

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2019-2021

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con
mención en Seguridad y Derechos Humanos

La firma de convenios en materia de trata de personas: el caso de Ecuador con Perú y Chile

María Fernanda Revelo Benavides

Asesor: Lester Cabrera

Lectores/as: Fredy Rivera y Adriana Montenegro

Quito, diciembre de 2023

Dedicatoria

A mi familia y amigos por su apoyo, sin su aliento constante y su confianza en mí, no habría llegado hasta aquí. A mis profesores y colegas, cuya guía han sido fundamentales en mi camino hacia la culminación de esta tesis. Y finalmente, a mi esposo e hija, quienes han sido mi fuente inagotable de amor y paciencia, han sido mi motivación diaria y han compartido cada paso de este emocionante viaje conmigo.

Índice de contenidos

Resumen	6
Agradecimientos.....	7
Introducción General.....	8
1. Planteamiento del problema	8
2. Metodología y técnicas de recopilación y análisis de la información	14
Capítulo 1. Marco Teórico	18
1.1. Liberalismo	19
1.2. Constructivismo.....	31
1.3. Conclusión	45
Capítulo 2. Memorando de Entendimiento entre Ecuador y Chile	47
2.1. Introducción.....	47
2.2. Origen de la negociación	48
2.3. Proceso de Negociación.....	54
2.5. Conclusiones.....	64
Capítulo 3. Acuerdos bilaterales entre Ecuador y Perú.....	66
3.1. Introducción.....	66
3.2. Origen de la negociación	67
3.3. Diagnóstico y evaluación de la amenaza binacional	68
3.4. Realidades idénticas pero singulares	69
3.5. Influencia de la sociedad civil y actores no estatales	70
3.6. Institucionalización y rol del Estado para el inicio de la negociación.....	71
3.7. Proceso de Negociación.....	72
3.8. Actores que Intervinieron en la Negociación	78
3.9. Descripción de las competencias institucionales - Perú	80

3.10. Análisis sobre la importancia de la firma de los acuerdos bilaterales	81
Capítulo 4. Análisis Comparado del proceso de suscripción de Acuerdos sobre trata de personas del Ecuador con los países de Perú y Chile.....	83
4.1. Introducción.....	83
4.1. Comparación de variables de estudio	84
Conclusiones	94
Lista de referencias.....	97

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Fernanda Revelo Benavides, autora de la tesis “La firma de convenios en materia de trata de personas: el caso de Ecuador con Perú y Chile”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título maestría, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la Flacso Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0. Ecuador (CC BY-NC-ND 30 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2023



María Fernanda Revelo Benavides

Resumen

La presente investigación responde a la pregunta ¿Qué factores explican que Ecuador haya firmado acuerdos binacionales en materia de trata de personas con Perú y Chile? Para el hecho, mediante un estudio comparado a la luz del uso de premisas teóricas del liberalismo y constructivismo; se procede a exponer los diferentes factores y variables que señalan la construcción de una realidad bilateral con los mismos intereses bilaterales entre Ecuador – Perú y Ecuador – Chile, para hacer frente a la trata de personas.

En ese sentido, el primer capítulo presenta el análisis teórico del trabajo de investigación. El segundo capítulo presenta las variables empíricas del caso Ecuador – Perú. Durante el tercer capítulo se procede a realizar el comparativo de variables con el caso chileno. Finalmente, en un cuarto capítulo se realiza el comparativo de variables según las premisas analizadas, y finalmente, las conclusiones halladas.

Finalmente, la investigación señala que si bien existen diferenciaciones según las realidades de cada país, se comparten condiciones e intereses comunes, como la protección a las víctimas, dañar las economías criminales y protección del interés estatal. Además, con una evidente influencia del régimen internacional de la Convención de Palermo y su protocolo sobre la lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Agradecimientos

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador y a su destacado cuerpo docente del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación por brindarme esta invaluable oportunidad de estudio de alta calidad.

En particular, deseo agradecer de manera especial a mi tutor, el Dr. Lester Cabrera, por su generosidad al dedicarme su tiempo, interés y valiosa asesoría. Su guía experta y apoyo constante fueron fundamentales para llevar a cabo este trabajo de manera exitosa.

Asimismo, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a mis padres, hermanas, amigos y colegas. Su apoyo incondicional y palabras de aliento han sido una fuente de fortaleza y motivación a lo largo de este proceso.

No puedo dejar de mencionar a mi esposo e hija, quienes han estado a mi lado en cada paso del camino. Su amor, comprensión y sacrificio han sido fundamentales para que pudiera enfocarme en mis estudios y lograr este importante hito.

A todas estas personas maravillosas, quiero agradecerles de corazón por su contribución significativa y su confianza en mí. Sin su apoyo, este logro no habría sido posible.

Introducción General

1. Planteamiento del problema

El delito de trata de personas supone una serie de violaciones a los derechos de sus víctimas, el cual puede ser cometido por una persona o un grupo de personas, tanto dentro como fuera de las fronteras de un país. Además, este es considerado como un delito de crimen organizado ya que puede ser cometido por un “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves” (ONUDD 2004, 5). En ese contexto, desde hace dos décadas se viene trabajando para su prevención, investigación – sanción y para la protección a las víctimas a través de mecanismos de cooperación tanto a nivel nacional, como internacional. En la región, países como Ecuador, Perú y Chile cuentan con convenios binacionales, los cuales les permite cooperar desde diversos ejes de acción en contra la de la trata de personas.

Desde el año 2000, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios, entre los que se incluye el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) y con su posterior entrada en vigor en el año 2003, el trabajo de los diversos actores tanto estatales como no estatales, a nivel mundial, se ha evidenciado aún más, esto gracias a los reportes de los países que han ratificado este instrumento, así como de los organismos internacionales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que tiene como mandato monitorear su implementación.

Para hacer efectivo este mandato, la ONUDD desde el año 2012, de manera bianual, publica los Informes Globales sobre Trata de Personas, los cuales cuentan con información mundial, regional y nacional sobre los casos de trata de personas que han sido conocidos por las autoridades de cada país y que remiten información a este organismo. De acuerdo con el análisis realizado por la ONUDD, se indica que el delito de trata de personas se encuentra presente en prácticamente todos los países de todas las regiones del mundo; además, se ha identificado, entre 2010 y 2012 que, existen víctimas de 152 nacionalidades diferentes en 124 países, asimismo, la mayoría de las corrientes de trata son dentro de una misma región (ONUDD, 2014).

En el 2017, otra publicación elaborada por Walk Free Foundation, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),

denominada Estimaciones Globales de la Esclavitud Moderna, presenta que 40.3 millones de personas eran víctimas de trata en el año 2016. De estas, 1,9 millones se encontrarían en América. Pero también aclara que, si bien estas cifras son confiables se las debe manejar con cautela y de manera conservadora, debido a los vacíos y limitaciones de los datos a nivel mundial y en particular en la región (Walk Free Foundation, 2018).

En este contexto, y acercándose a América del Sur, hay varios rasgos similares a lo antes expuesto, especialmente en lo relacionado con los flujos ya que, según la ONUDD, a pesar de que estos son calificados como “bastante complejos, también están condicionados en términos de alcance geográfico, pues la mayoría se limitan a un país cercano. Una excepción serían los flujos procedentes del Caribe, que se dirigen principalmente, aunque no exclusivamente, a países del Cono Sur” (ONUDD 2018, 79). Es así que, países como Ecuador y Perú son calificados como de origen, tránsito y destino para víctimas de trata de personas, mientras que Chile a pesar de que comparte estas características, según los datos oficiales, es mayoritariamente país de destino para personas víctimas extranjeras de este delito. También se detalla que, la mayoría de las víctimas identificadas en Sudamérica fueron captadas con fines de explotación sexual, mientras que la segunda forma fue la trata con fines de explotación laboral. Las otras formas de explotación detectadas en esta subregión incluyen la adopción ilegal y la mendicidad forzada (ONUDD, 2018).

Según lo detallado, la trata de personas es un fenómeno global que afecta a toda la región y Ecuador no está exento de esta realidad. En tal sentido, como una de las estrategias para aminorar las consecuencias negativas, especialmente en lo relacionado con su carácter transnacional y de esta manera potencializar la cooperación internacional, el Estado ecuatoriano ha firmado convenios binacionales con otros países de la región, con el objetivo de prevenir, investigar la trata de personas, así como proteger a las víctimas de este delito; esto, según las recomendaciones descritas en instrumentos internacionales como el Protocolo de Palermo.

Esta normativa internacional ha permitido consensuar a nivel mundial, una definición de lo que se entiende por trata de personas, así como las principales actividades que deberían realizar los países que lo han ratificado. En este proceso, como consecuencia de la suscripción y ratificación del Protocolo de Palermo, el siguiente paso que tuvo que dar cada estado fue la “incorporación, con mayor o menor éxito, en el ámbito interno de estos compromisos internacionales alcanzados; esto es, la adecuación del marco normativo e institucional para la prevención del fenómeno, la persecución de los responsables y la protección de las víctimas”

(Blanco y Chiara 2017, 175). Proceso que, según organismos internacionales, como la ONUDD y la OIM, todos los países de América del Sur han cumplido. Posterior a este proceso, que tomó varios años en la región, los países empezaron a desarrollar acciones de carácter binacional o regional para enfrentar al delito.

Si bien la trata de personas no es un delito nuevo, sí se puede apreciar que ha existido un desarrollo desde que entró en vigor el Protocolo de Palermo, especialmente, en los ámbitos de la investigación y sanción de este como infracción penal. Y en este escenario la cooperación internacional juega un papel importante, ya que parte del éxito para enfrentar la criminalidad organizada transnacional, se encuentra radicada en la coordinación que pueda existir entre los distintos países donde operan estas redes criminales. Para esto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada señala que un delito es considerado transnacional cuando:

- a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado (ONUDD 2004, 6)

Tomando esto en consideración, los países han desarrollado normas internas que se desprenden de este instrumento internacional con el objetivo de diseñar e implementar acciones que conlleven a la prevención, investigación y protección a las víctimas de este tipo de delitos. En el Protocolo contra la trata de personas que complementa a esta Convención, se menciona dentro de sus objetivos la promoción de la cooperación entre los Estados Parte para lograr sus fines, los cuales se enmarcan en la prevención y combate de la trata de personas y la protección y ayuda a las víctimas de este delito, todo esto en un marco de respeto a los derechos humanos (ONUDD, 2004).

En el transcurso de la adopción e implementación de instrumentos internacionales, así como de la política pública ecuatoriana en materia de trata de personas, son varios los actores estatales y no estatales que se pueden identificar como involucrados en el proceso. En primer lugar, se encuentra a los Estados los cuales, por la naturaleza transnacional del delito, deben cooperar los unos con los otros para alcanzar resultados, especialmente en el ámbito judicial, así como la repatriación de las víctimas, entre otros. En este aspecto, países como los Estados Unidos de Norte América han desarrollado mecanismos como el *Trafficking in Persons*

Report (TIP Report), el cual se elabora de acuerdo con su Ley de Protección a las Víctimas de la Trata de Personas de 2000.

Este reporte se publica de manera anual desde el 2001 y en el mismo se detallan los avances que han tenido los países en materia de trata de personas. Para esto, califican sus acciones desde el nivel 1, siendo este el que corresponde a los países que cumplen plenamente con los estándares mínimos de la Ley; nivel 2 no cumplen plenamente con los estándares mínimos de la Ley, pero están haciendo esfuerzos significativos para cumplir con esos estándares; nivel 2 lista de observación; y, nivel 3 cuyos gobiernos no cumplen plenamente con los estándares mínimos y no están haciendo esfuerzos significativos para hacerlo.

En segundo lugar, los organismos intergubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, los cuales, para Gomez-Mera hacen que el régimen internacional contra la trata de personas se lo puede calificar como complejo, pues este sigue en constante expansión ya estos actores se han visto en la necesidad de apoyar, suplir o desarrollar acciones que no realizan los estados. Según la autora, los organismos intergubernamentales “cuyos mandatos abordan directa o indirectamente la trata de personas han desarrollado normas blandas y normas no vinculantes que buscan influir en el comportamiento de los actores estatales y no estatales” (Gomez-Mera 2017, 304). Asimismo, es cada vez más recurrente las iniciativas privadas y público-privadas a través de las cuales las empresas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las asociaciones profesionales tratan de autorregular sus prácticas contra la trata de personas (Gomez-Mera 2017, 304); así como de implementar acciones para la prevención del delito y para la protección de las víctimas.

En América del Sur, actores como la OIM han jugado un papel importante en la difusión e institucionalización de las normas contra la trata de personas. Ejemplo de esto es que, cuentan con programas anti-trata en todos los países de la región, mediante los cuales han apoyado a los Estados en la formulación e implementación de políticas públicas para la prevención, investigación del delito y la protección de las víctimas. De acuerdo con el mandato de este organismo, la OIM promueve una migración humana y ordenada y en este marco vela por el respeto y la dignidad de los migrantes. Así, este organismo ha trabajado para que el delito de trata de personas, se lo reconozca como una problemática migratoria, para lo cual apoya a los Estados mediante la sensibilización y capacitación, así como la asistencia y reinserción de víctimas, resaltando que la cooperación es la mejor vía para que los gobiernos enfrenten satisfactoriamente este problema tan complejo (Magliano y Clavijo, 2011). En el Ecuador, desde el año 2006, la OIM ha apoyado a las instituciones del Estado y de la sociedad civil,

para la elaboración y ejecución de la política pública contra la trata de persona, así como para el desarrollo e implementación de convenios binacionales con Colombia y Perú.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también realizan una labor importante contra la trata de personas. Las OSC constituyen un aliado del Estado y organismos intergubernamentales en el desarrollo de actividades de prevención como capacitaciones y campañas de sensibilización; sin embargo, lo que más resalta es su trabajo directo con las víctimas mediante la identificación, realización de entrevistas, provisión de refugio y protección, asistencia legal, educación, capacitación vocacional, apoyo en la repatriación y reintegración, y otras que se enmarcan en la realidad de cada país (ONUDD, 2019). En países como el Ecuador, estas cumplen con todos estos roles, incluyendo el de protección a las víctimas a través de centros de acogimiento, para lo cual han firmado convenios con instituciones del gobierno, generándose así iniciativas público-privadas para alcanzar este fin.

