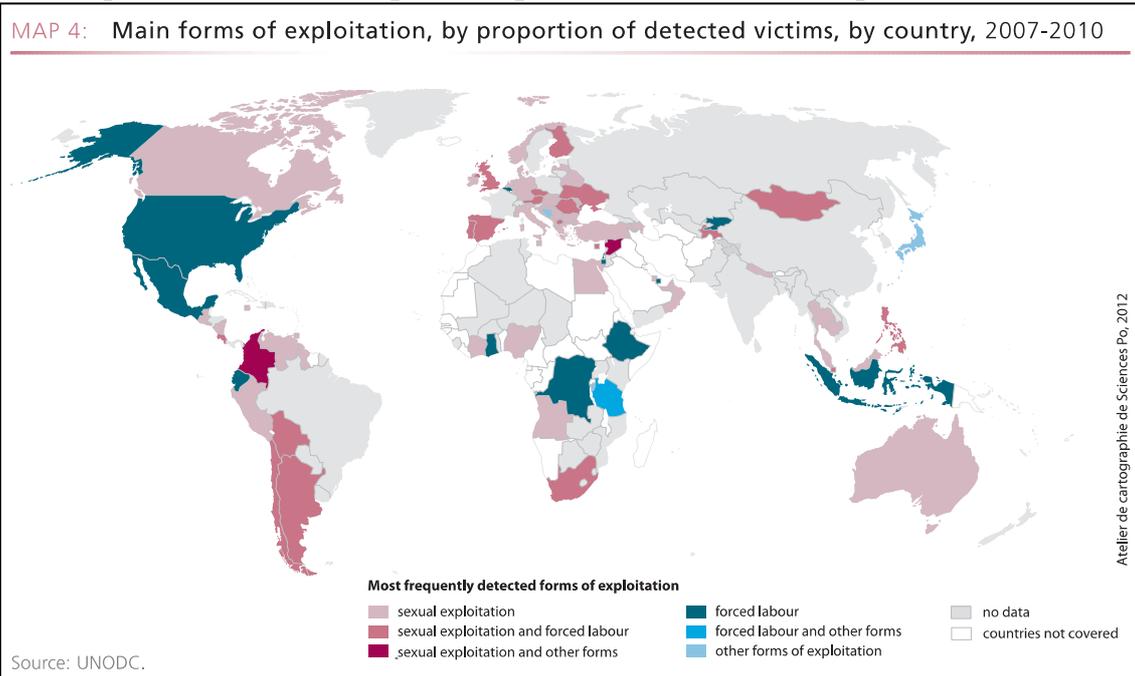
**Gráfica No. 23. Distribución de formas de explotación en América. 2007-2010.**



**Fuente:** Reporte global de trata de personas (2012:36) **Elaboración:** UNODC

**Anexo No. 12**

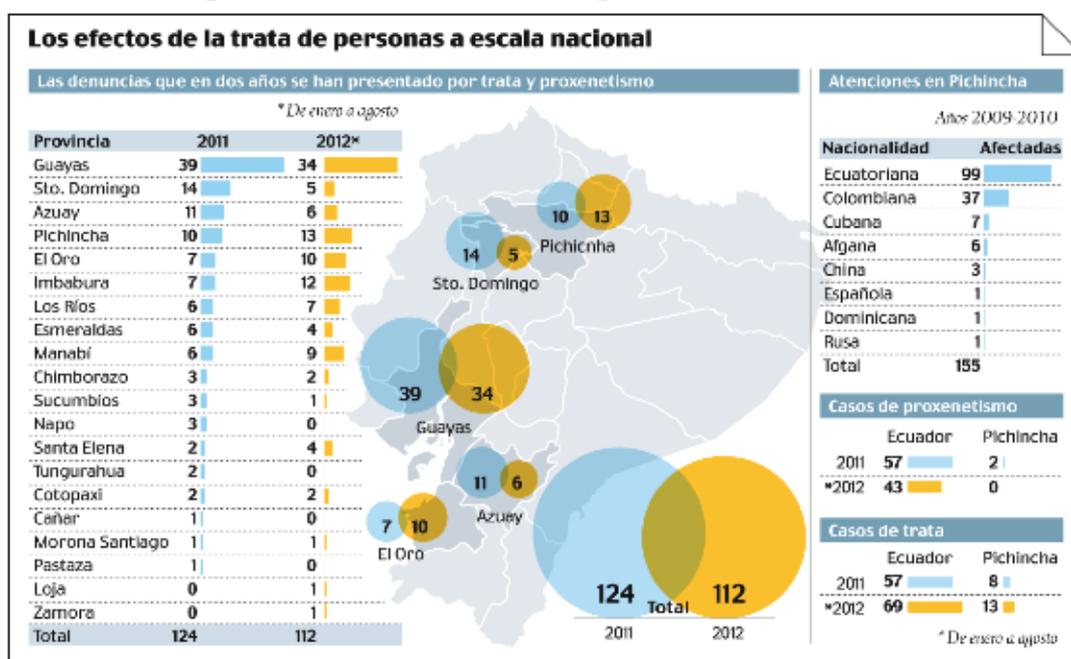
**Mapa No. 2. Formas de explotación por víctimas detectadas en países. 2007-2010**



**Fuente:** Reporte global de trata de personas (2012:35). **Elaboración:** UNODC



**Anexo No. 15**  
**Mapa No. 4. Efectos de la trata en personas a escala nacional**



Fuente: El Comercio. El estado de la trata de personas en Ecuador

**Anexo No. 16**  
**Tabla No. 15. Casos de trata de personas en sistema judicial 2010**

Delito	Casos	Indagación previa	Instrucciones
Azuay	6	3	0
Cañar	1	1	0
Carchi	5	5	0
Cotopaxi	1	2	0
Chimborazo	3	3	1
El Oro	4	3	1
Esmeraldas	1	1	0
Guayas	1	0	0
Imbabura	12	9	1
Loja	3	1	0
Los Ríos	4	4	1
Manabí	6	6	1
Morona Santiago	3	3	0
Pastaza	4	0	1
Pichincha	20	19	2
Tungurahua	3	5	0
S. D. de los Tsáchilas	7	8	2
<b>Totales</b>	<b>84</b>	<b>72</b>	<b>10</b>

Fuente: Fiscalía Elaboración: Juntos contra la trata (2012)

**Anexo No. 17**

**Tabla No. 16. Casos de trata de personas en sistema judicial 2011**

Delito	Casos	Indagación previa	Instrucciones
Azuay	7	5	2
Cañar	2	1	0
Carchi	0	0	0
Chimborazo	1	1	0
El Oro	8	8	3
Guayas	12	9	2
Imbabura	8	7	2
Loja	0	1	0
Los Ríos	0	0	1
Manabí	8	8	0
Morona Santiago	4	4	0
Pichincha	33	31	5
Tungurahua	2	2	0
Galápagos	1	0	0
Sucumbíos	4	5	1
Orellana	0	0	0
S. D.de los Tsáchilas	24	26	0
Santa Elena	2	2	0
Totales	115	110	16

**Fuente:** Fiscalía **Elaboración:** Juntos contra la trata (2012)

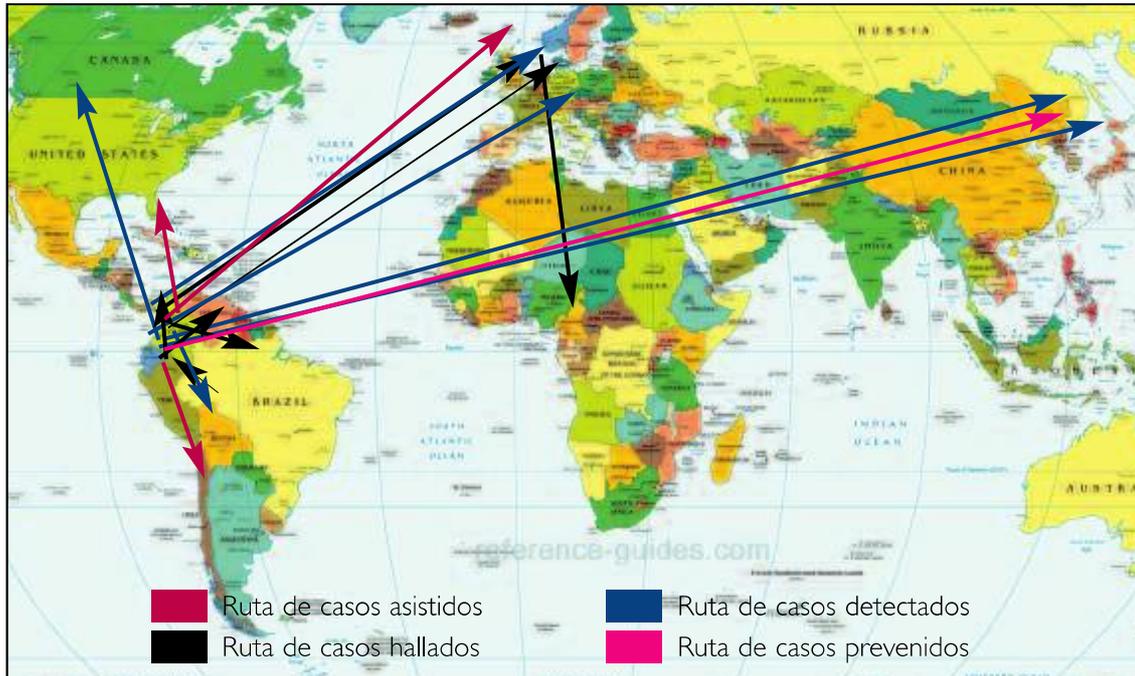
**Anexo No. 18**  
**Mapa No. 5. Rutas de explotadores sexuales**



**Fuente:** Fundación Quimera **Elaboración:** UNODC (2012)

**Anexo No. 19**

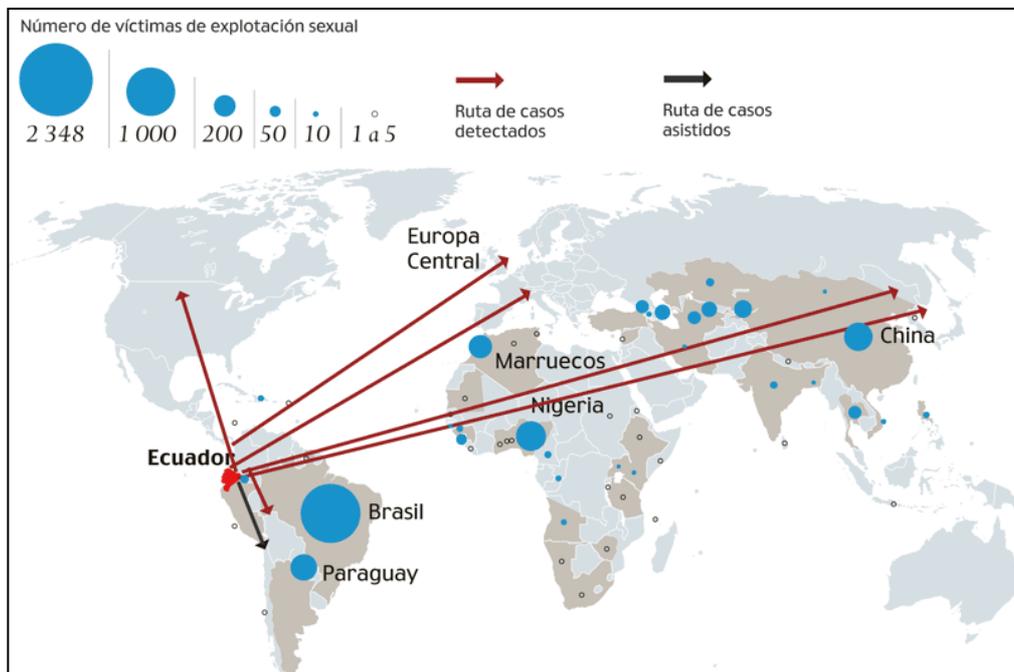
**Mapa No. 6. Ruta de casos asitados, hallados, detectados y prevenidos**



**Fuente:** Trata de personas: historias que invisibilizan verdades en Ciudad Segura N° 36 (2009:4).  
**Elaboración:** Verónica Supliguicha, Grace Vásquez, Paola Jácome

**Anexo No. 20**

**Mapa No. 7 De la ruta de la trata y el tráfico de personas en el mundo y destino de las víctimas de trata en el Ecuador hacia el exterior**



**Fuente:** [http://www.elcomercio.com/seguridad/Pichincha-Imbabura-Sucumbios-Guayas-explotacion\\_0\\_781121991.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/Pichincha-Imbabura-Sucumbios-Guayas-explotacion_0_781121991.html) **Elaboración:** El Comercio

**Anexo No. 21**  
**Mapa No. 8. Ruta de la trata de personas.**



**Fuente:** Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia **Elaboración:** El Universo

**Anexo No. 22**  
**Tabla No. 17. Casos de trata de personas en sistema judicial 2011**

	Ecuatoriana	China	Afgana	Colombiana	Cubana	Española	Dominicana	Rusa
■ N° de Víctimas	99	3	6	37	7	1	1	1

**Fuente:** Fundación Nuestros Jóvenes – AGENDA en Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador (2012). **Elaboración:** UNODC (2012)

**Anexo No. 23**

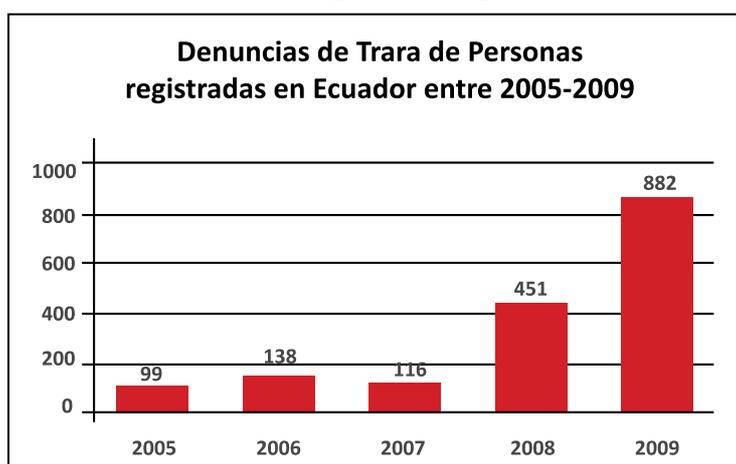
**Gráfica No. 25. Cinco condenas en 289 casos de personas registradas desde 2010**



**Fuente:** Fiscalía y Policía Judicial/ El Comercio **Elaboración:** El Comercio

**Anexo No. 24**

**Gráfica No. 26. Denuncia de trata de personas registradas en Ecuador 2005-2009**



**Fuente:** MJDHC **Elaboración:** UNODC (2012:108)

**Anexo No. 25**

**Tabla No. 18. Tipo de delitos tipificados 2006 - 2011**

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Denuncias	135	263	99	87	84	74	742
Indagación previa	142	274	92	72	73	70	723
Desestimación	10	20	5	17	44	11	107
Instrucción fiscal	21	41	25	11	10	4	112
Dictamen acusatorio	16	32	14	8	7	7	84
Dictamen abstensivo	0	9	5	4	4	0	13
Llamamiento a juicio	10	20	6	11	0	3	50
Sobreseimiento	7	14	5	7	5	0	38
Sentencia condenatoria	6	12	3	1	4	0	26
Sentencia absolutoria	0	0	2	0	2	34	38

**Fuente:** Fiscalía **Elaboración:** UNODC (2012:99)

**Anexo No. 26**

**Tabla No. 19. Fases de los procesos judiciales adelantados en casos de trata**

Año	Denuncias	Indagaciones previas	Juicios	Sobreseimientos	Sentencias
2005	12	11	0	0	0
2006	70	73	5	4	3
2007	68	48	3	0	3
2008	99	92	6	5	5
2009	87	72	11	7	1
2010	29	29	4	3	2
2011	47	42	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>412</b>	<b>367</b>	<b>29</b>	<b>19</b>	<b>14</b>

**Fuente:** Fiscalía General del Estado, Dirección de Actuación y Gestión Procesual, 2001. **Elaboración:** Quintana (2011)

### Anexo No. 27

**Tabla No. 20. Delito relativo a la trata de personas 2005-2007**

DELITO RELATIVO A LA TRATA DE PERSONAS 2005, 2006 Y 2007										
	Denuncias	Indagación Previa	Desestimación	Instrucción Fiscal	Dictamen		Audiencia Preliminar		Audiencia Tribunal	
					Abs	Acu	Llam. Juicio	Sobreseimiento	ABS.	ACUS.
COSTA*	63	46	5	17	2	7	2	0	0	2
SIERRA	83	78	2	12	1	11	6	5	0	3
ORIENTE	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>146</b>	<b>124</b>	<b>7</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
Porcentaje	100.0%	84.9%	4.8%	21.2%	2.1%	13.0%	5.5%	3.4%	0.0%	3.4%

**Fuente:** Fiscalía General del Estado. Estadísticas 2005-2007 **Elaboración:** Coalición por las Migraciones y Refugio

### Anexo No. 28

#### Compromisos internacionales firmados por el Ecuador

##### Derechos Humanos

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948).** A favor en 10 de diciembre de 1948<sup>118</sup>.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Firmado 4 de abril de 1968 y ratificada el 6 de marzo de 1969<sup>119</sup>.
- Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Firmado 4 de abril de 1968, ratificada el 6 de marzo de 1969<sup>120</sup> y en vigor desde 23 de marzo de 1976.
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Adhesión 23 Feb 1993<sup>121</sup>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Firmado el 29 de septiembre de 1967; Entrada en vigencia el 6 de marzo de 1969.<sup>122</sup>
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos** Firmado el 24 de septiembre de 2009; ratificación el 11 de junio de 2010<sup>123</sup>

<sup>118</sup> Yearbook of the United Nations 1948–1949 p 535

<sup>119</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en)

<sup>120</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-5&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en)

<sup>121</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-12&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-12&chapter=4&lang=en)

<sup>122</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en)

<b>Económicos, Sociales y Culturales.</b>	
<b>7. Derecho internacional humanitario</b>	Ratificación el 11 de agosto de 1954 <sup>124</sup> .
<b>a) Obligación de trato humano a población protegida en el artículo 3 común de los 4 Convenios de Ginebra 1949</b>	Ratificación 10 de abril de 1979 <sup>125</sup> . Ratificación 10 de abril de 1979 <sup>126</sup> .
<b>b) Protocolo I</b>	
<b>c) Protocolo II</b>	
<b>8. Estatuto de roma de la corte penal internacional</b>	Firmado el 7 octubre de 1998, y ratificado el 5 febrero de 2002 <sup>127</sup> .
<b>a) Art. 7 (1) (C) (2) (C) Esclavitud y trata son delitos de lesa humanidad (ataque generalizado con conocimiento).</b>	
<b>9. La declaración y programa de acción de Viena</b>	Aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 <sup>128</sup> .
<b>10. Estatuto de la Corte Penal Internacional.</b>	Firmado el 7 de octubre 1998 y ratificada por el 17 diciembre 2001.

#### Derechos de la mujer

<b>1. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) – CEDAW-</b>	Firmado el 17 de julio de 1980 y ratificado el 9 de noviembre de 1981 <sup>129</sup> .
<b>2. Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)</b>	Firmado el 10 de diciembre de 1999; Ratificado el 5 de febrero de 2002 <sup>130</sup> .
<b>3. La declaración mundial, protección y desarrollo de los niños, niñas y su plan de acción.</b>	Aprobado el 30 de septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial a favor de la infancia <sup>131</sup> .
<b>4. La declaración de Beijing y plataforma de acción en la iv conferencia mundial de mujeres</b>	Del 04 al 15 de septiembre de 1995 <sup>132</sup> .
<b>5. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer -Convención de Belem do Para- (1996)</b>	Firmada el 10 de enero de 1995; Ratificada el 30 de junio de 1995 y puesta en vigor el 15 de septiembre de 1995 <sup>133</sup> .

<sup>123</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)

<sup>124</sup> [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/calderon\\_1\\_ma/apendiceC.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/calderon_1_ma/apendiceC.pdf)

<sup>125</sup> [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/calderon\\_1\\_ma/apendiceC.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/calderon_1_ma/apendiceC.pdf)

<sup>126</sup> [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/calderon\\_1\\_ma/apendiceC.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/calderon_1_ma/apendiceC.pdf)

<sup>127</sup> [http://www.iccnw.org/documents/Signatories\\_RomeStatute\\_\\_29\\_June\\_2009\\_sp.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Signatories_RomeStatute__29_June_2009_sp.pdf)

<sup>128</sup> Sandoval, M. (2002) Línea de Base Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes en el Ecuador p. 49

<sup>129</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)

<sup>130</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en)

<sup>131</sup> Sandoval, M. (2002) Línea de Base Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes en el Ecuador p. 45

<sup>132</sup> Sandoval, M. (2002) Línea de Base Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes en el Ecuador p. 45

<sup>133</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-61.html>

- 
6. **Convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer.** Suscrita en 1948 y ratificada en 1948.

#### Derechos del niño/a

1. **Convención sobre los derechos del niño (1989)** Firmada el 26 de enero de 1990; ratificada el 23 marzo de 1990 y en vigor el 2 de septiembre de 1990<sup>134</sup>.
2. **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 (25 de mayo de 2000)** Firmado el 6 de septiembre de 2000 y ratificado el 30 de enero de 2004<sup>135</sup>.
3. **La declaración mundial, protección y desarrollo de los niños, niñas y su plan de acción** Aprobado el 29 y 30 de septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial a favor de la infancia<sup>136</sup>.
4. **El Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999)** Ratificado el 19 de septiembre del 2000.
5. **Declaración y programa de acción primer congreso mundial contra la explotación sexual comercial de los niños** Estocolmo, Suecia, 27-31 de agosto de 1996. Firmada por el Ecuador en 1996, no ratificada
6. **Convención interamericana sobre el tráfico internacional de menores. (1994)** Firmado el 11 de junio de 1998 y ratificado el 20 de mayo de 2002 y puesta en vigor el 28 de mayo de 2002<sup>137</sup>.