De lo antes mencionado, es importante recalcar que la cooperación, tanto entre Estados, organismos intergubernamentales y ONG, es una de las acciones principales y transversales que se debe desarrollar para la implementación de actividades en contra de la trata de personas, la investigación del delito y la protección de las víctimas. En este escenario, el Ecuador es parte de este proceso desde el 2004, año en el cual ratificó el Protocolo de Palermo y también declaró la lucha contra la trata de personas como política prioritaria del Estado. Así, consecuentemente, en el 2005 lo tipificó como delito en la legislación penal y en el 2006 publicó su primer Plan Nacional; sin embargo, no es sino hasta el 2012 en el que suscribió el primer convenio binacional con Colombia, en el 2013 con Perú y en el 2014 con Chile.

En este sentido, el problema que se establece en esta investigación es el tiempo que transcurre desde que el Ecuador ratifica el Protocolo de Palermo hasta la suscripción de los convenios con otros países. Para lo cual, se propone analizar los factores que llevaron al país a la firma de estos tratados, así como los actores nacionales e internacionales tanto de los Estados, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, y otros que hayan sido parte de este proceso y los intereses de los involucrados para llegar a la firma de estos documentos.

Para el desarrollo de esta investigación se analizarán los convenios firmados por el Ecuador con Perú y Chile, con especial énfasis en los actores y sus intereses en el proceso de suscripción e implementación de los convenios. En este contexto, se señala que no hace parte de esta investigación, de manera directa, el memorando de entendimiento firmado entre

Ecuador y Colombia, ya que de este se encuentra más información tanto en la academia ecuatoriana como en la colombiana, mientras que de los otros tratados hay poca o nula información. Razón por la cual, esta investigación resulta relevante, pues aporta al Estado ecuatoriano, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil con información que no ha sido previamente analizada, la cual puede ayudar a mejorar las acciones que se realizan entre estos países, especialmente en los ámbitos de la seguridad humana y la protección de los derechos humanos de las víctimas de este delito.

Para analizar este proceso, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores explican que Ecuador haya firmado acuerdos binacionales en materia de trata de personas con Perú y Chile?, esto porque existe un lapso de tiempo en el cual, si bien las normas internacionales y nacionales permitían el desarrollo de acciones entre países, estas no se cristalizaban, como por ejemplo en el caso del Ecuador que recién desde el 2012 empieza a desarrollar este tipo de actividades.

Respecto al objetivo general de esta investigación, este es explicar las motivaciones del Ecuador para la suscripción de convenios binacionales en materia de trata de personas con Perú y Chile. Tomando en consideración que los mismos se firmaron en el año 2013 y 2014, entre Ministerios del Interior de estos países; y, que en el caso del Perú se firmó otro a través de notas reversales enviadas por las Cancillerías de ambos Estados, en el año 2016. Para lograr este objetivo también cuenta con los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los actores y motivaciones que pudieron incidir para que el Ecuador firme acuerdos en materia de trata de personas con Perú.
- Identificar los actores y motivaciones que pudieron incidir para que el Ecuador firme un acuerdo en materia de trata de personas Chile.
- Identificar las semejanzas y diferencias entre el proceso de suscripción que llevó Ecuador con Perú y con Chile para la firma de estos convenios.

De igual manera la hipótesis que esta investigación se plantea es que el incremento en el número de casos de trata de personas, la presión ejercida por actores estatales y no estatales, la necesidad de recibir cooperación internacional y otros factores interrelacionados, coadyuvaron en el proceso de negociación y firma de convenios bilaterales contra la trata de personas entre Ecuador con Perú y Chile. En la cual la variable dependiente corresponde a la firma de los convenios contra la trata de personas, mientras que las variables independientes son el incremento en el número de casos de trata de personas, la presión ejercida por actores

estatales y no estatales, la necesidad de recibir cooperación internacional y otros factores interrelacionados que incidieron para que se suscriban los documentos.

Asimismo, se espera que esta tesis sirva de base para futuras investigaciones relacionadas con los procesos de cooperación en materia de prevención, identificación e investigación de delitos de crimen organizado transnacional que vulneran gravemente los derechos de las víctimas, como la trata de personas. Para lo cual, se toma en cuenta tanto el contexto, los actores, sus intereses y el proceso que llevó a Ecuador a la firma de convenios binacionales con países vecinos, como Perú y con otros de la región, como Chile. Lo cual aporta a la academia ecuatoriana en el campo de las Relaciones Internacionales, con distintas perspectivas a las analizadas mayoritariamente, sobre las actividades criminales que se desarrollan en el Ecuador y que por lo general se han centrado en las relaciones con Colombia, lo cual podría dejar de lado otras realidades que suceden en otras fronteras del Ecuador, e incluso más allá de estas.

2. Metodología y técnicas de recopilación y análisis de la información

Para el desarrollo de la presente investigación, se empleará una metodología de carácter cualitativo, esto porque según lo menciona Lamont “los métodos cualitativos están destinados para describir el conjunto diverso de herramientas y recursos que se puede utilizar para recopilar y analizar datos que resultan de la lengua hablada o escrita y no se formaliza en números” (Lamont 2015, 79). Es así como esta metodología permitirá obtener y analizar información proveniente de fuentes primarias y secundarias, tanto habladas, como escritas que permitan explicar las motivaciones que tuvo el Ecuador para la firma de acuerdos binacionales con Perú y Chile.

En cuanto al método que se aplicará es el estudio comparado, el cual “implica el análisis de variables y trata de establecer relaciones empíricas generales entre (al menos) dos variables” (Moses y Knutsen 2012, 96). De acuerdo con lo antes mencionado, a través del estudio comparado será posible rastrear los mecanismos causales, así como reforzar la correlación entre las variables. En este sentido, al analizar los dos casos que presenta esta investigación, es decir, por un lado, la firma del convenio entre Ecuador y Perú y por otro, la firma entre Ecuador y Chile; este método permitirá identificar las causas que dieron paso a la realización de estas acciones, entre las cuales se interesa analizar los actores y los intereses que tuvieron para la suscripción de estos documentos.

Además, tomando en consideración que los casos seleccionados comparten la variable dependiente, es decir la firma del convenio contra la trata de personas con el Ecuador, la comparación que se realizará es la del caso menos similar, la cual “implica seleccionar casos que comparten una variable independiente y probar si esa variable representa o no una variable dependiente compartida” (Lamont 2015, 134). Para lo cual se reitera que las variables independientes de la hipótesis son: a) incremento en el número de casos de trata de personas; b) la presión ejercida por actores estatales y no estatales; c) la necesidad de recibir cooperación internacional; y, d) otros factores interrelacionados que incidieron para que se suscriban los documentos.

También, este método tiene como ventaja que permite identificar “variables e hipótesis nuevas u omitidas, desarrollar explicaciones históricas de casos particulares, así como la consecución de altos niveles de validez de la construcción” (Sprinz y Wolinsky 2011, 19). De esta manera, en el proceso de investigación se puede identificar variables que no se tomaron en cuenta como la influencia de un tercer país para la suscripción de convenios binacionales.

En cuanto a las dimensiones que pueden identificarse en la aplicación del estudio comparado, estas podrían estar vinculadas con el papel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de los Ministerios del Interior en la negociación y suscripción de los convenios. La normativa interna de cada país, los planes formulados en contra la de trata de personas. Así como, los encuentros presidenciales que de manera anual se realizan tanto entre Ecuador y Perú, como entre Ecuador y Chile, de los cuales se desprenden planes de acción que incluyen la disposición de realizar diversas acciones en torno a la temática de trata de personas.

Cabe indicar que las herramientas para generar información y de esta manera poder responder a la pregunta de investigación y cumplir con los objetivos planteados, son el análisis de fuentes primarias y secundarias y la aplicación de entrevistas semiestructuradas a diversas personas que fueron parte del proceso de suscripción de los convenios, así como a expertos en la materia tanto en el Ecuador, Perú y Chile. Dentro de las fuentes primarias se encuentran los instrumentos internacionales en materia de trata de personas, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y su Protocolo sobre Trata de Personas; los tratados sobre derechos humanos que son aplicables a esta temática, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros de carácter internacional

y regional; los convenios suscritos sobre trata de personas por el Ecuador con Chile y Perú, la normativa nacional y los planes sobre la trata de personas de los tres países.

Mientras que las fuentes secundarias son los informes desarrollados por los países en las que se detalla la implementación de acciones en materia de trata de personas, diagnósticos nacionales y regionales sobre trata de personas, publicaciones realizadas por organizaciones de la sociedad civil y organismos intergubernamentales como la OIM y la ONUDD y artículos científicos indexados en bases de datos académicas. Además, se toman en cuenta los artículos de prensa publicados por instituciones públicas involucradas directa o indirectamente en la firma e implementación de los convenios binacionales, como el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior y las notas de prensa publicadas en medios de comunicación ecuatorianos, peruanos y chilenos.

En relación con las entrevistas estas serán de carácter semiestructurado ya que “permiten hacer referencias cruzadas entre los participantes de la entrevista, pero también hay margen para un sondeo más profundo sobre cuestiones de interés para el investigador” (Lamont 2015, 84). A este respecto, se realizarán entrevistas a funcionarios de instituciones públicas, de organizaciones de la sociedad civil y de organismos intergubernamentales. En el primer caso, se entrevistarán a servidores de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Ecuador, Perú y Chile, especialmente los relacionados con la negociación de los convenios, así como de su implementación. Además, a funcionarios y directivos del Ministerio del Interior del Ecuador, de la Secretaría Ejecutiva de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, y del Ministerio del Interior de Perú.

Mientras que de organismos internacionales y de sociedad civil se entrevistarán a los puntos focales de trata de personas de la Organización Internacional para las Migraciones en Perú y Ecuador; y, a la Directora Ejecutiva de la Fundación Alas de Colibrí en Ecuador y de Raíces de Chile. Con la aplicación de estas entrevistas, se pretende obtener información sobre el proceso de negociación de los instrumentos binacionales, los actores que intervinieron y las motivaciones que tuvieron los países para lograr la firma de estos documentos, así como conocer el rol que desempeñaron en el proceso de negociación y suscripción de los acuerdos binacionales

Finalmente, esta tesis estará conformada por cinco capítulos, siendo el primero el que corresponde al marco teórico en el cual se describe las teorías de las Relaciones Internacionales que se utilizarán para explicar la presente investigación, particularmente el

liberalismo y el constructivismo. En el segundo capítulo se identificarán los actores e intereses que pudieron incidir para que el Ecuador firme convenios en materia de trata de personas con Perú. El tercer capítulo incluye la identificación de los actores e intereses que pudieron incidir para que el Ecuador firme un convenio en materia de trata de personas con Chile. Mientras que en el cuarto capítulo se compararán los procesos de suscripción de los convenios suscritos por el Ecuador en materia de trata de personas con Perú y Chile. Y en el quinto y último capítulo se presentarán las conclusiones a las que se llegó en esta investigación.

Capítulo 1. Marco Teórico

La trata de personas es un delito que consiste en la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de una o más personas con el fin de explotarlas de diversas formas. Este delito puede suceder tanto al interior de las fronteras de un país, como fuera de estas. Por lo tanto, los Estados han generado diversos instrumentos para prevenirlo, investigarlo y proteger a las víctimas. Así, el objetivo del presente capítulo es utilizar la teoría para explicar los factores que llevaron al Ecuador a firmar convenios sobre trata de personas con Perú y Chile. Esto ya que “la teoría implica una explicación. Ir más allá de la mera descripción de los fenómenos observados y se dedica a la explicación causal basada en ciertos acontecimientos o condiciones previas” (Viotti y Kauppi 2012, 5). Es decir, la teoría le brindará a este estudio la solidez que necesita dentro del campo académico.

En este contexto, las teorías que se utilizarán en esta investigación son el liberalismo y el constructivismo. Se escogió estas teorías, ya que entre sus preceptos resalta, entre otros, la cooperación entre los Estados y el reconocimiento de que, a más de este, existen otros actores en el sistema internacional. Actores que por sus intereses e ideas pueden intervenir e incidir en los procesos de cooperación, ya sea desde el ámbito nacional o trascender hasta la esfera internacional. Asimismo, la importancia que ambas teorías le dan a los derechos humanos es un tema relevante, ya que la trata de personas a más de un delito es considerada como una grave violación a los derechos humanos. Lo cual puede llevar a los actores no gubernamentales a presionar para que los países generen instrumentos de cooperación que conlleven a la protección de los derechos que se vulneran por este delito.

Sin embargo, más allá de la descripción y el análisis teórico que se desarrollará en este capítulo, es el liberalismo la teoría que se priorizará, debido a que esta permite una mayor explicación de los casos de estudio. Se considera el liberalismo como la teoría más idónea para explicar esta investigación, ya que entre sus supuestos señala que los Estados pueden cooperar entre sí en diferentes ámbitos de la agenda mundial. Además, tanto actores gubernamentales como no gubernamentales son importantes en el sistema internacional. Asimismo, permite explicar los intereses que tienen estos participantes para alcanzar un determinado objetivo dentro de este sistema. Y, finalmente, cómo la presión que ejercen los actores a nivel nacional puede llevar a los países a actuar de una u otra forma por fuera de sus Estados.

1.1. Liberalismo

En el liberalismo, una de sus principales premisas es su visión optimista frente a la cooperación entre los distintos actores del sistema internacional. Es por esto por lo que, esta teoría se constituye en “la concepción dominante en la práctica de la política internacional, así como influyente en el estudio de esta política” (Morgan 2013, 29). Esto ya que permite analizar los procesos de cooperación de los diversos participantes en los múltiples ámbitos de la agenda exterior, pues no concibe al Estado como el único o como el actor más importante dentro del sistema internacional, sino que también “presta una atención considerable a otros actores como: organizaciones internacionales, regímenes internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones multinacionales y actores nacionales como grupos de interés, élites, partidos políticos y burocracias gubernamentales” (Morgan 2013, 29).

Según lo antes descrito, el liberalismo es una teoría que permite analizar los actores que pueden incidir en procesos de cooperación entre Estados o incluso entre otros actores del sistema internacional. Para el caso de estudio, esto brindará herramientas para investigar los actores que incidieron en el proceso de suscripción de convenios en materia de trata de personas entre Ecuador con Perú y Chile. Asimismo, permitirá no solo incluir en este estudio al Estado como el actor principal, sino también a otros actores tanto de la sociedad civil como de organismos internacionales que, como lo expresan Magliano y Clavijo juegan un papel importante en la inclusión del tema dentro de la “agenda política sudamericana sobre migraciones, como se evidencia en distintos documentos, declaraciones y recomendaciones elaboradas por actores nacionales, regionales e internacionales vinculados a la cuestión migratoria” (Magliano y Clavijo 2011, 150).

Así también, el liberalismo concibe que “el sistema internacional, así como su naturaleza y su estructura, pueden tener efectos importantes en el comportamiento de los actores” (Morgan 2013, 29). Las causas de este comportamiento son las que se requieren analizar para conocer por qué estos actúan de una u otra forma, frente a un determinado escenario. En este contexto, el autor aclara que “el sistema no es en última instancia tan importante para determinar el comportamiento de los Estados, como: 1) el poder y las preferencias de los actores nacionales; y, 2) la naturaleza de los sistemas políticos internos de los Estados” (Morgan 2013, 29). Son estos elementos los que cobran importancia al momento de investigar las acciones de los actores dentro del sistema internacional. Además, en esta línea de ideas, “las democracias liberales son únicas en el sentido de que son capaces de establecer relaciones

pacíficas entre sí basadas en sus valores compartidos y enfoque común para establecer órdenes políticas internas legítimas” (Viotti y Kauppi 2012, 154).

El análisis del poder, las preferencias de los actores nacionales y la naturaleza de los sistemas políticos internos brindan un panorama más amplio de las causas del comportamiento de los actores a nivel interno y externo. Es así que la investigación de estos elementos facilita información que explique cuál fue la incidencia que tuvieron tanto actores estatales, como no estatales en el proceso de firma de los convenios en materia de trata de personas. En este sentido, permite conocer el nivel de incidencia que cada uno de estos tuvo para que se tome una cierta decisión, en este caso la firma de los acuerdos binacionales. Además, de cómo el sistema de gobierno facilitó la firma de convenios, es decir que desde una perspectiva liberal el proceso de llegar a acuerdos es más factible entre democracias sólidas.

Esto se puede comprender, como lo señala Russett, a través de dos explicaciones: las normas y las instituciones. En el primer caso las democracias tienen como principio que los conflictos deben resolverse pacíficamente mediante negociaciones y compromisos, sin recurrir a la amenaza o el uso de la violencia organizada. Mientras que, en el segundo caso, las instituciones democráticas pueden responsabilizar a los líderes por tomar una decisión que afecte a los ciudadanos o incluso que vaya en contra de las normas nacionales o internacionales con las que estos cuentan (Russett, 2013)

Por otra parte, el liberalismo también reconoce que “los estados nacionales no son básicamente iguales, y la forma en que opera la política internacional tiende a reflejar sus diferencias de carácter” (Morgan 2013, 29). Con esto, esta teoría permite identificar que la forma en que actúan dos países no va a ser la misma, ya que cada uno de los actores que participan en su política interna y externa, así como la incidencia que podrían tener en la toma de decisiones va a cambiar de un lugar a otro. Esto incluye a los organismos internacionales, ya que el poder o injerencia que tienen en un Estado no necesariamente será similar en otro. Según Morgan:

Con el tipo correcto de sistemas políticos (liberales) y grupos domésticos (de orientación liberal) que los dirigen, los estados pueden hacer arreglos para que florezca la cooperación internacional y pueden tolerar la participación enérgica de organizaciones internacionales (Morgan 2013, 29).

Si bien la política internacional no es la misma en todas partes, existen actores que trabajan para que ciertas decisiones se tomen de manera similar, en dos o más países, en un cierto período de tiempo. En este caso, esto ayuda a identificar cómo cada uno de estos actores

intervino para que Ecuador haya suscrito convenios con dos países diferentes, con una diferencia de un poco más de un año, entre uno y otro acuerdo. Además, permite conocer el papel que jugaron las personas o instituciones en cada uno de los tres países. Por ejemplo, si los organismos internacionales, como la OIM, tuvieron el mismo rol en Ecuador, Perú y Chile, ya que este organismo cuenta con programas contra la trata de personas en los tres países. O si las organizaciones de la sociedad civil aportaron o no en el proceso de negociación y suscripción de los documentos. Esto, a más de los papeles que desempeñaron las instituciones del Estado, como el Ministerio de Relaciones Exteriores o los Ministerios del Interior.

Además, el liberalismo señala que las decisiones que asumen los diversos países “también están determinadas por las elecciones políticas, económicas y sociales que toman las personas en los Estados, elecciones que no necesariamente están impulsadas por el sistema internacional” (Morgan 2013, 29). Como lo señala el autor, el liberalismo no toma al sistema internacional como el único que provoca que un país actúe de cierta manera, ya que reconoce que existen otros factores y sobre todo preferencias estatales que pueden hacer que se lleve a cabo una determinada actividad. Así también, si los países no contaran con preocupaciones sociales que van más allá de sus fronteras, no existiría un incentivo para participar en la política mundial, y más bien su existencia se limitaría a ser autárquica y aislada (Reus-Smit y Snidal, 2008).

En este contexto, al ser la trata de personas una preocupación social que por su naturaleza trasciende fronteras, es un tema que incentiva el trabajo conjunto entre los diversos países que comparten una misma realidad. Sin embargo, ya que desde el liberalismo:

“las políticas y acciones nacionales, así como las políticas y acciones exteriores están significativamente moldeadas por factores internos, en particular los elementos políticos que determinan quién gobierna, quién elabora las decisiones, cuyas perspectivas y preferencias están a su cargo” (Morgan 2013, 29).

También se requiere analizar los elementos que hacen que cada país pueda trabajar a nivel interno y cooperar con otros estados para su prevención, investigación y/o protección a las víctimas. Es así que, estudiar factores como la normativa de cada país suscriptor, las políticas públicas formuladas para trabajar en contra de la trata de personas, así como las demandas sociales de grupos nacionales permitirá conocer cómo cada uno de estos elementos contribuyó para llegar a la firma de los acuerdos binacionales sobre trata de personas.

A su vez, para el liberalismo “los Estados representan las demandas de un subconjunto de individuos nacionales y grupos sociales, sobre la base de cuyos intereses definen las preferencias de Estado y actúan instrumentalmente para gestionar la globalización” (Reus-Smit y Snidal 2008, 237). Por lo tanto, individuos y grupos organizados desarrollan todo tipo de acciones para presionar a los tomadores de decisión, para que se consideren sus intereses dentro los procesos de instrumentalización de la política exterior de un Estado. Es en esto, donde se esconden las preferencias subyacentes de los países, las cuales se pueden reflejar en los procesos de cooperación con otros actores del sistema internacional, así como en los resultados que pueden devenir de los mismos. Las acciones desarrolladas de manera individual o en conjunto por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y/o personas que trabajan en temas de derechos humanos, han hecho que diversos temas que afectan a los grupos más vulnerables de la sociedad, como es el caso de la trata de personas, sean puestos en la palestra pública y que las autoridades los incorporen dentro de su agenda de trabajo.

En base a estos elementos, el análisis de los diversos intereses que subyacen en los procesos de negociación y posterior suscripción de los acuerdos binacionales en materia de trata de personas entre Ecuador y Perú, así como entre Ecuador y Chile permite identificar si existieron otro tipo de actores no estatales detrás de estos procesos. Además, se puede identificar que los intereses de los diversos individuos y grupos nacionales e internacionales que participaron pueden ser diferentes en cada uno de los dos casos. Así, por ejemplo, para los actores ecuatorianos el número de casos que involucraban a víctimas ecuatorianas tanto en Chile, como en Perú los llevó a identificar la necesidad de contar con instrumentos que permitan agilizar los procesos de repatriación; siendo similar el caso del Perú. Mientras que para Chile el número de personas ecuatorianas víctimas de trata rescatadas en su país significaba una situación que debía ser articulada con el país de origen de las víctimas, para lograr una protección integral de sus derechos.

El Estado liberal constituye un cinturón de transmisión de las preferencias y poder social de los actores internos, siendo las preferencias estatales las que definen el comportamiento de un país en la política exterior; sin embargo, se debe aclarar que estas son distintas de las estrategias que utilizan los estados para alcanzar un determinado objetivo en la arena internacional. De esta manera, estrategias como: las demandas de negociación, los arreglos institucionales, las posturas tácticas, las doctrinas diplomáticas que los países adoptan, abogan o aceptan en la política internacional, difieren de sus preferencias; y, analizarlas es esencial

para distinguir si una preferencia se mantiene y lo que cambia es la estrategia que utiliza el Estado para alcanzarla, o si las preferencias pueden adaptarse a las circunstancias estratégicas. Esto último, especialmente cuando se logra el objetivo que se estaba persiguiendo y es necesario adaptarse para implementar lo alcanzado (Reus-Smit y Snidal, 2008).

En este sentido, desde la concepción liberal, las preferencias estatales reflejan las demandas sociales, tanto de individuos como de grupos de interés social. Así, esta teoría identifica las preferencias estatales que se reflejan en la política exterior, las cuales pudieron derivar de las preferencias sociales internas. Analizar las preferencias que tuvieron Ecuador, Perú y Chile brinda información de los factores que conllevaron a la negociación y suscripción de convenios binacionales en materia de trata de personas. Asimismo, permite conocer cómo estas preferencias se reflejan en la toma de decisiones de los Estados a nivel internacional, en este caso concreto, en todo lo que se relaciona a la cooperación binacional para la prevención, investigación del delito de trata de personas y la protección de sus víctimas.

Para Moravcsik “la teoría liberal sugiere que las limitaciones fundamentales de las preferencias nacionales reflejarán los costos y beneficios para los actores sociales; donde estos sean débiles inciertos o difusos, los gobiernos podrán perseguir objetivos más amplios o idiosincráticos” (Moravcsik 1993, 494). De esta manera, lo que para un actor nacional es importante, para otro no necesariamente lo es. Así, empiezan a competir por cuál interés será tomado en cuenta cuando se desarrolle cierta acción en el sistema internacional. Esto muestra que no solo se consideran los intereses de los Estados al momento de llevar a cabo una determinada actividad, en el ámbito internacional, sino que pueden ser también otros actores que intervienen e interfieren para que se materialice un determinado objetivo a nivel internacional. Es así que:

“el patrón de interdependencia entre preferencias del Estado da forma al comportamiento del Estado (...) La interdependencia de políticas se refiere a la distribución e interacción de preferencias, así, la búsqueda de preferencias estatales impone costos y beneficios a otros Estados” (Reus-Smit y Snidal 2008, 239).

Esto se resume en lo que para Susan McMillan son los costos de transacción, mediante lo cual los países evalúan cuál es la forma más eficiente de lograr sus objetivos, y en el caso de la perspectiva liberal, estos se alcanzan a través de las relaciones pacíficas entre los Estados (McMillan, 1997).

Consecuentemente, los costos de transacción permitirían conocer si las preferencias de los Estados, en la negociación y suscripción de los convenios, estuvieron influenciadas por los

intereses de las instituciones estatales, organismos intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil u otros actores que pudieron haber sido parte del proceso. Así también, ya que los países optaron por la firma de convenios mediante un proceso de cooperación se observa que existen relaciones pacíficas entre estas democracias liberales, las cuales llegaron a alcanzar el objetivo de contar con un instrumento bilateral que permita desarrollar acciones binacionales para prevenir, investigar la trata de personas y proteger a las víctimas de este delito. De lo anterior se desprende también que, la influencia que puede tener un Estado en las acciones de otro se origina en la interdependencia de políticas. Tema que puede ayudar a identificar si este tipo de influencias se dio en los casos de estudio.