#### Trata de personas

1. **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000).** Firma el 13 de diciembre de 2000, ratificada el 17 de septiembre de 2002<sup>138</sup> y puesta en vigor el 24 de octubre de 2003.
2. **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Asamblea General de Naciones Unidas, 15 de noviembre de 2000)** Firmado el 13 de diciembre de 2000 y ratificado el 17 de septiembre de 2002<sup>139</sup>
3. **Plan de acción mundial de las naciones unidas para combatir la trata de personas** 12 de agosto de 2010

---

<sup>134</sup> <http://www.alaee.org/derechos/listf.html>

<sup>135</sup> [http://www.iin.oea.org/explotacion\\_Sexual/versión%20final/Anexo%20II.htm](http://www.iin.oea.org/explotacion_Sexual/versión%20final/Anexo%20II.htm)

<sup>136</sup> <http://www.unicef.org/wsc/index.html>

<sup>137</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-)

[57\\_Convencion\\_Interamericana\\_sobre\\_Trafico\\_Internacional\\_de\\_Menores\\_firmas.html](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-57_Convencion_Interamericana_sobre_Trafico_Internacional_de_Menores_firmas.html)

<sup>138</sup> <http://www.cancilleria.gov.co/footer/juridicainternacional/tratados/extradicion/multilaterales/convenciondelincuencia%20>

<sup>139</sup> [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/ir251103-1-je.html#a16](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/ir251103-1-je.html#a16)

- |  |  |
|--|--|
| 4. <b>Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (Asamblea General de Naciones Unidas, 2 de diciembre de 1949)</b>                | Ratificado por el Ecuador el 3 de abril de 1979 <sup>140</sup> y en vigencia desde el 29 de Marzo de 1960. |
| 5. <b>Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abuso de poder</b>  | Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.  |
| 6. <b>Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena</b>  | Ratificado por el Ecuador el 3 de abril de 1979)   |
| 7. <b>Convenio internacional para la Represión de la trata de blancas y de la explotación de la prostitución ajena y de la explotación de la prostitución ajena y protocolo final.</b> | Se adhiere el 3 de abril de 1979.  |

## MIGRACIÓN

- |   |  |
|---|--|
| 1. <b>Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire</b>                                 | Firmado el 13 de diciembre del 2000 y ratificada el 25 de junio de 2004. |
| 2. <b>Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias</b>             | Entrada en vigor el 1 de julio de 2003.                                  |
| 3. <b>Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país en el que viven</b> | Resolución 40/144, de la Asamblea General, 13 de diciembre de 1985.      |

## Esclavitud, servidumbre, tortura, trabajo forzoso e instituciones y prácticas análogas

- |  |   |
|--|---|
| 1. <b>Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes</b>   | Firmada el 4 febrero de 1985.<br>Ratificada el 30 de marzo de 1988. |
| 2. <b>Convención sobre la Esclavitud (Ginebra, 25 de septiembre de 1926)</b>   | Firmado el 17 de agosto de 1955.                                    |
| 3. <b>Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud (Ginebra, 23 de octubre de 1953)</b>  | Firma en 1955   |
| 4. <b>Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1953)</b> | Accesión el 29 de marzo 1960.                                       |
| 5. <b>Convención sobre la esclavitud, la servidumbre, el trabajo forzoso y prácticas similares</b>   | Suscripción en 1969 y ratificación en 1977.                         |
| 6. <b>Convenio No.105 de la OIT relativo a la Abolición del Trabajo Forzado (1957)</b>   | Ratificación el 05 de febrero de 1962.                              |
| 7. <b>Convenio No. 29 de la OIT sobre Trabajo Forzado (1930)</b>   | Suscrito en 1930 y ratificado en 1954.                              |

## Organización de los Estados Americanos –OEA-

<sup>140</sup> Sandoval, M. (2002) Línea de Base Dimensión, naturaleza y entorno de la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes en el Ecuador p. 42

- |   |   |
|---|---|
| 1. <b>Convención Americana sobre los Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"</b> | Firmada el 22 de noviembre de 1969, ratificada el 21 de octubre de 1977, vigente desde el 27 de octubre de 1977 <sup>141</sup> y aceptando la competencia el 24 de julio de 1984 <sup>142</sup> . |
| 2. <b>Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura</b>                    | Firmada el 30 de mayo de 1986, ratificada el 30 de septiembre de 1999 y vigente desde el 9 de noviembre de 1999.  |

#### **Mercado Común del Sur–MERCOSUR-**

- |  |   |
|--|---|
| 1. Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Partes del MERCOSUR  | DEC. CMC N° 37/04 Firmado: Belo Horizonte, 16 de diciembre de 2004  |
| 2. Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad | DEC. CMC N° 25/08 Firmado: San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008                                       |
| 3. Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados.                                  | DEC. CMC N° 26/08 Firmado: San Miguel de Tucumán, 30 de junio de 2008                                       |
| 4. Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados para la creación de Equipos Conjuntos de Investigación. ( de tipo penal)                                | DEC. CMC N° 21/10 Firmado: San Juan, 2 de agosto de 2010  |
| 5. Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados.   | Suscripta el 18 de noviembre de 2005.   |
| 6. Declaración de Ministros de Justicia del MERCOSUR sobre Trata de Personas con fines de cualquier forma de explotación.  | Suscripta el 7 de mayo de 2010, en el ámbito de la 33°RMJ y la 27° RMI.                                     |
| 7. Plan de acción para la lucha contra la trata de personas entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados   | Vigente desde junio de 2006, como "Acuerdo Interministerial", fue elevado como proyecto de Decisión al CMC. |

#### **Anexo No. 29 Marco Legislativo Nacional.**

1. **Código laboral: Art 3 y 79**
2. **Acuerdo Ministerial 482 del Ministerio de Educación del Ecuador de 30 de diciembre de 2008**
3. **Acuerdo Ministerial No. 062 (2008) que institucionaliza el Plan Nacional para la erradicación de los delitos sexuales en el ámbito educativo.**
4. **Acuerdo Ministerial No. 089 (2007) que implementar acciones para evitar las adolescentes en estado de embarazo, la violencia de género y delitos sexuales.**
5. **Acuerdo Ministerial No. 403 (2006) que institucionaliza la Educación de la Sexualidad y la Erradicación de los Delitos Sexuales en el ámbito educativo.**

<sup>141</sup> [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos\\_firmas.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm)

<sup>142</sup> <http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/Annuals/Sapp33-98.html>

6. Acuerdo Ministerial No. 482 (2008) que garantizar el derecho a la educación a víctimas de trata de personas en el ámbito educativo.
7. Código del trabajo ecuatoriano de 1997
8. Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD
9. Convenio entre la organización mundial de Turismo y el Ministerio de Turismo de Ecuador, sobre estrategias de acción contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes asociada a viajes y turismo, para ser ejecutadas por el Ministerio de Turismo, años 2005.
10. Decreto Ejecutivo 3112 (2002) que expide el Reglamento del Programa de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos y demás participantes en el proceso penal del Ministerio Público
11. Ley contra la violencia a la mujer y a a familia. Ley 103 de 11 de diciembre de 1995.
12. Ley de amparo laboral de la Mujer RO:124: 7 de febrero
13. Ley de migración
14. Plan Nacional de Derechos Humanos RO:346:24 de junio de 2008
15. Plan Nacional de Igualdad de oportunidades RO:234:22 de marzo de 2006
16. Plan Nacional Decenal de la protección integral a la niñez y adolescencia RO:475:3:dic:2004
17. Plan nacional para la erradicación progresiva del trabajo infantil 2003, 2005 y 2008.
18. Programa de violencia de género, incluido en el Plan de acción de la política de salud y derechos sexuales y reproductivos del 2005.
19. Reglamento sustitutivo del programa de protección y asistencia a las víctimas, testigos y demás participantes en le proceso penal RO:150:17 de agosto de 2007.

### Anexo No. 30

**Tabla No. 21. Clasificación de las casa de tolerancia**

<b>Night Clubes</b>	Discotecas en las que ofrecen servicios sexuales	Semiestructurada
<b>Prostíbulos</b>	Lugar en donde se ejerce la prostitución	Estructurada
<b>Masajes de Tolerancia (Jabeques)</b>	Establecimientos en dónde se ofrecen servicios sexuales varios con masajes eróticos	Estructurada
<b>Casas de Cita</b>	Establecimientos que facilitan habitaciones para mantener relaciones sexuales previo pago. Algunas de estas ofertan también los servicios sexuales.	Estructurada
<b>Clubes privados</b>	Son similares a los night clubes, pero más exclusivos	Semiestructurada
<b>Cabaret</b>	Lugar de diversión nocturna en el que se bebe y baila con mujeres contratadas	Estructurada

**Fuente:** Pamela Villacrés (2009) La industria del Sexo en Quito. **Elaboración:** Rojas y Ruiz (2011)

### Anexo No. 31

**Tabla No. 22. Estadísticas de las casas de tolerancia funcionando y con permiso al 2007 en la Provincia de Pichincha.**

No.	Establecimiento	Cantidad
1	Nigth Clubes	60
2	Prostíbulos	4
3	Masajes de tolerancia (Jabeques)	21

4	Casa de cita	9
5	Clubes privados	6
6	Cabarets	7
	<b>Total</b>	<b>107</b>

**Fuente:** Intendencia de policía – departamento de permisos de funcionamiento **Elaboración:** Villacrés (2009)

### Anexo No. 32

**Tabla No. 23. Aproximación de la ubicación de casa de tolerancia de acuerdo a sector de la ciudad de Quito**

DMQ y SRI	Cantidad	Sectores más visibles
Zona Norte Quito	99	La Mariscal (26), Larrea (10), La Cristina (8)
Zona Sur	54	Ciudadela México (8), La Villaflora (5) y La Gatazo (4)
Zona Centro	10	La Alameda (3), la Colmena (2) y San Blas (2)
<b>Total</b>	<b>163</b>	

**Fuente:** Sandoval, 2002: 92 **Elaboración:** Propia

### Anexo No. 33

**Tabla No. 24. Estado de las casas de tolerancia según el Servicio de Rentas Internas**

#	ESTADO	CANTIDAD
1	Abiertas para el SRI	80
2	Cerradas para el SRI	81
3	No registradas	8
	<b>TOTAL CASAS DE TOLERANCIA EN FUNCIONAMIENTO</b>	<b>169</b>

**Fuente:** Municipio de Quito – Dirección Financiera y Servicio de Rentas Internas. **Elaboración:** Villacrés (2009)

### Anexo No. 34

**Tabla No. 25. Argumentos de derechos para la sanción de la Ordenanza 246**

<b>Internacionales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Convención sobre los <i>Derechos del Niño</i>, que forma parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano.</li> <li>2. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la <i>trata de personas</i>, especialmente <i>Mujeres y Niños</i>, ratificado por el Ecuador.</li> <li>3. Convenio 182 de la OIT, el Ecuador adquirió el compromiso de adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la <i>prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil</i>.</li> </ol>
<b>Nacionales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Decreto Ejecutivo No. 1823, vigente desde el 12 de octubre del 2006, se declara política prioritaria del Estado <i>el combate a la trata de personas</i>.</li> <li>2. Código Penal ecuatoriano, a través de las reformas establecidas el 23 de junio del 2005, tipifica como <i>delitos de explotación sexual a las relaciones sexuales remuneradas, a la pornografía, al turismo sexual y a la trata con fines de explotación sexual de que son objeto los niños y adolescentes</i>.</li> <li>3. Art. 50 de la Constitución Política de la República del Ecuador (1998)</li> </ol>

<b>Locales</b>	dispone que es obligación del Estado el adoptar medidas que aseguren a los niños, niñas y adolescentes la protección contra la <i>trata, pornografía, prostitución y explotación sexual</i> .
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Plan de protección Integral a la Niñez y Adolescencia del Distrito Metropolitano de Quito</i> establece entre sus políticas el garantizar la restitución inmediata de derechos y la atención integral de niños y adolescentes.</li> <li>2. <i>Ordenanza Metropolitana No. 202 Sistema de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia</i> en el Distrito Metropolitano de Quito</li> </ol>

**Fuente:** Ordenanza 246 **Elaboración:** Propia

### Anexo No. 35

**Tabla No. 26. Recolección de información que refiere la situación del diagnóstico de la trata de personas en el Ecuador desde fuentes periodísticas**

“Ecuador es uno de los países de Latinoamérica donde este problema tiene fuerte presencia, aunque no se tienen cifras concretas sobre el tema.”
“Conocimiento, a la reflexión, al debate, pero también a repensar las prácticas y respuesta sociales existentes hacia el fenómeno.”
“No hay cifras sobre proxenetismo, sobre sicariato, no hay datos de nada. No hay estadísticas porque simplemente no les interesa que haya. Por eso es importante que jueces y fiscales rindan cuentas.”
“La Policía Judicial, la Fiscalía y las organizaciones no gubernamentales que acogen a las víctimas de trata registran cifras diferentes, pues se basan en los casos que llegan a cada dependencia.”
“Se considera que esa cifra es apenas un sub registro que no refleja una realidad más dramática.”
“Las cifras no importan, con que sea una ya debe ser atendido.”
“Es el alto nivel de desconocimiento del delito tanto por autoridades, funcionarios, como por la ciudadanía.”
“La tarea de conciencia sobre el tema, empero, es una responsabilidad colectiva”.
“Las cifras, según la campaña, no muestran la dimensión total del problema, pues existe un "sub registro de información.”
“Este delito es muy complejo y es por ello es necesario este tipo de capacitaciones.”