Así también, si la imposición de costos y beneficios originó la necesidad de negociar un convenio binacional, para enfrentar de manera conjunta la trata de personas. Y si de esta forma se pudo alcanzar beneficios comunes que se reflejan en la implementación de políticas que nacen de estos acuerdos. Por otra parte, la distribución e interacción de preferencias pudo proceder de un tercer Estado que por su poder pudo influenciar para que Ecuador firme acuerdos en materia de trata de personas con Perú y Chile.

Otro aspecto que preocupa al liberalismo es el tema de los derechos humanos. Según Morgan los partidarios del liberalismo, tanto entidades privadas como estatales apoyan diversos temas de los derechos humanos, ya sean estos sobre economía, política, sexualidad, rechazo a diversas formas de privación y discriminación, entre otros. En este contexto, los países democráticos que dentro de su política incluye la defensa de los derechos humanos pueden llegar a presionar a otros tipos de gobiernos, y también entre ellos, para que sean más solidarios y sensibles a las preocupaciones por los derechos humanos y que, asimismo, desarrollen acciones en pro de la defensa y garantía de estos. Todas estas acciones, pueden ser influenciadas por diversos grupos nacionales e internacionales que defienden los derechos humanos (Morgan, 2013).

La trata de personas es considerada como una grave vulneración a los derechos humanos y por esto, a nivel internacional se cuenta con diversos instrumentos que permiten a los países desarrollar documentos y herramientas para la protección a las víctimas, así como para la prevención e investigación del delito, todo esto con un enfoque de derechos humanos. Así, por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) expidió los “Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas” (2002) documento que constituye una guía para que los países puedan enfrentar la trata de personas tanto a nivel nacional, como internacional. Y es precisamente, entre una de

sus directrices, que este organismo señala que debe existir la cooperación y coordinación entre países para trabajar en contra de la trata de personas, ya que este es un fenómeno regional y mundial. Además, indica que los Estados deben considerar la posibilidad de “aprobar acuerdos bilaterales que apunten a prevenir la trata de personas, proteger los derechos y la dignidad de sus víctimas y promover su bienestar” (ACNUDH 2002, 15).

En el caso de las presiones entre países democráticos, una política a nivel nacional que ha tenido efectos internacionales es la Ley de Protección de las Víctimas de la Trata de Personas de los Estados Unidos (2000). Esta ley establece normas mínimas para la prevención, investigación de la trata de personas y protección a sus víctimas, lo cual es aplicable a los países de origen, tránsito o destino de este delito. Sobre la base de esta legislación, el gobierno de los Estados Unidos elabora un informe anual sobre las acciones que cada país ha desarrollado para enfrentar la trata de personas, conocido como “TIP Report”. Este documento evalúa los esfuerzos de los países e identifica si están haciendo o no progresos suficientes en sus políticas contra la trata de personas, para esto cuenta con niveles de calificación que van desde el 1 al 3.

En el caso de que los países sean calificados dentro del nivel 3, estos pueden estar sujetos a sanciones económicas (Gomez-Mera, 2017). Esta normativa tuvo efectos en los países de la región, y en el caso del Ecuador debido a que podía ser calificado dentro del nivel 3, el gobierno ecuatoriano tuvo que desarrollar acciones para evitarlo; ante esto, en el año 2004, se declaró como política prioritaria del Estado la lucha contra la trata de personas en la que se dispuso el formular un Plan Nacional para enfrentar este delito, mismo que fue publicada en el año 2006.

Así también, según lo explica Anaya “el principal elemento explicativo que propone el liberalismo es el tipo de relaciones Estado sociedad que impera al interior de cada Estado (...) Mediante este mecanismo se definirán las preferencias de los Estados, y los resultados de este proceso” (Anaya 2014, 32). Por consiguiente, el comportamiento, los intereses y las preferencias de los países a nivel internacional serán disímiles. Todo esto, porque los agentes que influyen en la toma de decisiones internas podrán tener diferentes estrategias e intereses, para que un tema sea considerado dentro de la agenda internacional de cada país. Este proceso, como lo explica el autor, es similar al nacimiento de los regímenes internacionales de derechos humanos, ya que, “las características de las relaciones Estado sociedad (...) parecen ser, de entrada, una variable importante en la definición de las preferencias de los Estados en lo que respecta a los regímenes internacionales de derechos humanos” (Anaya 2014, 32).

En tal sentido, la adopción e implementación de los regímenes internacionales de derechos humanos, en este caso, en lo relacionado con la prevención, investigación del delito de trata de personas y la protección a las víctimas, viene dado, ya sea por la preocupación del Ecuador, Perú y Chile considerados como democracias liberales, para la adhesión a este tipo de instrumentos; o por el trabajo interno de organizaciones de la sociedad civil o de organismos internacionales para que estos países los adopten. Lo segundo, gracias a la implementación de diversas estrategias, como campañas, mítines, marchas, financiamiento para proyectos, entre otras acciones; lo que hace que los Estados puedan tomar la decisión de trabajar en un aspecto de los derechos humanos. Esto, también lo realizan a través de la asesoría técnica para el desarrollo de instrumentos que sirven de base para la elaboración de acuerdos binacionales, este es el caso del apoyo prestado por la OIM al Ecuador y Perú en una primera versión de un Protocolo Binacional de Atención a Víctimas (OIM, 2017).

En esta línea de ideas, para la corriente liberal cada persona tiene derechos y estos deben ser respetados por las autoridades públicas, precepto que ha ido calando en las democracias liberales con el pasar de los años y que ha hecho que se los consagre en constituciones legales, como por ejemplo la prohibición de la esclavitud y la trata de personas. Así mismo, tomando en consideración que los derechos son progresivos, esto ha generado avances en la expedición de normas internacionales para garantizar su ejercicio y protección, sobre todo desde la adopción, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Y si bien, su implementación ha sido accidentada, los liberales reconocen que esto se debe a que incorporar principios morales universales en estados soberanos separados presenta problemas que pueden llevar a dos tipos de respuestas. La primera es intentar expandir la zona liberal y la segunda es fortalecer las instituciones internacionales para que trabajen con los estados miembros en el desarrollo de acciones y estrategias para mejorar el respeto por los derechos humanos y la dignidad humana (Goodhart, 2013).

Considerando lo antes mencionado y ya que la trata “convierte a la persona en un objeto de poder, de transacción para trasplante de órganos o servidumbre, reclutamiento forzoso o fines delictivos; una cosa para ser explotada laboral o sexualmente, adoptada ilegalmente, entre varios de sus fines” (Monesterolo y Guerrero 2014, 105). Además, que este delito es “una de las peores violaciones a los derechos humanos porque vulnera la libertad y la integridad personales; la igualdad y no discriminación; (...) el derecho al trabajo; el derecho a la salud e incluso el derecho a la vida” (Monesterolo y Guerrero 2014, 105).

Para hacer frente a esto, se han generado instrumentos internacionales que reconocen los derechos de las personas que han sido víctimas de este delito y que los Estados firmantes deben proteger y garantizar. Ejemplo de esto es la la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otras, que tanto Ecuador, Perú y Chile son países signatarios y que a través de estrategias trabajadas con organismos internacionales como OIM o ONU Mujeres han hecho que se cuenten con mecanismos para el respeto de los derechos de las víctimas de trata de personas, llegando incluso a cooperar con otros Estados para alcanzar este objetivo.

A este respecto, para el liberalismo la contribución de las organizaciones internacionales ha sido positiva, ya que ayudan a resolver dilemas colectivos, fomentan la cooperación internacional, generan un mundo más racionalizado que se organiza en torno a valores liberales fundamentales, así también contribuyen para generar hábitos de cooperación y sirven como arenas para negociar y desarrollar coaliciones. En fin, son un medio principal para mitigar el peligro de la guerra, promover el desarrollo de normas compartidas y mejorar el orden (Chimni, 2016). Es así, como los organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG), así como de los regímenes internacionales amplían las nociones de la cooperación internacional. En el caso de las instituciones, estas desarrollan normas internacionales que, posteriormente son adoptadas y ejecutadas por los diversos países que son parte de organismos, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ente otros. Además, este tipo de organismos cuentan con mecanismos de seguimiento y evaluación sobre la implementación de este tipo de normas, especialmente las relacionadas con los derechos humanos.

En cuanto a los regímenes internacionales, entendidos como las normas acordadas por los Estados para actuar en diferentes escenarios, estos pueden estar atados o no a organizaciones internacionales (Viotti y Kauppi, 2012). En el caso de la trata de personas, una de las normas que sobresale es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo) que complementa a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este instrumento ha permitido un consenso a nivel mundial, sobre la definición de la trata de personas, así como de las principales actividades que deberían realizar los países que lo han ratificado.

El Protocolo de Palermo, reconocido como un tratado multilateral vinculante, ha dado paso a una serie de acciones desarrolladas por los Estados para trabajar en forma unilateral o coordinada para la prevención, investigación del delito y la protección de las víctimas de trata.

En este sentido, la suscripción y ratificación de este instrumento por parte de Ecuador, Perú y Chile ha facilitado que estos tres países compartan una visión sobre lo que es la trata de personas, así como la forma en cómo se deben desarrollar acciones para prevenirla, investigarla y proteger a las víctimas. Lo cual, se refleja en los convenios binacionales suscritos donde se detallan acciones relacionadas con estos temas.

Además, a partir de la suscripción del Protocolo de Palermo en el año 2000, tanto Estados, organizaciones internacionales, ONG y otro tipo de actores públicos y privados han desarrollado diversas normas para abordar las deficiencias de este régimen internacional, especialmente en lo relacionado con el tema de derechos humanos y protección a las víctimas de este delito. Este tipo de iniciativas han sido vinculantes y no vinculantes y buscan influir en el comportamiento de los actores estatales y no estatales. Como resultado, la gobernanza de la trata de personas se ha transformado en un complejo institucional, combinando leyes interestatales vinculantes convencionales con iniciativas transnacionales blandas creadas por organismos internacionales y actores privados. Es decir que ha evolucionado de un nivel centrado en las acciones que desarrollaba el Estado, a otro donde son varios los actores públicos y privados que intervienen para trabajar en contra de la trata de personas (Gomez-Mera, 2017).

A esto se suma la naturaleza complicada y multidimensional de este delito, que ha dado como resultado la transnacionalización de las normas en este ámbito, pues la trata de personas no solo implica un crimen atroz que requiere un castigo, sino también es concebida como una grave violación de los derechos humanos de las víctimas. Además, la trata de personas es un delito que puede ocurrir tanto dentro de las fronteras de un país, como a nivel transnacional y que tiene relación con diversos fines como la explotación sexual, laboral, mendicidad, tráfico de órganos, entre otros. Como resultado, existe un conjunto de leyes internacionales sobre justicia penal, derechos humanos, normas laborales y migración que tienen relevancia y aplicabilidad a los casos de trata de personas. Ante este complejo escenario la formulación de políticas y las acciones en contra de la trata de personas requieren colaboración y coordinación entre múltiples actores (Gomez-Mera, 2017).

En este contexto, como lo expresa Pease, para el liberalismo “las relaciones internacionales son una mezcla de cooperación y conflicto y argumenta que las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante y constructivo en la promoción de la estabilidad internacional y el bienestar mundial” (Pease 2007, 58). En consecuencia, este tipo de organizaciones, de acuerdo con cada uno de sus mandatos, aportan para el desarrollo de

normas, proyectos, etc.; además, brindan asistencia técnica y financiera a los países o a instituciones privadas para la implementación de los mismos. Así también, las organizaciones internacionales:

“fomentan valores y ayudan a establecer normas que conducen a la solución pacífica de controversias, al compromiso, a la reciprocidad, al multilateralismo y al estado de derecho. Promueven la democracia, las instituciones democráticas e impulsan y protegen los derechos humanos” (Pease 2007, 70).

Es así que, organismos intergubernamentales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la OIM, han desempeñado un papel importante en el diseño y ejecución de actividades en contra de la trata de personas, en todos los países de América del Sur. En el caso de la ONUDD, al tener como mandato la implementación del Protocolo de Palermo han llevado a cabo la evaluación de la implementación de este instrumento, a través de la publicación bianual de informes mundiales sobre la situación de la trata de personas.

En cuanto a la OIM, esta institución cuenta con programas contra la trata en todos los países de la región, mediante los cuales ha apoyado en la formulación e implementación de políticas públicas para la prevención, investigación y protección a las víctimas de trata de personas. Por ejemplo, en el caso del Ecuador, la OIM, desde el año 2006, ha apoyado a diversas instituciones tanto del Estado, como de la sociedad civil, para la formulación e implementación de planes, programas y proyectos en materia de trata de personas. Lo propio ha realizado en Perú desde el año 2003 y en Chile desde el 2006. Además, han apoyado en el desarrollo de los convenios binacionales que Ecuador ha suscrito con Colombia y Perú.

Otro punto que destaca el liberalismo es que las instituciones internacionales son un recurso para un mundo cada vez más interdependiente, donde los países, a pesar de que pueden tener desconfianza unos de otros, se necesitan entre sí, ya sea en temas comerciales o para garantizar la seguridad frente a diversas amenazas. Así, las instituciones pueden compensar esta falta de confianza, entre sus Estados miembros, a través del suministro de información sobre lo que otros países están haciendo y por qué. Por lo tanto, las instituciones ayudan a reducir el miedo de los Estados miembros entre sí y proporcionan un foro de negociación entre ellos, dan continuidad, sensación de estabilidad y fomentan la cooperación para su beneficio mutuo (Jackson y Sørensen, 2013). Son las instituciones internacionales las que prestan su contingente para el desarrollo de diversas acciones. Además, “las organizaciones pueden tener una gran cantidad de poder en términos de configuración de agenda, así como en proporcionar información que puede influir en la forma en que los estados definen sus

intereses” (Viotti y Kauppi 2012, 130). Así, instituciones como OIM o la ONUDD han sido parte de procesos de asistencia técnica o cooperación financiera para la formulación e implementación de políticas públicas sobre trata de personas en Ecuador, Perú y Chile.