**Fuente:** Varios periódicos del Ecuador. **Elaboración:** Propia

### Anexo No. 36

**Tabla No. 27. Recolección de información que refiere la justicia de las personas en situación de trata en el Ecuador desde fuentes periodísticas**

“Confusión con otros delitos: secuestro y desapariciones”
“Diferentes matices de la explotación sexual: turismo sexual, abuso sexual, pornografía, atentado al pudor y prostitución.”
“El delito no está bien detallado en el Código Penal porque no tipifica los distintos casos que puede ocultar.”
“Las situaciones en las que una persona puede estar inmersa en trata son extensas. No se especifican casos, hay un vacío jurídico en este sentido que además se complementa con la falta de sentencias para los victimarios”.
“Altos niveles de impunidad” Sentencia condenatoria: 2,7% / 2,5% / 3,5% / 2,11% / 2,7% / 1,8% / 14% / 5,2% / 3,5% / 2,9% / 3% (análisis de sentencias condenatorias vs. denuncias)
“Ausencia de denuncia: sólo llega a denunciarse el 10% de los casos.”
“Impunidad por el temor de la víctima a ser estigmatizada y porque existe tendencia a naturalizar la situación, o porque los afectados no confían en el Estado.”
“El Fiscal General nos dijo que hay una mejora en el tratamiento de los casos y que hubo un aumento en el número de denuncias sancionadas. Antes, las cifras eran muy bajas. Se está mejorando y eso ocurre porque hay un entrenamiento de los jueces y el aparato judicial que debe sancionar.”
“Los casos son ligados a otros delitos como la explotación sexual o el proxenetismo.”
“Según datos de la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes en los años 2006 y 2007 las denuncias sobre trata con fines de explotación sexual predominaron, y a partir del 2008 y 2009 las denuncias

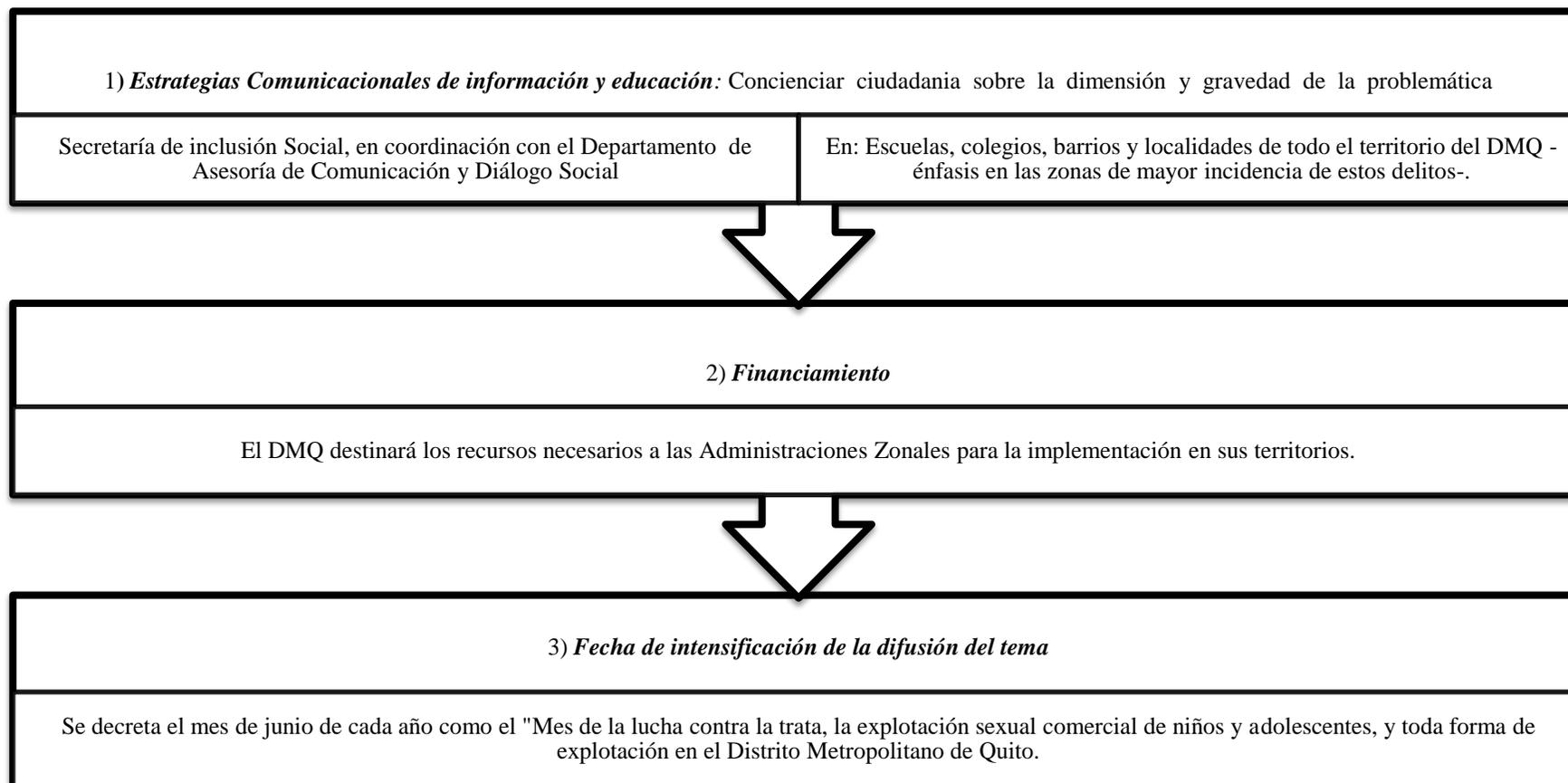
de trata con fines de mendicidad se multiplicaron, de ahí nació la iniciativa de conformar esta veeduría ciudadana, señaló Quito Honesto.”

“Un delito invisible en el país y muchas de las víctimas no son reconocidas como tales debido al miedo, las amenazas o afectación psicológica.”

“Rescates: 2011: 126 personas 2010 y 2011: 128 personas”

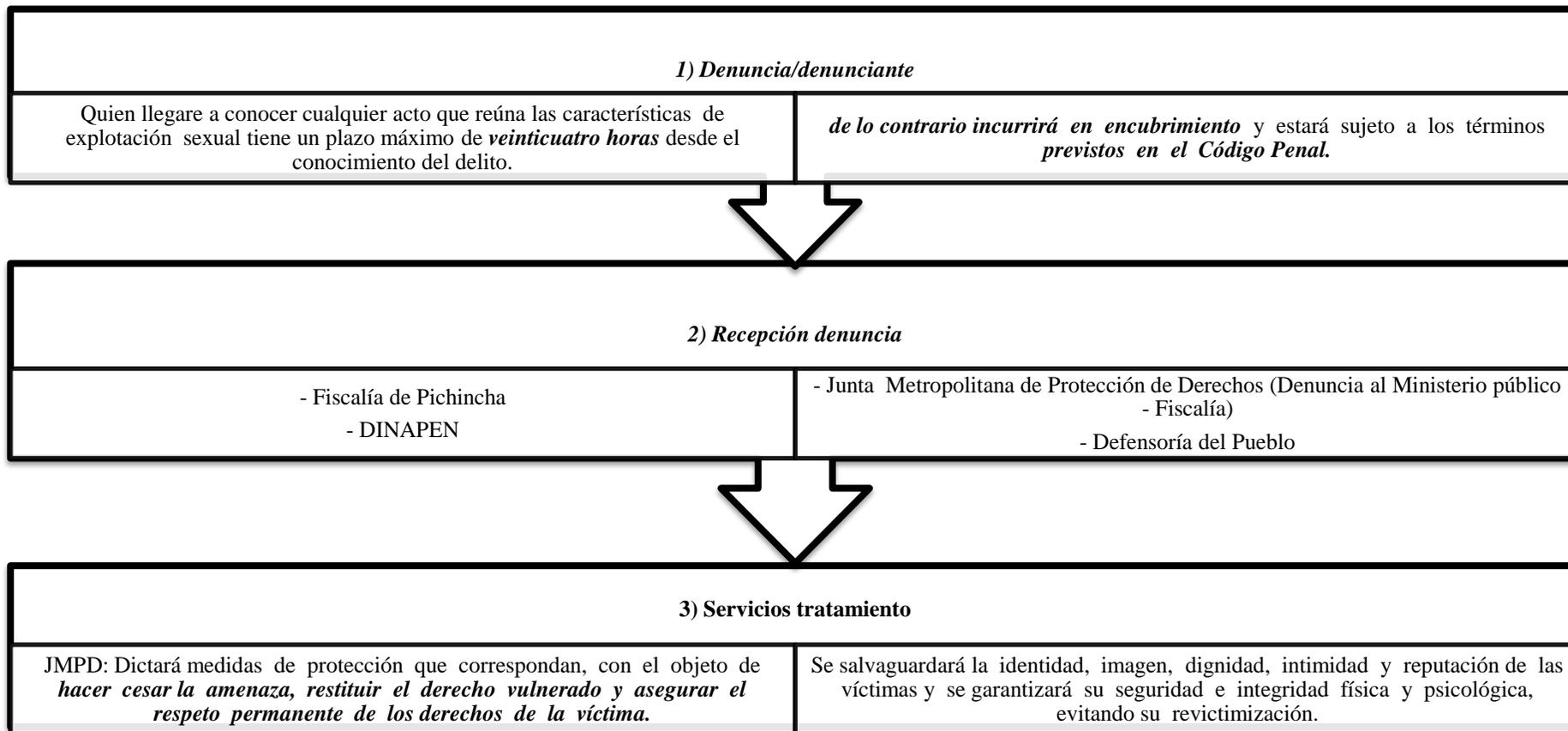
**Fuente:** Varios periódicos del Ecuador. **Elaboración:** Propia

**Anexo No. 37**  
**Gráfica No. Análisis operativo de la ordenanza 246 en el eje de “Prevención”**



**Fuente:** Ordenanza 246 **Elaboración:** Propia

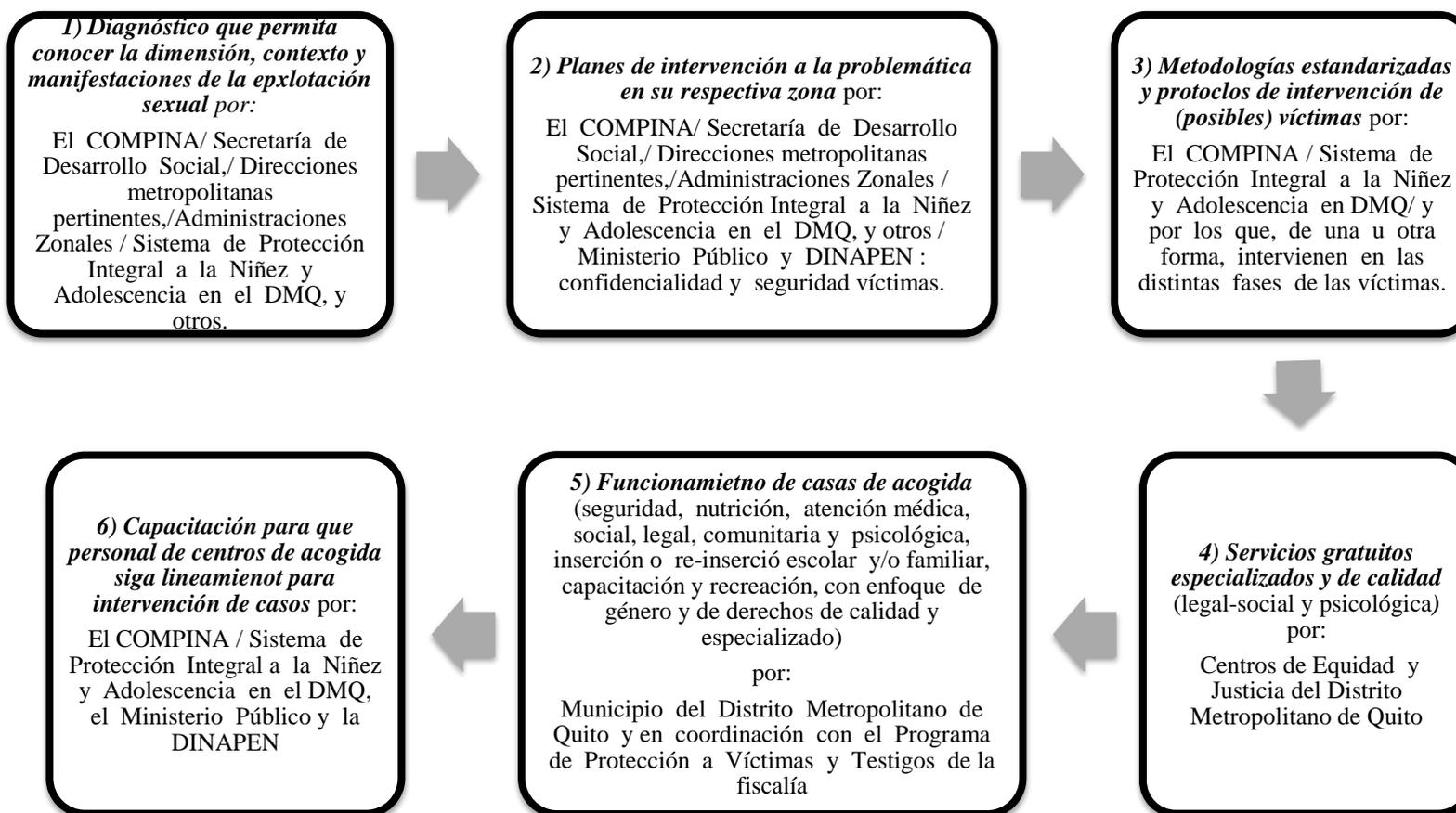
**Anexo No. 38**  
**Análisis operativo de la ordenanza 246 en el eje “Obligación jurídica de denunciar y del abordaje de los casos”.**



**Fuente:** Ordenanza 246 **Elaboración:** Propia

**Anexo No. 39**

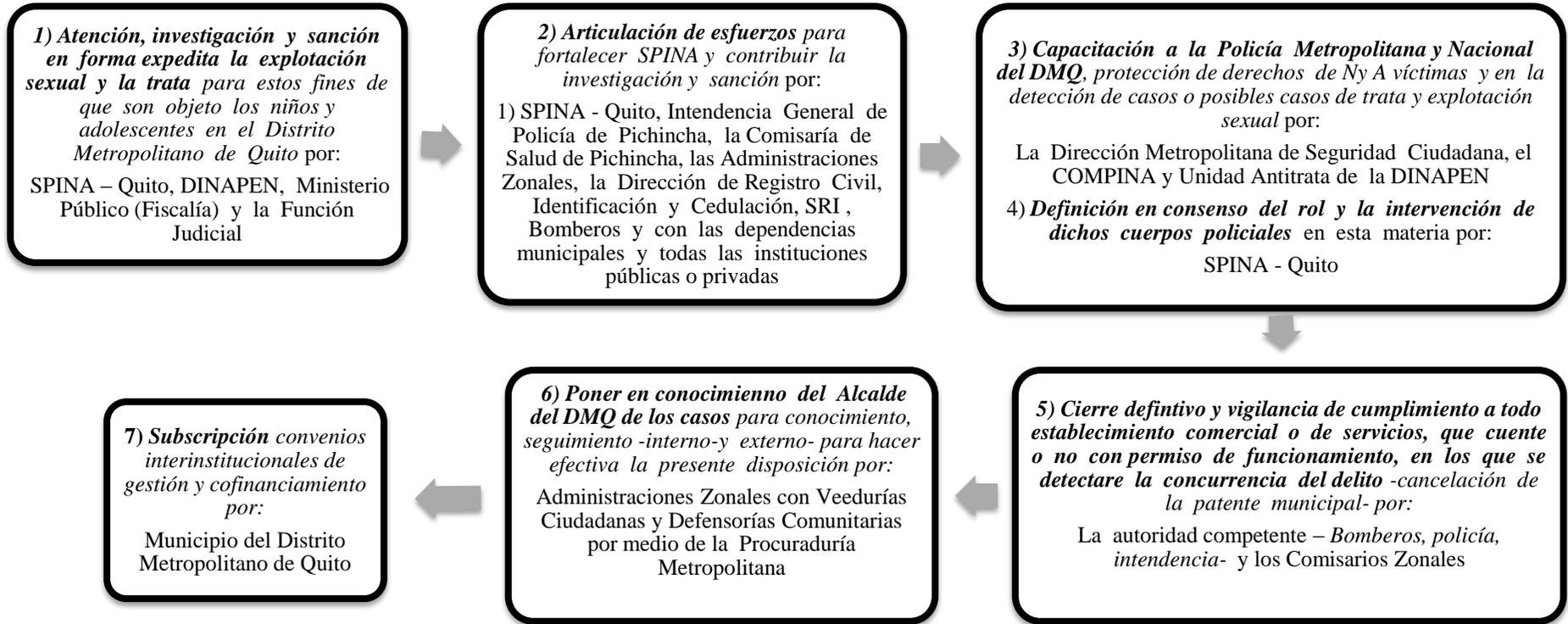
**Análisis operativo de la ordenanza 246 en el eje “Atención”.**



**Fuente:** Ordenanza 246 **Elaboración:** Propia

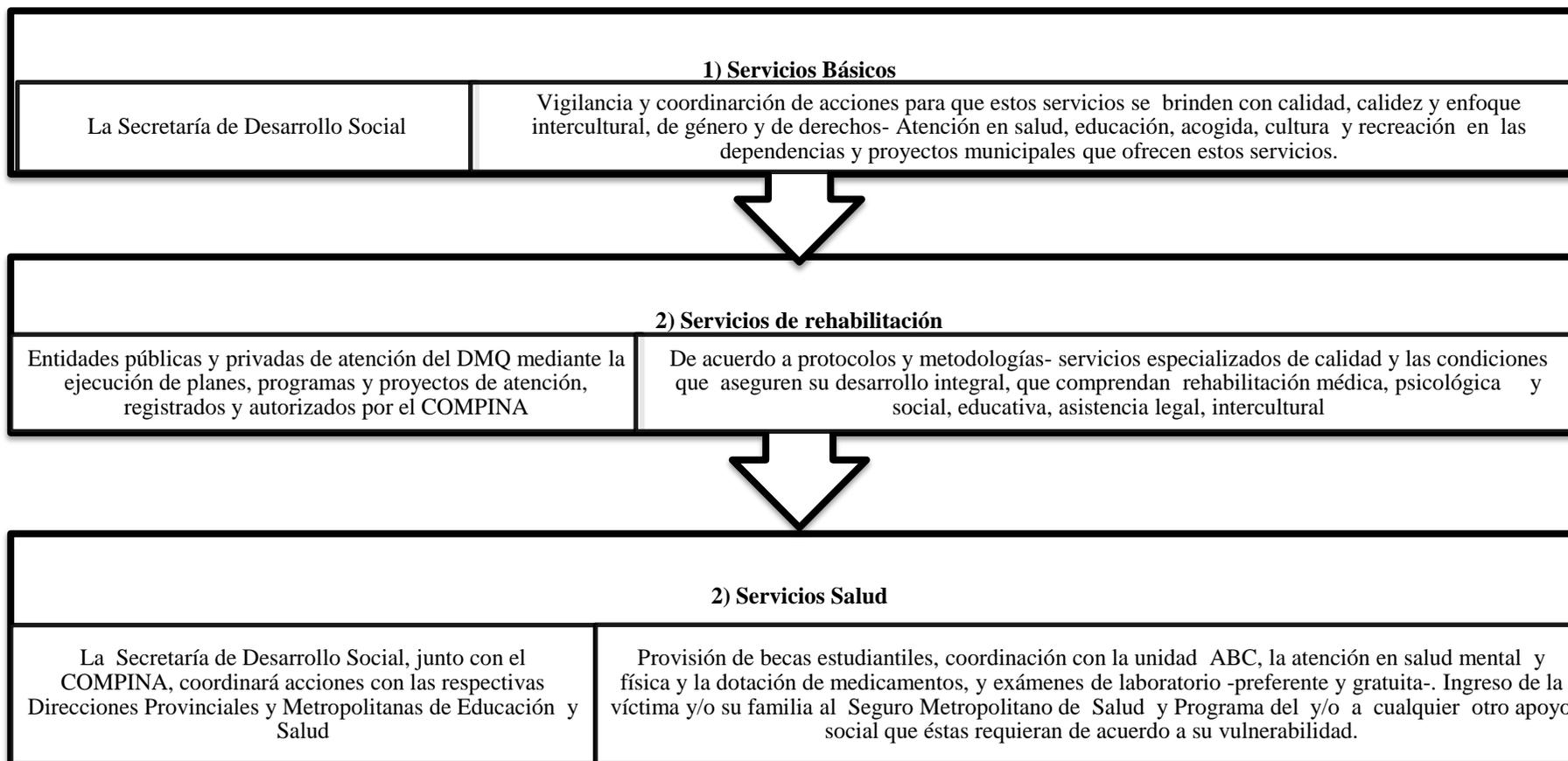
**Anexo No. 40**

**Análisis operativo de la ordenanza 246 en el eje “Control y sanción”.**



**Fuente:** Ordenanza 246 **Elaboración:** Propia

**Análisis operativo de la ordenanza 246 en el eje “Protección y restitución de derechos”.**



**Fuente:** Ordenanza 246 **Elaboración:** Propia

**Anexo No. 42**  
**Programas y proyectos del sector Inclusión Social del DMQ de acuerdo a Plan operativo**  
**2012 y Plurianual 2012-2014**

**1. Programa: PROMOCIÓN DE DERECHOS**

**Objetivo del Programa:** Diseñar estrategias y mecanismos para erradicar la discriminación por condiciones de etnia, género, etárea u otras

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
PREVENCIÓN DE DISCRIMINACIÓN A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA, Y POBLACIÓN ESTRUCTURALMENTE EXCLUIDA	DM. PROMOCIÓN DERECHOS HUMANOS / CASA DE LA MOVILIDAD HUMANA / COMEDIS

**2. Programa: EJERCICIO DE DERECHOS**

**Objetivo del Programa:** Diseñar estrategias y mecanismos de generación de capacidades para grupos de atención prioritaria

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
INCLUSIÓN EDUCATIVA A GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA Y POBLACIÓN ESTRUCTURALMENTE EXCLUIDA.	UNIDAD ABC
GÉNERO, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHOS.	SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL
QUITO CIUDAD SEGURA PARA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS.	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ

**3. Programa: ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA**

**Objetivo del Programa:** Brindar servicios para personas víctimas de violencia de género e implementar estrategias para prevenir la violencia o discriminación

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO	SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL
ATENCIÓN A TRABAJADORAS/ES SEXUALES EN ESTABLECIMIENTOS Y CALLEJIZADAS/OS	SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL
ACOGIDA PARA ADOLESCENTES EMBARAZADAS.	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ

#### 4. Programa: INCLUSIÓN JUVENIL

**Objetivo del Programa:** Promover los derechos y la participación activa de los y las jóvenes

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
INCLUSIÓN JUVENIL A TRAVÉS DE LAS ARTES Y PROMOCIÓN DE DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ
PROMOCIÓN DE DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ
CIRCO SOCIAL (CONVENIO MDMQ, VICEPRESIDENCIA Y CIRCO DEL SOL)	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ

#### 5. Programa: APOYO A LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

**Objetivo del Programa:** Apoyar a la erradicación del trabajo infantil

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
ATENCIÓN A NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES EN SITUACIÓN O EN RIESGO DE TRABAJO INFANTIL.	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ
CUIDADO DE NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS EN MERCADOS MUNICIPALES, Y EN CALLE	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ
ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON EXPERIENCIA DE VIDA EN CALLE	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ

#### 6. Programa: APOYO A LA ERRADICACIÓN DE LA MENDICIDAD

**Objetivo del Programa:** Apoyar a la erradicación de la mendicidad con énfasis en niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de indigencia y/o calle

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
INTERVENCIÓN EN MENDICIDAD	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ
ATENCIÓN A HABITANTES DE CALLE	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ

#### 7. Programa: ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEVERA

**Objetivo del Programa:** Brindar servicios de atención integral para personas con discapacidad severa

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
ATENCIÓN Y REFERENCIA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEVERA	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ

### 8. Programa: 60 Y PIQUITO

**Objetivo del Programa:** Atender a personas adultas mayores a través de la prestación de servicios de calidad para el ejercicio de sus derechos.