En este aspecto, estos organismos han desarrollado documentos que analizan la situación de la trata de personas en los diferentes países, con lo cual han provisto de información para que los otros Estados tengan una aproximación de lo que sucede sobre este tema en otros lugares, especialmente cuando se trata de víctimas que son originarias de su mismo país. Es el caso de estudios realizados por la ONUDD donde se han identificado a víctimas ecuatorianas originarias de Ecuador que han sido explotados laboralmente en Chile y en otros países de la región (ONUDD, 2012). Este tipo de documentos han permitido a los países tener mayores datos sobre la realidad de la trata de personas, así como identificar la necesidad para iniciar conversaciones con sus homólogos y generar instrumentos binacionales que permitan contrarrestar el delito. De igual manera, el desarrollo de actividades realizadas por la OIM en la zona de frontera entre Ecuador y Perú permitieron iniciar el diálogo entre ambos países para la firma de acuerdos binacionales para la prevención, investigación de la trata de personas y protección a las víctimas (OIM, 2017).

Esto va en la línea con lo que los liberales creen sobre que “los individuos comparten muchos intereses y, por lo tanto, pueden participar en la acción social colaborativa y cooperativa, tanto a nivel nacional como internacional, lo que se traduce en mayores beneficios para todos en el país y en el extranjero” (Jackson y Sørensen 2013, 100). Así, si los Estados identifican intereses en común, como la desarticulación de una red transnacional de trata de personas que se encuentra operando en ambos países, en este escenario, la cooperación, desde la concepción liberal, es la vía por la que pueden optar para alcanzar un objetivo en común, especialmente si existe confianza entre estos. Es esta confianza, la que lleva a generar procesos de negociación y por ende a finalizarlos de una manera más expedita y por ende exitosa. Cuando todas las partes alcanzan los beneficios que esperan, la cooperación podrá trascender por varios años, e incluso será reforzada a través de diversos proyectos que se desarrollarán de manera conjunta. Así también, se podrán suscribir convenios adicionales que permitan fortalecerla, como el caso de Ecuador y Perú, países que después de firmar un convenio para la lucha en contra de la trata de personas entre Ministerios del Interior (2013), suscribieron otro entre las Cancillerías de ambos países (2016), lo cual fortaleció aún más el trabajo binacional para la prevención, investigación de este delito y la protección a las víctimas.

De esta manera, al identificar intereses en común, como la protección a las víctimas o la desarticulación de redes transnacionales de trata de personas, tanto entre Ecuador y Perú, como entre Ecuador y Chile pudieron iniciar procesos de cooperación para enfrentar este delito de una forma conjunta y coordinada, lo que se refleja en los instrumentos que suscribieron. Es así que en estos instrumentos, tanto los suscritos con Perú (2013 y 2016), como el firmado con Chile (2015), entre su parte declarativa reconocen la importancia de la cooperación para mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación que poseen ambos países para el desarrollo de actividades que permitan investigar, prevenir este delito y proteger a las víctimas. Asimismo, señalan que el objeto de estos convenios es fortalecer las acciones de cooperación bilateral, para lo cual los países firmantes trabajarán de manera conjunta en el marco de su normativa interna y conforme a lo que establece el Protocolo de Palermo (Convenio Marco 2013; Memorando de Entendimiento 2015; Acuerdo Binacional 2016).

Como se ha descrito existen varios preceptos que proporciona el liberalismo para estudiar los factores que explican que Ecuador haya firmado acuerdos binacionales en materia de trata de personas con Perú y Chile. Sin embargo, si bien esta teoría permite estudiar los actores, tanto gubernamentales, como no gubernamentales; así como los intereses que pudieron haber existido en la suscripción de los convenios suscritos por el Ecuador con Perú y Chile. Esta tiene un limitante al momento de explicar cómo las normas y las ideas desempeñaron un rol en la firma de estos instrumentos. Es así que otra teoría que servirá para esta investigación es el constructivismo, ya que entre uno de sus preceptos se encuentra el proceso de difusión de normas e ideas, proceso que puede incidir en la negociación y suscripción de este tipo de instrumentos, como se analizará en el siguiente apartado.

1.2. Constructivismo

Para el constructivismo las normas “son valores generalmente aceptados que definen estándares de comportamiento adecuado para agentes (actores) con una identidad determinada” (Viotti y Kauppi 2012, 286). Asimismo, señala que “una norma es un estándar de comportamiento apropiado para los actores con una identidad dada” (Finnemore y Sikkink 1998, 891). En este sentido, los constructivistas buscan analizar cómo las normas se construyeron y difundieron para que los actores procedan de cierta manera en el sistema internacional, lo cual está atado a las características propias de cada uno de estos y con qué se identifican al momento de tomar una decisión; asimismo, cómo todo este proceso da forma a un interés o a una política. Esto, a diferencia de la corriente liberal, donde las normas generan

un compromiso que se debe cumplir, es decir, generan una obligación a los Estados y de acuerdo con su comportamiento se forman una reputación en el ámbito internacional.

De conformidad con lo antes expuesto, al comparar los procesos de suscripción de convenios en materia de trata de personas, entre lo sucedido con Ecuador y Perú, así como con Ecuador y Chile, se puede identificar que, los tres países han suscrito normas internacionales contra la trata de personas que recomiendan a los Estados la firma de convenios binacionales en esta materia, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada por los tres países en diciembre del 2000 y, especialmente, el Protocolo de Palermo contra la trata de personas que complementa a esta Convención, suscrita por Ecuador y Perú en diciembre del 2000 y por Chile en agosto del 2002. La adopción de esta norma internacional resulta un hito importante para que, posteriormente, cada país incorpore en su normativa nacional lo que establece el Protocolo de Palermo y así contar con una legislación similar en los diferentes países de la región. Sin embargo, la cooperación binacional para enfrentar este delito toma más años que los dos procesos anteriores y es recién, en el 2013, que Ecuador y Perú firman un convenio binacional en la materia y lo propio, en el 2015, entre Ecuador y Chile.

Así también, el constructivismo señala que “el conocimiento y las prácticas compartidas producen normas, que son expectativas colectivas sobre el comportamiento adecuado (...) las normas no aparecen de la nada, sino que están construidas por actores que tienen ideas sólidas sobre el comportamiento apropiado o deseable” (Agius 2013, 93). Haciendo referencia a este postulado, qué es lo que impulsa a estos tres países a tener ese comportamiento deseable de empezar a suscribir convenios de esta índole con sus homólogos. Pues bien, cada caso responde a una situación particular que detonó el inicio de negociaciones y posterior firma de este tipo de acuerdos. En el caso ecuatoriano la identificación de víctimas de trata de personas en otros países de la región, como Perú y Chile encendió las alarmas de organismos internacionales y de la sociedad civil, para desarrollar acciones que permitan su protección, lo cual fue posteriormente compartido por las instituciones del Estado responsables de este tema. Algo similar sucedió en Perú, con la identificación de casos en los países vecinos lo cual fue identificado por las organizaciones internacionales y de sociedad civil (ONUDD, 2012). Además, en el caso de ambos países, los acuerdos que nacieron de los Encuentros Presidenciales que se realizan de manera anual a partir de la firma de la paz (1998), fueron un detonante para que se generen negociaciones entre ambos países para la firma de un convenio

binacional que permita la prevención, investigación del delito de trata de personas y protección a las víctimas.

En el caso de Chile, la identificación de adolescentes de origen ecuatoriano víctimas de trata de personas, especialmente con fines de explotación laboral (Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, 2020; Maldonado, Puebla y Soto, 2019) hizo que las autoridades chilenas contacten a sus homólogos en el Ecuador para ejecutar acciones en pro de investigar este tipo de casos, así como brindar la protección a las víctimas rescatadas. Es así que, en el 2014, se iniciaron negociaciones para la firma de un convenio binacional que fue suscrito en el año 2015 por los Ministros del Interior de ambos países. En este proceso, a diferencia del emprendido con el Perú, no se identifica la participación directa de organismos internacionales ni de sociedad civil. Sin embargo, en el caso ecuatoriano sí se reconoce que los organismos internacionales y de la sociedad civil, como OIM e INREDH, reportaron casos de hombres y mujeres adolescentes otavaleños que estaban siendo víctimas de trata de personas en otros países de la región, como Chile (Coloma, 2012; Villarreal, 2017).

Otra afirmación, de esta teoría, se relaciona con la identidad y su importancia. Para el constructivismo “las identidades dan a los actores intereses y esos intereses nos dicen algo sobre cómo actúan y se comportan los actores y los objetivos que persiguen. Simplemente, los actores no pueden actuar sin una identidad” (Agius 2013, 88). Este concepto es de suma importancia para el constructivismo, ya que de acuerdo con la identidad del actor con el que se interrelacione, el proceder será de una u otra forma. Es decir, cuando la contraparte se considere amistosa se actuará con cordialidad, mientras que, si no lo es, existirá desconfianza en el proceder de los actores. Por ende, en el segundo caso las relaciones serán más complejas, a diferencia del primer caso, donde existirá mayor fluidez y confianza en los procesos de cooperación. Asimismo, “el reconocer que la identidad del Estado moldea su comportamiento y que la identidad de este está moldeada por el contexto cultural-institucional en el que actúan los Estados, ha sido una contribución importante de la investigación de las normas” (Finnemore y Sikkink 1998, 902). Así, que varios países compartan una misma identidad al momento de la implementación de ciertas normas estaría relacionado con ese contexto tanto cultural, como institucional en el que se desarrollan. Que tanto Ecuador, Perú y Chile, como Estados Parte de la ONU hayan suscrito y ratificado el Protocolo de Palermo y lo hayan incorporado en sus legislaciones nacionales es muestra de esto.

En este contexto, se puede identificar que los tres países comparten la idea de que la trata de personas es un delito grave que ocurre más allá de las fronteras de un país y que vulnera los

derechos de las víctimas, lo cual se ve reflejado en la adopción del Protocolo de Palermo y en la adaptación de sus legislaciones nacionales las cuales están en línea con esta norma internacional. Asimismo, coinciden en que es necesario el trabajo articulado, en este caso bipartito, para la prevención, investigación del delito y la protección a las víctimas. Todo esto, a más de las situaciones propias de cada país, descritas previamente, hizo que existan las condiciones apropiadas para iniciar las negociaciones a fin de llegar a la suscripción de acuerdos binacionales en materia de trata de personas. Esto, nos muestra que los tres países a través de esta idea compartida han ido construyendo una identidad sobre cómo trabajar frente a la trata de personas, lo cual ha sido un proceso de varios años desde que se adoptó el Protocolo de Palermo hasta la firma de acuerdos binacionales.

Sobre este particular, la identidad es fundamental para la investigación constructivista ya que esta “dice quiénes son los actores, cuáles son sus preferencias e intereses, y cómo esas preferencias pueden informar sus acciones. En pocas palabras, los intereses no pueden perseguirse sin una identidad particular (...) Las ideas compartidas construyen identidad e intereses” (Agius 2013, 91).

De acuerdo con esto, se generan procesos de confianza entre los actores que comparten las mismas identidades, creencias e intereses, ya que su actuar será similar en el ámbito internacional. Así, aunque el país amigo tenga una posible amenaza, como la posesión de armas nucleares, esta no se considerará como tal. Lo cual no sucede con los países de los que se tiene desconfianza a quienes, en el mismo caso, sí se les considerará como un peligro para la seguridad del Estado. Según lo antes descrito, la identidad compartida por los tres países sobre cómo trabajar en contra de la trata de personas dio como resultado que estos persigan intereses en común, por ejemplo, entre Ecuador y Perú el interés por reducir tiempos en la repatriación y protección a las víctimas, así como entre Ecuador y Chile para desarticular las redes transnacionales de la trata de personas, así como para la protección a las víctimas.

Para Wendt “los intereses dependen de las identidades y, por tanto, no son mecanismos causales en competencia sino fenómenos distintos (en un caso, motivacionales, en el otro, cognitivos y estructurales) y, como tales, desempeñan papeles diferentes en la explicación de la acción” (Wendt 1994, 385). En este marco de ideas, para este autor existen diversos tipos de identidades, como: la corporativa, la social, la de tipo, la de rol y la identidad colectiva. La primera se refiere a la identidad primaria del actor, es decir, esta es la base para el desarrollo de otras identidades.

En cuanto a la identidad social, esta es la que va evolucionando según se toma rasgos de identidades de otros actores (Wendt, 1994). En un trabajo posterior, el autor señala que la identidad tipo es múltiple e intrínseca a los actores, es decir que su existencia no depende de otros. En tanto, sobre las identidades de roles estas existen solo cuando hay una relación con los otros. Finalmente, la identidad colectiva es una mezcla entre las identidades tipo y de rol, ya que aquí se identifica una relación entre el yo y el otro (Wendt, 2004). Esta clasificación sirve como base para identificar las diferentes identidades que pueden tener los agentes en el sistema internacional. De igual manera, proporciona argumentos para pensar en cómo difiere una identidad de otra y cómo esta se forma en los procesos de interacción a nivel internacional.

En relación con la presente investigación, la identificación de las identidades que presenta Wendt, permite conocer a cuál o cuáles pertenecen cada uno de los países. En este sentido, se puede indicar que, como Ecuador, Perú y Chile comparten una identidad ante la lucha contra la trata de personas, la cual viene dada por las normas internacionales, como el Protocolo de Palermo y su adaptación a su normativa legal interna. Esta identidad se puede señalar como una identidad colectiva ya que incorpora a otros en el trabajo para lograr un bienestar compartido (identidad de rol) y también tiene características que se comparten ante un mismo fenómeno (identidad tipo). Así, al desarrollar un trabajo cooperativo para prevenir el delito, desarticular redes transnacionales que operan en sus países, así como para alcanzar la protección de las víctimas, estos tres países están logrando un bienestar común para enfrentar un delito que tiene características similares en los tres países.

Así, para los constructivistas la identidad “está formada por procesos sociales. El comportamiento de los Estados no es simplemente el resultado de fuerzas exógenas (...) Los intereses y por tanto las identidades se han alterado debido a la interacción y los procesos de socialización” (Agius 2013, 91). En este caso, gracias a los procesos de cooperación e interacción, entre países que se consideraban históricamente como enemigos, su relación podría evolucionar a una de amistad. En este marco, los procesos sociales permiten que el comportamiento de los actores en el sistema internacional vaya cambiando y, en consecuencia, las identidades e intereses también lo hagan. Es por esto que, para los constructivistas las relaciones internacionales no están dadas por la estructura del sistema internacional, sino que van cambiando de acuerdo con las interacciones que se tenga entre los diversos actores de este sistema.

En el caso de Ecuador y Perú, este tipo de interacciones se fortalecieron a partir de la firma de la paz en 1998, cuando se dispuso la generación de espacios de coordinación binacional los cuales han permitido la cooperación en diversos temas, uno de estos espacios son los Encuentros Presidenciales y Gabinetes Binacionales. Y es precisamente en uno de estos Encuentros que, en el año 2013, se suscribió el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en Materia de Trata de Personas entre los Ministerios del Interior de ambos países y se instruyó la elaboración de una hoja de ruta para su implementación (Declaración Presidencial 2013).

Otro postulado del constructivismo señala que “las estructuras normativas o ideacionales son importantes, e incluso más, que las estructuras materiales” (Agius 2013, 88). En este sentido, las normas e ideas pueden ser las más relevante al momento de realizar un estudio, desde los lentes del constructivismo. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que las ideas pueden cambiar a lo largo de la historia, así como las normas y por ende las prácticas de los Estados u otros actores no estatales, también lo podrían hacer. Por lo tanto, es importante tener presente que las ideas de los diferentes actores del sistema internacional brindan información de cómo estas han influenciado en las normas y en la actuación de las instituciones tanto estatales, como no estatales a lo largo del tiempo. Gracias a esto, se puede conocer si las normas o las ideas de un actor hicieron que el otro tome un determinado camino, dentro de las negociaciones binacionales.

Todo esto, ya que para los constructivistas las ideas mueven a los actores, e incluso hace que estos se unan en grupos para defender una idea que comparten y posteriormente plasmarlo en normas. En este contexto, se podría inferir que tanto para Ecuador, Perú y Chile la adopción e implementación del Protocolo de Palermo, norma que fue promovida en el seno de la ONU a partir de la idea que la trata de personas es un delito de crimen organizado que requiere la cooperación internacional para enfrentarla, hizo que estos tres países identifiquen vías para consolidar esta cooperación, la cual llegó a plasmarse a través de la suscripción de convenios binacionales.

En torno a las normas, autoras como Finnemore y Sikkink señalan que estas “evolucionan en un ciclo de vida y que las diferentes lógicas conductuales dominan diferentes segmentos del ciclo de vida” (Finnemore y Sikkink 1998, 888). Ellas argumentan que este ciclo está compuesto por tres etapas: 1) la aparición de la norma; 2) amplia aceptación de la norma (cascada de normas); y, 3) la internalización. A este respecto, para que se dé la primera fase debe existir la persuasión de grupos de interés que por diversos mecanismos buscan

convencer a los Estados (especialmente con poder de influencia), para que adopten nuevas normas.

En cuanto a la segunda etapa, esta se da a través de la imitación a los países que primero adoptaron la norma, lo cual puede ser motivado por la presión o por un deseo de mejorar su legitimidad a nivel internacional. Finalmente, se produce la internacionalización, donde las normas ya no son una cuestión de debate público, pues su cualidad se da por sentado.

Asimismo, señalan que el cambio de etapa se caracteriza por diferentes actores, motivos y mecanismos de influencia (Finnemore y Sikkink 1998).

En este contexto, se puede indicar que el Protocolo de Palermo que es la norma que “pretende establecer una base mínima que agilice la cooperación entre los Estados y con ello facilitar la persecución de los delitos que se cometan en este ámbito” (Carnevali 2013, 174) ha pasado por este proceso de evolución, tanto desde su aparición en el año 2000, gracias al trabajo de diferentes países cuya preocupación fue el número creciente de casos de trata de personas relacionados con el crimen organizado transnacional, como el posterior proceso de suscripción, el cual inició en el año 2000 hasta el 2002, tiempo en el que 117 Estados lo firmaron, entre los que se encuentran Ecuador (2000), Perú (2000) y Chile (2002); y, en cuanto al último paso, la internacionalización de esta norma, hasta el año 2021 se cuenta con 178 países que la han adoptado, reconociendo así su importancia para el desarrollo de estrategias nacionales e internacionales para enfrentar a la trata de personas.

Sobre la aparición de las normas, como primera fase del ciclo de vida, se resaltan dos elementos comunes para que esta etapa tenga éxito: los emprendedores normativos y las plataformas organizativas desde las que estos actúan. En el primer caso, los emprendedores son importantes ya que ellos son quienes la construyen o, en su defecto, inciden para que las construyan, esto a través de evidenciar que existe una necesidad o un problema que requiere la atención por medio de la creación de una norma. Así también, estos emprendedores actúan con una comprensión redefinida de sus intereses, para lo cual trabajan para lograr un entendimiento compartido por quienes deben implementar la norma y por sus beneficiarios. En cuanto al segundo elemento, las plataformas organizativas son los espacios que utilizan los emprendedores para promover las normas, para esto utilizan la experiencia e información de estas organizaciones, sin embargo, es necesario asegurar el respaldo de actores estatales para tener éxito en la construcción y la posterior socialización de la norma (Finnemore y Sikkink 1998).

En el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los protocolos que la complementan, mismos que fueron aprobados con la Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 se señala que en 1998 con la Resolución 53/111 la Asamblea General:

“decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia organizada transnacional y examinar, si procedía, la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales sobre la trata de mujeres y niños” (ONUDD 2004, 1).

Fue entonces, este el espacio que los emprendedores normativos utilizaron para crear el Protocolo de Palermo que, como se señaló anteriormente, es la norma internacional que brinda los lineamientos para homologar el entendimiento jurídico de los países sobre la trata de personas. Sin embargo, este documento va más allá de solo brindar conceptos jurídicos de lo que conlleva el delito de trata de personas, pues también incluye acciones de prevención, protección de las víctimas y promueve la cooperación entre los Estados Parte. Así, los países que promovieron la creación de la norma (emprendedores) y la Organización de las Naciones Unidas (plataforma organizativa) constituyen la primera fase del ciclo de vida de la norma internacional contra la trata de personas que posteriormente serviría de base para que Ecuador, Perú y Chile desarrollen instrumentos de cooperación binacional para enfrentar este delito.

En cuanto a la segunda etapa del ciclo de vida de la norma, es decir la cascada de normas, esta “permite realizar un seguimiento del proceso de socialización de las normas” (Dunne y Hanson 2013, 45). Para estos autores, la cascada tiene cinco fases, empezando por la oposición de los gobiernos al trabajo de los grupos de interés social, seguido por el examen que realizan estos grupos a las actividades de los países y la reacción de los Estados ante el resultado de sus informes. En tercer lugar, los grupos de interés inician movilizaciones de resistencia por al actuar de los gobiernos, frente a esto los países realizan concesiones para que el problema desaparezca. Posteriormente, los Estados formulan políticas para mejorar sus prácticas y finalmente, estos países se convierten en guardianes de estas normas (Dunne y Hanson, 2013). Para Finnemore y Sikkink se debe sumar a esto la socialización como mecanismo por el cual se convence a otros para adherirse a una norma, lo cual hace que la cascada de normas sea exitosa. Sin embargo, recalcan que esto sucede por la identidad que tiene el Estado dentro del sistema internacional. Esta identidad hace que el país sea miembro

de una categoría social determinada y al ser parte de esta categoría da como resultado que siga ciertas normas (Finnemore y Sikkink 1998)

En esta línea de ideas, desde que se creó el Protocolo de Palermo en el año 2000 se fomentó la aparición de numerosos instrumentos jurídicos y normas a nivel internacional, regional y nacional. Así también, debido a que la trata de personas es un fenómeno multidimensional y multicausal que requiere una intervención desde varios frentes y que no solo se lo debe tratar como un delito, sino también como una grave violación a los derechos humanos de sus víctimas, las normas fueron más allá del mencionado Protocolo, incluyendo así las leyes internacionales sobre derechos humanos, normas laborales, migración, entre otras. Lo cual se ha ido expandiendo gracias al trabajo de organismos internacionales y de la sociedad civil que han impulsado dentro de los Estados la adopción de estas normas para que, posteriormente, se formulen políticas públicas nacionales y que finalmente los países que las adoptan se conviertan en promotores y guardianes de las mismas.

En este sentido, que Ecuador, Perú y Chile, años después de la adopción del Protocolo de Palermo, hayan elaborado leyes y planes nacionales para enfrentar a la trata de personas permite reconocer que este tipo de procesos (cascada de normas) se dieron en estos países, ya sea por el trabajo de grupos de interés como organismos internacionales y de la sociedad civil o por la socialización de las normas realizada por otros países, como fue el caso de los Estados Unidos de Norte América que, a través de los resultados plasmados en el informe anual sobre los avances que cada país tiene en materia de trata de personas (TIP Report), llevó a que países como el Ecuador adopte como política prioritaria la lucha contra la trata de personas en el 2004, a expensas de ser sancionado en el caso de no hacerlo.

Continuando con el ciclo de las normas, la tercera y última etapa es la internacionalización en la cual las normas “pueden llegar a ser ampliamente aceptadas que son interiorizadas por los actores y logran una calidad "tomada por sentado" que hace que la conformidad con la norma sea casi automática. Por esta razón, las normas interiorizadas pueden ser extremadamente poderosas” (Finnemore y Sikkink 1998, 904). En este sentido, las normas sobre trata de personas y especialmente el Protocolo de Palermo han sido tan ampliamente aceptadas que en la actualidad ningún o casi ningún Estado estaría en contra de su adopción e implementación; reconociendo así que esta norma ha llegado a tener tal aceptación que tanto organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e intergubernamentales, así como los países que la han ratificado la respalden e incluso protejan su implementación.

Así, conociendo que este Protocolo brinda “una definición universal del fenómeno de trata de personas y el consenso general sobre los principales cursos de acción para combatirlo” (Blanco y Chiara 2017, 174), la institucionalización de esta norma en los países, incluyendo la adaptación de su normativa nacional y la emisión de políticas era el siguiente paso que debieron realizar los Estados una vez que suscribieron y ratificaron el Protocolo. Para luego, por la naturaleza transnacional del delito, empezar un proceso de cooperación a nivel regional mediante la suscripción de acuerdos binacionales que estén alineados a lo que recomienda el mencionado Protocolo (Blanco y Chiara 2017).

El proceso que se señala en el párrafo anterior tomó varios años desde la ratificación de esta norma internacional en Ecuador (2002), Perú (2002) y Chile (2004) hasta llegar a la firma de convenios binacionales entre Ecuador y Perú (2013), así como entre Ecuador y Chile (2014), lo cual denota que el ciclo de normas desde la aparición de la norma hasta llegar a su internacionalización tomó aproximadamente una década en la cual se puede observar que el papel que jugaron los empresarios de normas fue importante para que los Estados adopten e implementen el Protocolo de Palermo.

Estos empresarios, ya sean organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e intergubernamentales, así como países que socializaron la norma brindaron apoyo técnico y financiero para que Ecuador, Perú y Chile implementen las directrices que da el Protocolo de Palermo. Entre estas directrices se encuentra la elaboración y suscripción de convenios binacionales, los cuales tienen como objetivo mejorar la coordinación y cooperación entre Estados que se enfrentan a un mismo fenómeno delictivo y ante lo cual requieren estrategias conjuntas para contrarrestarlo. Y para llegar a trabajar de manera conjunta estos países debieron llegar a compartir una misma identidad sobre lo que significa prevenir, investigar la trata de personas y proteger a las víctimas, la cual se fue adoptando a lo largo de los años gracias a la adopción e implementación del Protocolo de Palermo.

Otro aspecto a resaltar sobre las normas de trata de personas es que no solo se debe tomar en cuenta la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo, sino que también la evolución de la norma ha venido de la mano con legislación internacional sobre derechos humanos, migración y otras. Las cuales gracias al trabajo de las redes transnacionales de derechos humanos han logrado que la trata de personas no se la conciba solo como un delito, sino también como una grave violación a los derechos humanos de sus víctimas.