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
VIDA ACTIVA Y SALUDABLE PARA ADULTOS MAYORES	FUNDACIÓN PATRONATO SAN JOSÉ

### 9. Programa: GARANTÍA Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS

**Objetivo del Programa:** Apoyar a la erradicación de la mendicidad con énfasis en niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de indigencia y/o calle

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
CONSEJOS DE IGUALDAD	COMPINA
JUNTAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	COMPINA

**Fuente:** Plan operativo 2012 y plan plurianual 2012-2014 DMQ **Elaboración:** DMQ

### Anexo No. 43

#### Convenios con partida presupuestaria (ingreso) en el DMQ para el año 2012

<b>MIES Mendicidad</b>	<b>283.165</b>
<b>MIES Habitantes de Calle</b>	<b>192.000</b>
<b>MIES Discapacidad severa</b>	<b>253.166</b>
<b>Cooperación no reembolsable BID</b>	<b>359.536</b>
<b>TOTAL CONVENIOS</b>	<b>37.669.867</b>

1. **EEQ Soterramiento:** este es parte de un convenio macro firmado en el 2011, y de cual ya se recibido USD 3.600.000 de la primera parte, del cual ha sido transferido USD 1.800.000 a EPMOP-Q según el requerimiento.
2. **Maternidad del Sur:** este convenio fue firmado en el 2010, año en el que el Ministerio de Sa transfirió 5 millones, como anticipo y se tiene programado la diferencia para el próximo año
3. **Tránsito:** este es parte del convenio firmado Comisión Nacional de Tránsito y que para el :

**Fuente:** Plan operativo 2012 y plan plurianual 2012-2014 DMQ **Elaboración:** DMQ

**Anexo No. 44**  
**Presupuesto por sector y programas del Sector Inclusión Social de acuerdo a Plan operativo 2012 y Plurianual 2012-2014**

**3.2.7 SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL**

<b>PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO DEL PROGRAMA</b>	<b>PRESUPUESTO TOTAL 2012</b>
PROMOCIÓN DE DERECHOS	Diseñar estrategias y mecanismos para erradicar la discriminación por condiciones de etnia, género, étnica u otras	\$ 171.980
EJERCICIO DE DERECHOS	Diseñar estrategias y mecanismos de generación de capacidades para grupos de atención prioritaria	\$ 796.308
ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA	Brindar servicios para personas víctimas de violencia de género e implementar estrategias para prevenir la violencia o discriminación	\$ 143.637
INCLUSIÓN JUVENIL	Promover los derechos y la participación activa de los y las jóvenes	\$ 255.223
APOYO A LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL	Apoyar a la erradicación del trabajo infantil	\$ 1.611.862
APOYO A LA ERRADICACIÓN DE LA MENDICIDAD	Apoyar a la erradicación de la mendicidad con énfasis en niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de indigencia y/o calle	\$ 1.393.893
ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEVERA	Brindar servicios de atención integral para personas con discapacidad severa	\$ 408.846
60 Y PIQUITO	Atender a personas adultas mayores a través de la prestación de servicios de calidad para el ejercicio de sus derechos.	\$ 677.716
GARANTÍA Y EXIGIBILIDAD DE DERECHOS	Promover la garantía y exigibilidad de derechos de grupos de atención prioritaria	\$ 332.659
COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL	Fomentar la prestación de servicios de inclusión social y protección especial a grupos de atención prioritaria	\$ 195.892
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Mejorar las condiciones de gestión del Sector Inclusión Social	\$ 3.030.548
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>\$ 9.018.564</b>

Fuente: Plan operativo 2012 y plan plurianual 2012-2014 DMQ Elaboración: DMQ

**Anexo No. 45**  
**Programas y proyectos del sector Seguridad y Gobernabilidad del DMQ de acuerdo a**  
**Plan operativo 2012 y Plurianual 2012-2014**

**1. Programa: CIUDAD SEGURA**

**Objetivo del Programa:** Prevención y participación ciudadana para la seguridad

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
ESCUELAS CIUDADANAS DE SEGURIDAD	DMSYPC
CONTROL DE SITIOS GENERADORES DE INSEGURIDAD EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO	DMSYPC
ESPACIOS PÚBLICOS SEGUROS E ILUMINACIÓN	DMSYPC
MEJORAMIENTO DE LAS UNIDADES DE POLICÍA COMUNITARIA	DMSYPC / EMSEGURIDAD
INSTALACIÓN DE ALARMAS COMUNITARIAS.	DMSYPC
CENTROS DE EQUIDAD Y JUSTICIA / CENTROS DE ATENCIÓN CIUDADANA.	DGSV-VIF-G-MJ-VS
CULTURA CIUDADANA PARA LA SEGURIDAD	DM GESTIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA
CONTROL DEL USO ADECUADO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS, SEGUROS Y DE CIRCULACIÓN; Y, APOYO A LA GESTIÓN TURÍSTICA.	OPERACIONES
APOYO LOGÍSTICO, INFRAESTRUCTURA Y CAPACITACIÓN PARA LA POLICÍA NACIONAL COMUNITARIA	EMSEGURIDAD - Q
LOGÍSTICA E INFRAESTRUCTURA PARA LA POLICÍA METROPOLITANA.	EMSEGURIDAD - Q
OPERACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD	EMSEGURIDAD - Q
SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE INSEGURIDAD	EMSEGURIDAD - Q
SISTEMA DE INDICADORES DE VIOLENCIA E INSEGURIDAD PARA EL DMQ	OMSC
CENTROS DE ATENCIÓN CIUDADANA	EMSEGURIDAD - Q
ESPACIOS PÚBLICOS SEGUROS - ILUMINACIÓN Y ALARMAS	EMSEGURIDAD - Q
CAMPAÑAS DE PREVENCIÓN Y CONCIENCIACIÓN A LA CIUDADANÍA	CB-DMQ

## 2. Programa: GESTIÓN DE RIESGOS

**Objetivo del Programa:** Proteger a los habitantes del DMQ de las consecuencias de eventos adversos de origen natural o antrópico

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
ESTUDIOS, ANÁLISIS Y PREVENCIÓN DE RIESGOS	UNIDAD TÉCNICA Y ESTUDIOS / DMGR
	UNIDAD TÉCNICA Y ESTUDIOS / DMGR
PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA Y RESPUESTA EN CASO DE DESASTRES Y EMERGENCIAS	DM. GESTIÓN DE RIESGOS / AZ / RESP. COMUN.
	DM. GESTIÓN DE RIESGOS / AZ / RESP. COMUN.
	DM GESTIÓN DE RIESGOS
	DM GESTIÓN DE RIESGOS
CENTRAL DE EMERGENCIAS	EMSEGURIDAD - Q

## 3. Programa: REDUCCION DE RIESGOS

**Objetivo del Programa:** Disminuir la probabilidad de emergencias/desastres

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
EQUIPOS DE BRIGADAS COMUNITARIAS	CB-DMQ
MI ESCUELA SE PREPARA	CB-DMQ
GRUPOS ESPECIALIZADOS DEL CB-DMQ	CB-DMQ
ATENCIÓN ANTE INCENDIOS Y EVENTOS ADVERSOS	CB-DMQ
ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	DM GESTIÓN DE RIESGOS
RED DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS MÉDICAS Y PREHOSPITALARIAS DEL CB-DMQ	CB-DMQ
OPERACIÓN, MANTENIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS DE LA CMAC	CB-DMQ
FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE PREVENCIÓN DEL CB-DMQ	CB-DMQ
FORMACIÓN, ESPECIALIZACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO DEL PERSONAL OPERATIVO Y ADMINISTRATIVO DEL CB-DMQ	CB-DMQ

#### 4. Programa: GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA

**Objetivo del Programa:** Aportar a mejorar las condiciones de gobernabilidad y gobernanza en el DMQ

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA DE CONFLICTOS POLÍTICOS - SOCIALES	DM. GOBERABILIDAD
ESCUELA DE GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	DM. GOBERABILIDAD
MESAS DE DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE GENEREN APORTES POSITIVOS POR PARTE DE LA COMUNIDAD.	DM. GOBERABILIDAD
CENTRO DE MEDIACIÓN Y NEGOCIACIÓN	CENTRO DE MEDIACIÓN

#### 5. Programa: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

**Objetivo del Programa:** Promover y apoyar el funcionamiento y coordinación de las instituciones que garantizan la seguridad del DMQ

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
CONSEJO METROPOLITANO DE SEGURIDAD	SECRETARÍA GENERAL DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SGSG	COORDINACIÓN DE APOYO ADMINISTRATIVO FINANCIERO
FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD OPERATIVA ESPECIALIZADA DE MOVILIDAD DE LA PMQ.	DIRECCIÓN GENERAL, OPERACIONES, LOGÍSTICA
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD OCUPACIONAL DEL CB-DMQ	CB-DMQ
MEJORAMIENTO DEL SISTEMA INFORMÁTICO Y DE COMUNICACIONES DEL CB-DMQ	CB-DMQ
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CB-DMQ	CB-DMQ
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CBQ	CB-DMQ

PROYECTO	UNIDAD RESPONSABLE
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	EMSEGURIDAD - Q

**Fuente:** Plan operativo 2012 y plan plurianual 2012-2014 DMQ **Elaboración:** DMQ

**Anexo No. 46**  
**Presupuesto por sector y programas del Sector Seguridad y Gobernabilidad de acuerdo a**  
**Plan operativo 2012 y Plurianual 2012-2014**

REDUCCIÓN DE RIESGOS	Disminuir la probabilidad de emergencias/desastres	\$ -
GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA	Aportar a mejorar las condiciones de gobernabilidad y gobernanza en el DMQ	\$ 238.464
FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRADO DE SEGURIDAD	Promover y apoyar el funcionamiento y coordinación de las instituciones que garantizan la seguridad del DMQ	\$ 19.795.181
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>\$ 24.709.658</b>

**3.2.5 SECTOR EDUCACIÓN Y DEPORTES**

PROGRAMA	OBJETIVO DEL PROGRAMA	PRESUPUESTO TOTAL 2012
TERRITORIALIZACIÓN EDUCATIVA	Garantizar una relación equitativa entre territorio, población y oferta de servicios educativos en el DMQ	\$ 129.136

Fuente: Plan operativo 2012 y plan plurianual 2012-2014 DMQ Elaboración: DMQ

**Anexo No. 47**  
**Tabla No. 28. Tiraje de los medios de prensa escrita en el Ecuador**

Periódico	Lunes a viernes	Sábado	Domingo
Extra	330.000	340.000	363.000
El Universo	92.300	130.000	225.000
El Comercio	90.000	120.000	170.000
La Hora	99.000	110.000	117.640
Expreso	80.761	76.330	104.387
Hoy	42.300	52.875	52.875

Fuente: Agencias de Publicidad y departamentos de mercadeo de los diarios. Elaboración: Rodrigo Jordan (2010: 29)

**Anexo No. 48**

**Tabla No. 29. Presencia de las instituciones de la sociedad civil en los medios de prensa escrita**

<b>Instituciones de la sociedad civil</b>	
Fundación Nuestros Jóvenes	20
Red Interinstitucional Anti Trata de personas	12
Fundación esperanza	5
Coalición contra el Tráfico y Trata de Mujeres en América Latina y el Caribe	3
Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes	2
Fundación Quimera	2
Pastoral de Movilidad Humana	2
Fundación Alas de Colibrí	2
Comité Pro Movilidad Humana de Ecuador	2
Asylum Acces-Ecuador,	2
Save the Children	2
Capital Humano y Social Alternativo	2
Save the Slaves	2
Comisión Diocesana de los Derechos Humanos	1
Colectivo de Abogados y Movimiento de Mujeres de El Oro	1
la Comisión Ecuémica de los Derechos Humanos	1
Centro de Atención Rosa Vivar	1
la Conferencia Episcopal Ecuatoriana	1
Taller de Comunicación Mujer	1
ECPAT	1
Global Financial Integrity	1
Acción Ciudadana por la Democracia y el Desarrollo	1
Cascos rosas	1

**Fuente:** Varias. **Elaboración:** Propia

**Anexo No. 49**

**Mecanismos de reclutamiento identificados en los medios de prensa escrita**

**Amenaza daño físico:** él (Guerra) fue quien la amenazó con hacerle daño a ella, a su madre o a su hija, amenazaron con agredir a mi familia si los denunciaba ante las autoridades

**Rapto:** Los proxenetas van a los pueblos y se llevan a los menores, luego las conducen a casas clandestinas, donde los encierran y las sacan de acuerdo a los pedidos del cliente.

**Seducción Amorosa :** estos acuden a los pueblos rurales en lujosos coches, se hacen amigos de las adolescentes, luego novios, seducen a la familia con regalos y dinero, y se las llevan a Guayaquil, Quito, Machala, Santo Domingo y Lago Agrio, donde son explotadas sexualmente. Carencias afectivas. Las ubican en sus centros de estudios y las enamoran, les regalan flores, peluches o cualquier obsequio, les dicen que es la mujer que siempre han esperado y le piden que se vayan a vivir con ellos. Son dos o tres meses en los que les tratan bien, les miman, les besan y abrazan.

**Seducción económica:** Cuando los tratantes buscan chicos para la explotación laboral primero rondan la comunidad detectan a las familias con necesidades económicas.

Acuden donde los padres a quienes les hablan de una mejor calidad de vida para ellos y los menores y que ganarán dinero si los envían a trabajar al exterior. Cuando se llega a un acuerdo, firman documentos con dirigentes de la comunidad, abogados, notarias. Acuerdan el tiempo de estadía del menor y el pago, casi siempre lo hacen para uno o dos años.

**Fragilidad hogar:** El caso de las adolescentes es un problema de desorientación. A veces no distinguen lo bueno de lo malo.

**Dinero/Fama/Poder:** eran engañadas para filmar videos, con la promesa de que serían contratadas como modelos. Las mujeres son atraídas con falsas promesas de comprarles carros, apartamentos y ropa pero la situación es distinta porque son obligadas a pagar por su alimentación y hospedaje. Reclutan a jóvenes en los colegios y en las barriadas, ofreciendo dinero, lujos y una vida ostentosa, algo imposible para ellos en estos lugares

**Indocumentación:** No tienen dinero, no reciben una protección inmediata del Estado, son amenazadas con ser deportadas por parte de los tratantes, obligándoles a ingresar en este mundo

**Endeudamiento:** La primera deuda que las jóvenes adquirirían era por el transporte hasta Quito.

El monto dependía si querían viajar por aire o por tierra. Una vez en la capital debían pagar 30 dólares semanales por su manutención. Lo más costoso era el sistema de multas que se les imponía. Debían pasar una inspección rigurosa de su presentación, desde el cuidado de sus uñas hasta el uso impecable de los uniformes. Además se les descontaba si los clientes mostraban insatisfacción luego de la relación sexual, que tenía un costo de 240 dólares. De esta manera, aseguró Carranco, las jóvenes acumulaban su deuda en lugar de tener ganancias. De acuerdo con la Vicealcaldesa, este era otro mecanismo para acumular las deudas de las cautivas, pues el costo de esas intervenciones era cubierto por ellas.

**Engaño laboral/Educativo :** Dos semanas antes, él llegó a la casa del niño y ofreció convertirlo en médico. El 14 de marzo del 2007, la joven recibió una “jugosa propuesta de trabajo en Lima-Perú: una empresa textilera necesitaba 10 operarias, con sueldo de 700 dólares, hospedaje y comida”. “Quieres ganar dinero, no se necesita experiencia, sólo ganas de triunfar”

**Sacrificio familiar:** “No están allí con su consentimiento, son personas que por una decisión de dar algo mejor a sus familias, ayudar a sus padres o mantener a sus hijos, creen en las ofertas que les realizan. Les dicen que les darán trabajo e incluso les mencionan el sueldo que ganarán, sin saber que van a ser usadas sexualmente

**Reunificación familiar:** Los llevo con el objetivo de reencontrarse con sus padres en Estados Unidos.

**Fuente:** Varias. **Elaboración:** Propia

## Anexo No. 50

### Elementos que permiten la existencia de la trata de personas en el Ecuador

TRANSNACIONALISMO “Atrás de estas movilizaciones de gente operan mafias cuya detección	Redes organizadas
	Crimen organizado transnacional
	Bandas organizadas

<p>y desmantelamiento es complicado pero es tarea primordial.”</p>	<p>Mafias Conexiones internacionales</p>
<p><b>LA LEGALIDAD DE LA TRATA</b> <i>“Existe una industria criolla del sexo infantil que se desarrolla en prostíbulos, casas de citas, cabarés y burdeles, lugares que en su mayoría cuentan con la autorización legal para su funcionamiento.”</i></p>	<p>Existe un fácil acceso a esta denominada industria criolla, que funciona legalmente, es decir funcionan bajo el consentimiento de la autoridad. No obstante, y es de poco conocimiento y atención, existen también puntos mucho más habituales como terminales terrestres, mercados, plazas, calles, parques, hogares, camales, supermercados, incluso hasta colegios y escuelas donde se da la trata. El imaginario social insiste en la exclusividad de lugares clandestinos, cuando los lugares cotidianos son el escenario perfecto para se ejerza la explotación.</p>
<p><b>ELEMENTOS ESTRUCTURALES LA POBREZA</b>  <i>“También señaló que los temas estructurales de la trata de personas son la exclusión y la inequidad social.”</i></p>	<p>Se indica constantemente que gran parte de las víctimas de trata provienen de familias y/o entornos donde el ingreso económico no es suficiente, lo cual promueve que las víctimas busquen o sean llevados trabajos u oficios que les generen ingresos económicos para solventar sus necesidades básicas y las de su familia si es el caso, haciendo que la urgencia por emplearse no permita que las víctimas o sus familiares puedan identificar los mecanismos de reclutamiento aplicados por los tratantes (principalmente por engaño). Por consecuencia, las zonas populares y de menores ingresos económicos, donde existen grandes carencias, exclusión e inequidad social, son zonas de riesgos con mayor fragilidad ante el delito.</p>
<p><b>LA “SEXUALIZACION” DE LOS/AS MENORES DE EDAD</b> <i>“Los dueños de burdeles y barras reconocen que la prostitución infantil existe, “no en sus locales sino en los de otros”, y argumentan que se produce porque los clientes las prefieren jóvenes y ellas aumentan las ganancias.”</i></p>	<p>Dueños de prostíbulos, casas de citas, cabarés, barras, burdeles, entre otros locales que realizan actividades económicas, reconocen que la explotación de menores así como la prostitución infantil existe dentro de la industria. Este fenómeno de “<i>menores a la carta</i>”, de acuerdo a sus declaraciones así como el de expertos sobre el tema, se da por el efecto que la demanda de jóvenes ejerce así como el alto costo que ella tienen, lo cual mejora las ganancias del negocio que las oferta. Por lo tanto, esta violación se da por la existencia de hombres que no sólo aceptan sino que buscan concretamente tener relaciones sexuales con menores de edad.</p>
<p><b>LA MASCILINIDAD PREDOMINANTE Y SU REPRODUCCIÓN</b>  <i>“Necesitamos la vivencia de unas nuevas masculinidades y una nueva sexualidad basada en el respeto de los cuerpos de las mujeres y los hombres. Eso significa romper con muchos valores machistas”</i></p>	<p>De acuerdo a las fuentes periodísticas, expertos en el tema indican que unos de los grandes orígenes de la trata es el efecto de la masculinidad hegemónica – machista- tiene sobre la sociedad. Su efecto consecuencia resulta en el ejercicio, promoción y naturalización de la violencia hacia la mujer. Esta “ignorancia”, como la denominan, consiente la explotación y violencia, principalmente sexual, a la mujer, y con esto la legitimación de estereotipos y prácticas culturales como la cosificación de su cuerpo y su perpetración sexual para su consecuencia dominación política, social, y económica. Además de su naturalización, su reproducción se ha legitimado tanto en la familia como en otros círculos sociales como la escuela y fiesta locales, lo que indica que existencia de una cultura voluntariamente ciega y encubridora que además incluye dentro de sus manifestaciones culturales el maltrato y abuso de la mujer. De este marco emerge la necesidad “de unas nuevas masculinidades –y feminidades- y una nueva sexualidad basada en el respeto de los cuerpos de las mujeres y los hombres”. Agregando, se da identificado la existencia alrededor de bases militares, tal como sucedió en Manta.</p>