Esto ha hecho que, en todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos se incluya una disposición relacionada con la prohibición de la trata de personas, así como la protección a las víctimas de este tipo de actos. Normas que, por su difusión y posterior adopción por parte de los Estados, han sido incorporadas en su legislación interna, para que quienes trabajan en esta temática lo realicen con un enfoque basado en derechos humanos y su actuar se asiente en la protección a la víctima. Todo esto debido a la identidad que los países han ido adoptando sobre cómo enfrentar la trata de personas.

Así, las normas humanitarias “han sido fundamentales para el trabajo de muchas intervenciones (...) La descolonización y abolición de la esclavitud, demuestran que las participaciones unilaterales y multilaterales sobre la base del humanitarismo, son importantes y están relacionadas con lo que se considera apropiado” (Agius 2013, 94). Por consiguiente, las intervenciones de tipo humanitario pueden aportar en los procesos de inicio o cambio de normas. Ejemplo de esto, son las normas de protección a los derechos humanos que, después de la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), empezaron a influenciar el actuar, a nivel nacional e internacional, de los Estados y otros actores del sistema internacional.

Todo esto gracias al trabajo de activistas transnacionales y su presión para que los países adopten e implementen estas normas. En el proceso de difusión e institucionalización de las normas internacionales de derechos humanos, también jugó un papel fundamental el activismo transnacional de derechos humanos, el cual se describe como el “conjunto de procesos y acciones que llevan a cabo actores no-gubernamentales, intergubernamentales y gubernamentales para promover y proteger los derechos humanos a través de las fronteras, intentando influir en el comportamiento de los gobiernos que violan las normas internacionales correspondientes” (Anaya 2014, 118).

Así también, para los constructivistas “entender cómo las políticas públicas se aceptan socialmente es la clave para entender por qué se difunden (...) los constructivistas enfatizan, por ejemplo, que aunque Estados Unidos puede promover modelos de política, los seguidores suelen estar dispuestos a adoptarla” (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 452).

Para estos autores la aceptación social puede darse por tres vías diferentes: “a) países líderes sirven como ejemplos; b) grupos de expertos teorizan los efectos de una nueva política y dan a los responsables políticos razones para adoptarla; o c) especialistas formulan argumentos

sobre la idoneidad de una política, definiéndola como un derecho en determinadas circunstancias” (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 452).

En el caso de la lucha contra la trata de personas, países como Estados Unidos ha sido uno de los líderes cuyas acciones han sido imitadas por otros, es así que en el Ecuador la declaración de política prioritaria contra este delito (2004) y la posterior promulgación del Plan Nacional (2006) se dio por los informes que de manera anual emite los Estados Unidos. Estos informes son usados como fuente de consulta para investigadores, inversionistas y por los mismos países para impulsar acciones nacionales en contra de este delito. Esto se suma a la importancia que tienen las evaluaciones emitidas por los Estados Unidos para los países de la región, especialmente en temas de recursos y cooperación (Quintana y Bernal, 2011).

En esta línea de ideas, otro aspecto a destacar es que “los cambios en las ideas impulsan la difusión de políticas. Los responsables de la formulación de políticas obtienen ideas sobre cómo lograr la justicia política y el crecimiento económico del mundo que los rodea” (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 454). Así, los responsables de formular políticas públicas contra la trata de personas tanto en Ecuador, Perú y Chile adquirieron nuevas ideas de cómo trabajar en este tema una vez que adoptaron el Protocolo de Palermo, ya que esta norma les brindó lineamientos diferentes de cómo generar acciones para la prevención, investigación de este delito, así como para la protección de las víctimas. Esto se refleja en los primeros planes que los tres países publicaron, así como en la adaptación de su normativa nacional que acoge lo que el mencionado Protocolo señala sobre la investigación del delito. Así también, “dadas las normas cambiantes y la incertidumbre sobre qué políticas son más efectivas, los responsables de la formulación de políticas copian las políticas que ven que los expertos promueven y dirigen a los países que adoptan o las políticas que ven que adoptan sus pares” (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 454).

Entre los postulados del constructivismo, otro que resalta es el relacionado con los agentes y las estructuras, los cuales, para esta teoría, se constituyen mutuamente. Esto quiere decir que “la manera en cómo los actores dan forma al mundo y cómo el mundo da forma a los actores significa que las relaciones humanas son inherentemente sociales y creamos el mundo en el que vivimos y también nos influye” (Agius 2013, 88). A este respecto, todo lo que sucede en el ámbito internacional no es independiente, ya que todo lo que allí se genera es por la interacción de los diferentes actores del sistema internacional. En otras palabras, los agentes pueden formar las estructuras y las estructuras también pueden formar a los agentes. Por lo tanto, el análisis que se realice de un hecho en concreto puede ser desarrollado tanto desde el

papel de agente, como del de estructura, todo dependería de qué es lo que se quiere alcanzar con la investigación.

El análisis realizado desde la agencia y estructura permite conocer cómo las estructuras, en este caso relacionadas con el delito transnacional de trata de personas, intervinieron para que los actores tomen la decisión de generar acuerdos binacionales para la prevención, investigación de la trata de personas y la protección a las víctimas. Así, ya que los casos de trata a nivel binacional fueron más visibles, llegando incluso a trabajar de manera conjunta para desarticular organizaciones criminales que operaban en ambos países, ya sea entre Ecuador y Perú o entre Ecuador y Chile. Este tipo de escenarios condujo a que los agentes desarrollen acciones para contrarrestar este delito, como fue la elaboración y suscripción de convenios binacionales.

En relación con las interacciones entre estructuras y agentes, el constructivismo “no privilegia a ningún agente, actor o unidad de análisis en particular. Los agentes pueden ser Estados, pero también actores no estatales” (Viotti y Kauppi 2012, 287). Es por esto que, los diferentes grupos o individuos pueden influir en las identidades, así como en las actividades que realizan los Estados en el ámbito internacional como, por ejemplo, en los procesos de creación de normas internacionales. Del mismo modo, los Estados pueden influir en el modo de actuar de los agentes no gubernamentales. Según este precepto, todos los agentes son importantes en el quehacer del sistema internacional y las acciones que estos realicen pueden cambiar las identidades o el comportamiento de los actores en este sistema. En este contexto, todos los agentes tienen el mismo nivel de importancia en el proceso de negociación y suscripción de los convenios binacionales en materia de trata de personas, aquí se incluyen tanto a los Estados, sus representantes, los organismos intergubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, grupo de víctimas, entre otros actores de Ecuador, Perú y Chile.

En cuanto a la estructura concebida como las “relaciones sociales y significados compartidos, esta puede tener un efecto constitutivo, no sólo reglamentario, en los actores. La estructura puede alentar a los actores o agentes a redefinir sus intereses e identidades en un proceso de socialización en curso” (Viotti y Kauppi 2012, 287). En este marco de ideas, la estructura constitutiva hace que los actores redefinan sus intereses e identidades. Mientras que las estructuras reglamentarias indican cómo se deben comportar los agentes en el sistema internacional. De esta manera, el constructivismo está interesado en analizar cómo las estructuras configuran la forma en que los actores se definen, es decir cuáles son sus intereses e identidades y cómo se relacionan con otros actores.

Desde este punto de vista, la estructura reglamentaria que marcó el comportamiento de los actores en la suscripción de los convenios fue, principalmente, el Protocolo de Palermo, norma que les dio los lineamientos para elaborar, suscribir y posteriormente implementar los acuerdos binacionales. Asimismo, la estructura que redefinió los intereses e identidades de Ecuador, Perú y Chile se basa en el comportamiento del delito en los tres países, ya que se visibilizaron más casos donde se identificaron víctimas extranjeras que también requerían la protección de sus Estados de origen; así, las autoridades estatales y funcionarios de organizaciones civiles y de organismos internacionales empezaron a trabajar para visibilizar los casos y para lograr la firma de convenios que permita actuar de una manera coordinada frente a estos casos.

Dentro de los elementos que pueden ser considerados como estructura, los constructivistas incluyen a:

“grupos de reglas, normas, creencias de principios, conocimientos compartidos, prácticas e incluso elementos materiales. Los recursos materiales, sin embargo, adquieren significado para la acción humana solo a través de la estructura de conocimiento compartido en la que están incrustados” (Viotti y Kauppi 2012, 284).

Según lo expuesto, el constructivismo, a través del análisis de la estructura, permite conocer cuáles son los componentes que la conforman. Si bien, como lo señala el precepto, se pueden incluir elementos materiales, son los términos culturales e ideacionales lo que realmente definen a la estructura. Aquí es importante recalcar que “los constructivistas definen la estructura en términos de relaciones sociales y significados compartidos, diferenciándose en los elementos componentes y su importancia relativa” (Viotti y Kauppi 2012, 284).

Es por esto, que los conocimientos y las prácticas compartidas entre Ecuador y Perú, así como entre Ecuador y Chile para enfrentar el delito de trata de personas permitieron la firma de los acuerdos binacionales para la prevención, investigación de la trata de personas y protección a las víctimas. A esto se suma la identidad que los tres países desarrollaron desde la adopción del Protocolo de Palermo para trabajar en contra de la trata de personas, lo cual les permitió llegar a acuerdos para la suscripción de convenios binacionales.

Como lo explican Viotti y Kauppi “al examinar en detalle el contexto histórico en el que surgen las estructuras, los constructivistas intentan explicar cómo y por qué determinadas prácticas se vuelven relativamente fijas en algunos casos, pero fluidas y sujetas a cambios o descomposición en otros” (Viotti y Kauppi 2012, 285). Existen varias prácticas que podrían ejemplificar este supuesto, sin embargo, la que utilizan los autores se relaciona con las

prácticas diplomáticas, las cuales, en este contexto, serían las que mejor explican cómo surgen las estructuras y cómo se pueden mantener fijas o cambiar.

Así, las prácticas diplomáticas con el pasar del tiempo pueden institucionalizarse a través de normas, las cuales llevan a patrones de comportamiento de los agentes en el sistema internacional. Sin embargo, también pueden existir estructuras que afecten a los Estados, las cuales obstaculicen el accionar de estos en el ámbito internacional.

En este sentido, que el Protocolo de Palermo haya permitido que la cooperación internacional, ya sea bilateral o multilateral, se intensifique después de su adopción por varios países alrededor del mundo, refleja que las acciones diplomáticas que permitieron contar con una norma que armonizó la normativa legal de cada país para enfrentar este delito, llevaron a los agentes gubernamentales y no gubernamentales a tener patrones similares cuando se desarrollaban acciones en contra la trata de personas.

Es así que la firma de convenios binacionales entre países que compartían una realidad similar sobre la trata de personas se empezó a intensificar en América del Sur, esto aproximadamente desde el año 2012, cuando los países ya tenían experiencia de cómo trabajar a nivel interno y se enfrentaban a una realidad donde era imperativo empezar a hacerlo también con sus homólogos en el exterior; ya que este es un delito que se caracteriza por atravesar fronteras y que requiere de la cooperación internacional para desarrollar acciones que permitan desarticular redes de crimen organizado transnacional, proteger a las víctimas, así como diseñar e implementar acciones de prevención en los países de origen, tránsito y destino.

1.3. Conclusión

La teoría juega un rol importante dentro de la investigación, pues esta permite explicar hechos de las ciencias sociales que no han sido claros o que requieren de una mayor profundidad de análisis. En este marco, en este capítulo, se han utilizado los preceptos del liberalismo y constructivismo para aplicarlos al caso de estudio. En la primera parte se identificaron diversas premisas del liberalismo, como por ejemplo su visión frente a la cooperación entre los distintos actores del sistema internacional. Asimismo, que los Estados no son actores unitarios, y las fuerzas, valores, intereses y perspectivas nacionales también deben considerarse factores importantes en la política internacional. Otro aspecto que se tomó en cuenta es que las relaciones internacionales son una mezcla de cooperación y conflicto donde las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante y constructivo en la promoción de la estabilidad internacional y el bienestar mundial.

En la segunda parte, se analizaron los preceptos que brinda el constructivismo y que pueden ser aplicados al caso de estudio. Entre estos resaltan que las estructuras normativas o ideacionales son importantes, e incluso más, que las estructuras materiales. Es por esto que, analizar las ideas de los diferentes actores del sistema internacional, brinda información de cómo estas han influenciado en las normas y en la actuación de las instituciones tanto estatales, como no estatales. Asimismo, que las normas son valores generalmente aceptados que definen estándares de comportamiento adecuado para agentes con una identidad determinada. La cual da a los actores intereses y esos intereses explican cómo estos se comportan y los objetivos que persiguen. Finalmente, la relación entre agencia y estructura y su constitución mutua.

De acuerdo con lo antes expuesto y según lo analizado en este capítulo, se puede concluir que la teoría que mejor explica los factores que llevaron al Ecuador a firmar acuerdos binacionales en materia de trata de personas con Perú y Chile es el liberalismo. Pues esta teoría, concibe a la cooperación internacional desde una visión optimista, la cual permite superar el conflicto o las amenazas que se identifiquen en el sistema internacional. Todo esto, gracias a la participación de diversos actores tanto estatales, como no estatales, entre los que resalta el papel de las instituciones internacionales y su influencia en el actuar de los Estados. Esto a diferencia del constructivismo que prioriza las ideas, normas e identidades de los agentes en el sistema internacional, lo cual no es el objetivo principal de esta investigación.