	<p>Y finalmente esta violencia simbólica, social, cultural y económica a la que ha sido sometido a la mujer ha permitido la persistencia de menos oportunidades para el género femenino. Por ello, al momento de ingresar a procesos de explotación, principalmente sexual, adquieren involuntariamente un medio de vida propio, el cual resulta su único mecanismo de producción económica y del cual no puede salir</p>
<p>LA DELGADA LINEA ENTRE LA EXPLOTACIÓN Y EL TRABAJO SEXUAL</p> <p><i>“En condiciones extremas algunas mujeres acuden a la prostitución, pero subraya que la pobreza no puede ser una justificación para la explotación y la esclavitud.”</i></p>	<p>La discusión del trabajo sexual y su vinculación con la explotación sexual ha sido muy poca, no obstante se pudo evidenciar que existe una opinión pública que también castiga la prostitución adjudicando que esta es la que permite la explotación de menores de edad, incluso se menciona la aplicación de una postura abolicionista por parte de estado.</p> <p>De la mano esta la desinformación de parte de las autoridades de la fuerza pública como de los cuerpos de justicia quienes llegan a la conclusión que las víctimas son explotadas/prostituidas por su propia voluntad, además no determinan la perpetración del delito a falta de elementos que “adornen” la explotación como cadenas y desnutrición, permitiéndose así la impunidad y la desprotección de las víctimas.</p>
<p>EL MERCADO</p>	<p>El elemento del mercado esta presente en las noticias ya que se identifica la existencia de una demanda que no sólo acepta sino que busca un específico tipo de mujeres, por las cuales pagan más dinero tal como sucede con menores de edad, chicas y mujeres originarias de la región costa del Ecuador así como de mujeres colombianas. A partir de esto, existe una oferta que considerando el aumento de sus ganancias provee de esta “mercancía”. En este proceso participan el cliente, el intermediario o agente y otros que se lucran con la trata, individuos que de acuerdo a algunos expertos deben ser igualmente sancionados por la ley.</p>
<p>LA INVISIBILIZACIÓN DEL CONSUMIDOR EXTRANJERO</p>	<p><i>“Al encontrarse los turistas en un lugar que no es el de origen, es posible que experimenten una sensación de anonimato, de pasar desapercibidos, situación que le refuerza la idea de cometer ilícitos de este tipo, que no realizarían en su lugar de origen.”</i></p> <p>Dentro de los problemas que se perciben en la lucha contra la trata es el anonimato de los clientes, los cuales muchas veces son turistas. Al darse esta situación, los clientes ven más plausible y factible perpetrar el delito en un país donde las leyes son mas laxas y donde es complicado ser castigados por el ley. Las víctimas de trata bajo la modalidad de explotación sexual, indican haber tenido relaciones sexuales con personas extranjeras. De acuerdo a las autoridades nacionales, este problemas también se debe al débil control fronterizo que existe.</p>
<p>DEL ENAMORAMIENTO AL SÍNDROME DE ESTOCOLMO</p> <p><i>“Falconí comenta que generalmente los tratantes ubican a su víctima, analizan sus características y luego de un tiempo entablan una relación afectuosa y de conquista. El objetivo es lograr convencer a la víctima de que junto a él o ella tendrá una vida mejor.”</i></p>	<p>Se ha identificado dentro de las noticias nacionales, que las víctimas se someten a procesos de explotación por medio del engaño del enamoramiento con mujeres y adolescentes, lo que permite que las víctimas se culpen y justifiquen a sus parejas. Este proceso inicia por medio de un análisis de la víctima junto con la conquista, el enamoramiento y manipulación. Este proceso hace que las víctimas normalicen la cotidianeidad del abuso y por consecuencia no se reconozcan como víctimas.</p>
<p>LA JERARQUÍA DEL PODER Y LA VIOLENCIA – Foucault-</p>	<p>Pocos medios indican la existencia de un sistema de jerarquía , de poder y de violencia que permite la existencia de la trata de personas. De acuerdo a lo que se indica, en el Ecuador existe “un</p>

	<p>sistema basado en relaciones de poder, en donde el más fuerte física, psicológica, emocional y económicamente, abusa del más débil". Nos encontramos por lo tanto con un grupo de prácticas sociales/culturales/económicas y políticas que aceptan y promueven "el ejercicio abusivo del poder y violencia frente a quienes, por su condición de subordinación, o bien debido a sus circunstancias de vida, suelen ser más débiles y vulnerables". En este sentido tanto niños, niñas y adolescentes son fácilmente manipulados, pues individuos con el dominio del poder y la violencia deciden sobre su cuerpo y su sexualidad. En la trata de personas, en todas su modalidades siempre existe una víctima y un victimario. De esta situación se ha podido encontrar como los mismos jóvenes y niños/as son manipulados y extorsionados para que mantengan el silencio, mientan y encubran a sus tratantes. Lamentablemente nos encontramos en una sociedad violenta, agresiva y maltratadora, lo cual hace que a la vez las mismas víctimas se transformen en victimarios, para así poder superar la jerarquía de subordinados que tienes y así subordinar a otros, manteniendo el ciclo vicioso de la violencia y de este y otros delitos.</p>
<p>ANTE EL DOLOR –E INDOLENCIA- DE LOS DEMÁS – Susan Sontag-</p>	<p>Continuando con la violencia y el poder, los medios de comunicación indican que el sistema abusa sistemáticamente por su condición vulnerables a niños, niñas y adolescentes. Agregando a esto, se indica que la sociedad "de los adultos" ha normalizado el abuso de esta población, volviéndose indolente ante este tipo de atentados. Incluso se indica que consecuencias como el suicidio se han normalizado a punto de ser invisibilizado y normalizado.</p>
<p>RURAL VS. URBANO "Según agentes, los reclutadores, por lo general, llegan a poblaciones rurales."</p>	<p>Considerándose las brecha existente entre el sector rural y urbano, lamentablemente se ha podido identificar que el sector rural es mucho más vulnerable ante el delito de la trata ya que además de elementos como pobreza, analfabetismo, migración, violencia intrafamiliar y violencia de género, entre otros, no existe una cultura de la denuncia además de existir menos confianza a la efectividad de la fuerza así como procesos de justicia autónomos.</p>
<p>EL CONSENTIMIENTO –AJENO- DELIBERADO EMPARENTANDO CON EL TRATANTE "La problemática se agrava porque este tipo de prácticas se han "naturalizado"; es decir, los padres de los menores consideran normal que viajen y trabajen. Además que, por lo general, son reclutados por familiares."</p>	<p>"La pobreza lleva a algunas familias rurales pobres a enviar a los niños a trabajar en plantaciones de banano o en minas pequeñas o a enviarlas a las áreas urbanas donde los traficantes los explotan."</p> <p>En cuanto refiere a los procesos de reclutamiento, los medios indican que se ha podido identificar la existencia de niños, niñas y adolescentes entregadas voluntariamente por sus padres. Esto se da en gran parte por las redes de compradrinazgos y madrinazgos que facilitan el delito, así padres y madres de las víctimas "confían ciegamente" en sus familiares y/o personas muy allegadas, entregando sin ningún tipo de cuestionamiento a sus hijos/as ya sea pensando en que se les puede facilitar un futuro mejor o por cantidad dinero ayuda que ellos pueden producir para los ingresos familiares. Con el consentimiento de los padres, el delito es fácilmente ejecutado. Ante esta realidad, las poblaciones indígenas resultan asequibles.</p>
<p>LA TRATA Y DELITOS CONEXOS "A más de dar dinero, generan</p>	<p>Se ha igualmente identificado que el delito de la trata esta directamente vinculado con otro tipo de delitos como el lavado de dinero, el narcotráfico, la falsificación de documentos, el</p>

<p><i>información. Para saber algo de un juez, por ejemplo, se ordena a una mujer irse con un funcionario. Ella gana confianza y obtiene datos.”</i></p>	<p>secuestro, la tenencia ilegal de armas, evasión de impuestos, robos pero principalmente al delito de tráfico de personas. Incluso se ha mencionado que el delito de trata de personas esta vinculado con la existencia de grupos armados ilícitos como las FARC, quienes reclutan a menores y utilizan a mujeres explotadas sexualmente quienes proveen de dinero y obtienen información de funcionarios públicos.</p>
<p><b>LA FRAGILIDAD FAMILIAR</b> <i>“El maltrato y el abandono de sus padres ocasiona que algunas adolescentes acepten la ayuda de ciertas amistades que después las conducen a la prostitución.”</i></p>	<p>Se ha mencionado que la violencia intrafamiliar, la desintegración familiar y la falta de comunicación hace que niños, niñas y adolescentes sean más vulnerables al delito y caigan fácilmente en los diversos sistemas de reclutamiento de los tratantes. La participación de amigas y amigos así como de novios vinculados al delito hace que las víctimas caigan más fácilmente. Los problemas familiares hace que el autoestima de las víctimas se vea afectada y con esto la desvalorización de su vida como de sus libertades.</p>
<p><b>EL PRINCIPIO DE AUTOESTIMA</b> <i>“La joven no sabe qué hacer y ella ve como su única opción regresar a la prostitución, “porque es lo único que sabe hacer.”</i></p>	<p>Las víctimas de la trata de personas terminan siendo afectadas psicológica así como físicamente lo cual hace que su autoestima caiga, factor que hace que los procesos de denuncia y de recuperación sean complejos y lentos. Las victimas no creen que vale la pena su recuperación y se auto condenan a la explotación.</p>
<p><b>MOVILIDAD HUMANA</b> <i>“La debilidad en fronteras hace que al Ecuador ingresen extranjeros que se dedican a este tipo de negocios ilícitos y que son difícilmente detectados.”</i></p>	<p>Los medios de comunicación indican que los procesos de movilidad humana esta directamente relacionadas con el delito. Se puede evidenciar que varias de las víctimas son ya sea inmigrantes (peruanas y cubanas, colombianas) o refugiadas (colombianas), mientras que el 90% de víctimas ecuatorianas son dirigidas al exterior es decir son emigrantes internacionales y el 10% restante es emigrantes internas. La indocumentación de las víctimas resulta una debilidad más, ya que esto impide que ellas denuncien y/o acudan a las autoridades por ayuda. Por otro lado, el gobierno nacional identifica como una debilidad el control fronterizo, indicando que es justamente este elemento el que permite la existencia de este y otros delitos por lo cual ha incrementado controles migratorios para evitar el ingreso de personas de otras nacionalidades sin la documentación establecida.</p>
<p><b>EL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA</b></p>	<p>En cuanto al funcionamiento de la justicia, los medios indican que expertos cuestionan su efectividad. Lamentablemente la sanción va siendo insuficiente y limitada ya que “el dueño de un prostíbulo jamás será juzgado, solo el "chulo" creen que tiene la responsabilidad". El sistema es incapaz de sancionar a toda la red y sólo se aplica a las jerarquías menores de las distintas redes de trata.</p>
<p><b>LA CORRUPCION DE AUTORIDADES</b> <i>“Un testimonio recogido en el reporte detalla que jefes de la Policía "asignan uniformados de a pie para vigilar y castigar a las mujeres que huyen, para regresarlas a la explotación.”</i></p>	<p>También se ha podido identificar que para la existencia de delito, autoridades participan y son parte de las redes. En cuanto a las acciones en que se involucran autoridades están la falsificación de documentos -registro civil-, la protección o participación de las redes de trata –policía nacional-, laxos controles migratorios – migración en aeropuertos y fronteras-, entre los principales. En el sistema público existen todavía individuos corruptos que además de promover el delito, son consumidores activos de <i>niños, niñas y mujeres explotadas.</i></p>
<p><b>LA APATÍA DE LAS AUTORIDADES</b></p>	<p>Entre los problemas identificados por las organizaciones sociales están la invisibilización de la problemática, la inexistencia de políticas públicas, la revictimización de las víctimas en los</p>

	<p>procesos administrativos y de justicia, la falta de presupuesto para combatir la trata de personas, entre otros. Lamentablemente a pesar de los avances que se ha logrado, el Estado todavía presenta una apatía frente al tema.</p>
<p><b>LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN</b>  <i>“No puede ser, por ejemplo, que se hagan reportajes como de destinos de turismo sexual en lugares donde hubo explotación sexual de menores”. De hecho, el programa América Vive, de Ecuavisa, presentó al Dollhouse dentro de su lista de night clubs exclusivos.</i></p>	<p>Los medios de comunicación también son parte de la solución de este problema, ya que los mismos al considerar los principios de confidencialidad establecidos para la protección de las víctimas así como su obligación de denunciar el delito como la responsabilidad compartida que la sociedad tiene, permiten la construcción de una cultura de denuncia, así como de intolerancia y desnaturalización del delito.</p>
<p><b>LA DENUNCIA</b>  <i>“El delito en las poblaciones afectadas está naturalizado, por lo que no se denuncia. Eso solo sucede si los padres no recibe el pago acordado.”</i></p>	<p>Los medios de comunicación indican que el delito es escasamente denunciado ya que esta naturalizado, son pocas las veces en que se lo hace y la falta del pago acordado es el que promueve en ocasiones la denuncia.</p>
<p><b>LA FRAGMENTACION INSTITUCIONAL</b>  <i>“Y ahí nuestra propuesta era no hacerlo como se lo viene haciendo, con tres instituciones diferenciadas: el Ministerio del Interior, el de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional, y cada quien manejando agendas distintas.”</i></p>	<p>Se ha mencionado que además de la apatía pública, el mismo funcionamiento de las instituciones hace que la lucha contra la trata de personas sean muy complicada. Los controles son insipientes e ineficaces, de ahí la propuesta de la reestructuración de servicios como lo es el migratorio.</p>

**Fuente:** Varias. **Elaboración:** Propia