Capítulo 2. Memorando de Entendimiento entre Ecuador y Chile

2.1. Introducción

Según reportes internacionales, Chile es un país de origen tránsito y destino para la trata de personas. En el 2014, año que se inician las negociaciones entre Ecuador y Chile para la firma de un convenio binacional en esta materia, Chile registró casos de trata con fines de explotación sexual y laboral de personas originarias de varios países de América Latina, incluido el Ecuador. Entre los casos que se mencionan se incluye la explotación laboral de hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes especialmente de Bolivia, Perú, Paraguay, Colombia y Ecuador (TIP Report, 2014). Es justamente, la presencia de este tipo de casos la que llamó la atención de las autoridades de Ecuador y Chile para generar acciones que permitan atender de una manera coordinada la protección a las víctimas de este delito.

Sin embargo, en el Ecuador no se han identificado personas de origen chileno que sean víctimas de trata, pero esto no impidió que ambos Estados inicien un proceso de cooperación ya que los beneficios para ambos países se ven reflejados no solo en la protección de sus connacionales, sino también en la desarticulación de redes criminales que pueden operar en Chile y Ecuador, entre otros resultados que pueden ser positivos para los dos Estados, como se describe en esta sección. Así también, si bien los países realizan varios esfuerzos para prevenir, investigar y proteger a las víctimas de trata de personas, estas por lo general van en línea con lo que estipula el Protocolo de Palermo, documento que en el apartado de protección a víctimas no está alineado con los instrumentos de derechos humanos, por lo que la identificación y protección a las víctimas tiene serias debilidades.

Frente a esto, los procesos de cooperación internacional deben también considerar estas debilidades o incluso vacíos que puede tener uno u otro país en temas de protección, a fin de que se pueda cooperar para generar acciones conjuntas que lleven a fortalecer este eje de acción.

En este contexto, el proceso de cooperación que nació entre Chile y Ecuador por el caso de un adolescente ecuatoriano rescatado en Lebu – Chile en el año 2013, llevó a las autoridades de ambos países a considerar la importancia de contar con un instrumento de cooperación bilateral que les permitiera desarrollar acciones conjuntas y/o coordinadas de prevención, investigación y sobre todo de identificación y protección de las víctimas de trata de personas. Es así como se inició un proceso de intercambio de información para sustentar la suscripción del “Memorando de Entendimiento entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de la

República de Chile y el Ministerio del Interior de la República de Ecuador para la Prevención e Investigación del Delito de Trata de Personas y la Asistencia y Protección de sus Víctimas” que inició con su negociación en noviembre de 2014 y finalizó con la suscripción de este, en junio de 2015.

2.2. Origen de la negociación

Frente a la realidad chilena sobre la presencia del delito de trata de personas en su territorio, las autoridades de ese país buscaron desarrollar sus capacidades institucionales, con especial énfasis en la policía y en fiscalía, mediante la aplicación de una ley específica contra este delito, la publicación de un plan de acción nacional y de protocolos para la asistencia legal y de atención a víctimas. De igual forma, la coordinación interinstitucional y de respuesta ante la presencia de casos de trata se incrementó desde el año 2013, lo cual permitió que las primeras condenas de trata de personas con fines de explotación laboral se reportaran para el año 2014 (Tip Report, 2014).

Pese a lo anteriormente señalado, si bien los servicios especializados y de protección a niñas, niños y mujeres adultas víctimas de trata con fines de explotación sexual, se ofrecían a un número significativo de víctimas en la zona capitalina, algo diferente ocurría con el personal gubernamental ubicado fuera de esa circunscripción, puesto que seguían careciendo de una adecuada capacitación y de los recursos necesarios para identificar a las víctimas de trata que requerían ser derivadas a tales servicios.

Por tal motivo, en el *Tip Report 2014* aunque a Chile se le reconoce el contar en Santiago de Chile con el primer centro especializado para víctimas de delitos violentos con psicólogos, trabajadores sociales y abogados especializados en trata de personas, se le recomienda ampliar el acceso de las víctimas a servicios integrales, así como el incrementar su financiamiento en asociación con la sociedad civil. Además, se le conmina a que la capacitación de los equipos de atención de primera línea, en la identificación de víctimas y en el uso del protocolo para su asistencia, aumente (Tip Report, 2014).

En cuanto al enjuiciamiento del delito, la Ley 20507 del año 2011 prohíbe todas las formas de trata de personas y establece penas que van desde los cinco años y un día de prisión hasta 15 años de prisión, más multas, por delitos de trata. Las sanciones estipuladas fueron estrictas y proporcionales a las prescritas para otros delitos graves, como la violación. A pesar de esto, muchos casos internos de trata con fines de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes

se continuaban investigando y enjuiciando como explotación sexual comercial de menores o proxenetismo. Delitos que frecuentemente recibían sentencias más bajas.

Es por esta razón que las recomendaciones para Chile enfatizan la necesidad de incrementar el uso de la ley contra la trata incluso para los casos relacionados con los fines de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, mediante la implementación de mecanismos para la remisión de casos a la policía y fiscalía especializada. Igualmente, se solicita que se continúe fortaleciendo la capacidad de la policía y la fiscalía en la investigación de casos fuera de la capital, especialmente de aquellos que involucran explotación laboral y servidumbre doméstica (Tip Report, 2014).

Desde el Estado se alentó a las personas que fueron víctimas de trata a ayudar en la investigación y enjuiciamiento de sus tratantes. Las víctimas extranjeras que denunciaron el delito a las autoridades competentes eran elegibles para la residencia temporal con derecho a trabajar por un período mínimo de seis meses. En la ley también se establecieron los derechos de las víctimas extranjeras a tomar medidas para regularizar su situación legal en Chile. Sin embargo, las ONG informaron que el largo tiempo de espera para estas visas temporales impidió que algunas víctimas extranjeras accedieran a los servicios requeridos. Por tal motivo, se recomendó a Chile que las visas temporales para estos casos fuesen expedidas oportunamente para garantizar el acceso a los servicios necesarios y que la recopilación de datos y los mecanismos de coordinación interinstitucional, así como la comunicación con las ONG mejoraran, particularmente a nivel regional (Tip Report, 2014).

En Chile se han identificado víctimas de explotación laboral originarias de Bolivia, Perú, Paraguay, Colombia y Ecuador, principalmente en los sectores de minería, agricultura, hotelería y servicio doméstico. En el caso de las víctimas ecuatorianas, son mayoritariamente de origen indígena, los tratantes reclutan a niñas, niños y adolescentes de familias empobrecidas bajo falsas promesas de empleo; estos niños son explotados como sirvientes domésticos, en talleres clandestinos, como vendedores ambulantes y comerciales, o en la mendicidad (Tip Report, 2014).

Entre los casos que alertó a los dos gobiernos sobre la presencia de trata de personas ecuatorianas siendo explotadas en Chile, fue el rescate de un adolescente de 16 años en la ciudad de Lebu en Chile, quien era oriundo de la ciudad de Otavalo. Él viajó a Chile ya que a su madre le ofrecieron pagar doscientos dólares mensuales, y la actividad que iba a realizar era la venta de artesanías.

En su permanencia en la ciudad de Lebu, el adolescente fue obligado a vender los productos por más de 16 horas al día y no recibía alimentación adecuada, ni tampoco el descanso que requería. Tanto su edad, como la actividad que estaba desempeñando alertó a las autoridades chilenas de migración quienes hicieron un acercamiento y al identificar que se encontraba realizando actividades comerciales en calidad de turista, procedieron a poner en conocimiento de las autoridades, quienes dispusieron una medida cautelar de protección y el adolescente fue ingresado a un centro de protección, para posteriormente retornar al Ecuador.

Este tipo de casos no son aislados, ya en información levantada por la Organización Internacional para las Migraciones en los cantones de Otavalo y Cotacachi en el 2012, se mencionaba que adolescentes ecuatorianos fueron rescatados en Chile por ser víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral. Además, explican que una de las razones principales para que las personas de esta comunidad sean más vulnerables para ser víctimas de trata de personas, es que el pueblo Otavalo se caracteriza por ser comerciante tanto a nivel nacional, como internacional. Así, el viajar al exterior y comercializar sus textiles y artesanías es la forma de elevar su estatus y reconocimiento social al interior de su comunidad y es precisamente de esto lo que se valen los tratantes para captar a las posibles víctimas (Coloma, 2012).

Así también, las condiciones socioeconómicas de las personas es otro factor del que se aprovechan los tratantes para la captación, un ejemplo claro, es el del caso del adolescente que se narró en párrafos previos, quien provenía de una familia de escasos recursos económicos, en donde su madre tenía que hacerse cargo de todos sus hijos, ya que su padre solo aportaba con una cantidad muy baja de dinero y era ella quien debía trabajar para solventar todos los gastos del hogar. Ante este escenario, la oferta del pago para que su hijo pueda viajar y trabajar en el exterior fue aceptada sin ahondar sobre los posibles riesgos a los que se podría enfrentar el adolescente. Además, este tipo de casos ya se habían repetido en la comunidad, pues en la documentación del caso, se hace mención, que quien convenció de que el adolescente viaje a Chile, ya lo había hecho previamente con otros jóvenes y que incluso quienes los llevaban se hacían cargo de los costos del viaje, lo cual hizo aún más atractiva la oferta.

La práctica de viajar al exterior a comercializar sus productos es parte de las costumbres del pueblo Otavalo la cual se remonta a la década de 1950, así este tipo de viajes se han ido constituyendo como parte de su aprendizaje para ser un Mindalae (especialistas en el intercambio y comercio de productos). Esta actividad la realizan desde muy temprana edad,

pues en muchos casos deben acompañar a sus padres para ayudarles a vender sus productos y otros viajan solos, factor que los hace más vulnerables para ser víctimas de trata con diferentes fines o vulneraciones a sus derechos por falta de documentos de viaje. Entre los destinos que se han identificado viajan más comúnmente, para comercializar sus productos, son: Colombia, Perú, Chile, Venezuela, Brasil, Estados Unidos, entre otros, incluidos en estos países de Europa y Asia. Y es justamente en países como Colombia, Chile o Venezuela de donde se han rescatado niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas originarios de Otavalo (Coloma, 2012; Villarreal, 2017).

Tomando en consideración lo antes detallado y según lo expresan organismos que trabajan en temas de trata de personas, como la OIM, la migración y la trata de personas tienen un vínculo que se lo puede reconocer con los miles de casos a nivel mundial donde migrantes han sido captados y explotados en diferentes modalidades; especialmente cuando las políticas migratorias restrictivas hacen que estos sean más vulnerables frente a casos de explotación y que incluso solo se los deporten y no se identifique los procesos de vulneración de derechos a los que fueron expuestos.

Esto conlleva a que numerosos casos de trata de personas queden invisibilizados y pasen inadvertidos, como fue el caso del adolescente de 16 años rescatado en Lebu – Chile, a quien las autoridades de migración identificaron como un turista extranjero que estaba contraviniendo el Reglamento y la Ley de Extranjería, pero no lo trataron como una posible víctima de trata de personas al que se le debe dar protección, razón por la cual el caso no fue investigado por las autoridades chilenas, ni por las ecuatorianas y el adolescente retornó al Ecuador sin el inicio de una investigación formal del delito del cual fue víctima.

Este tipo de actuaciones se consideran comunes y así lo expresa Bonacic cuando señala que en Chile es “una práctica común la de ingresar al país como turista para luego quedarse trabajando, es importante orientar la política migratoria a este grupo vulnerable, al quedar en una situación migratoria irregular, luego de que caduque el periodo permitido para turismo” (Bonacic 2012, 23). Resalta también que “un problema importante es que las víctimas son deportadas a su país de origen, por lo que existe un desincentivo a la denuncia, intensificando la vulnerabilidad de estas personas, y exponiéndolas (...) a soportar abusos importantes a sus derechos” (Bonacic 2012, 23). Y es precisamente este patrón el que se reconoce en el caso expuesto en el párrafo anterior, donde el adolescente ecuatoriano, por no tener permiso de trabajo y estar contraviniendo la Ley de Extranjería fue ingresado a una residencia para niños, niñas y adolescentes, para que luego retorne al Ecuador, pero no se dio paso a una

investigación sobre la explotación laboral del cual fue víctima, sino que solo se realizaron las acciones en atención a su infracción a la política migratoria del país de destino.

En la práctica esta es una situación que se repite a lo largo del globo, donde los países en su afán de luchar contra la trata de personas formulan políticas migratorias más restrictivas lo que lleva a que tanto los tratantes, como los migrantes que pueden ser víctimas de este tipo de delitos busquen otras formas, incluso más peligrosas, para poder ingresar y quedarse en el país de destino. Así también, “ciertos estatus migratorios crean grupos marginados sin acceso al mercado laboral formal, o a cualquiera de las protecciones que generalmente ofrecen los estados a ciudadanos y trabajadores” (Anderson y Andrijasevic 2008, 141), y es por esto por lo que, incluso dentro del trabajo formal y más aún en el informal, se pueden generar espacios para que los migrantes sean objetos de abuso, llegando incluso a ser explotados en diferentes modalidades.

De hecho, uno de los principales factores de riesgo para que un migrante llegue a ser víctima de trata de personas “es la restricción del acceso a los derechos sociales legitimada por el Estado. Una realidad altamente política sobre el papel del Estado en la construcción de la vulnerabilidad para los no ciudadanos” (Anderson y Andrijasevic 2008, 142). En este contexto, los migrantes pese a que son vulnerables a una serie de abusos, el Estado desatiende la obligación de protegerlos y más bien, a través de políticas restrictivas, vulnera aún más sus derechos, poniéndolos en un riesgo mayor a ser víctimas de diferentes delitos. Si bien, en el caso de la trata de personas, la identificación de una víctima llega a ser complicada, es por esto que las autoridades, que tienen el primer aproximamiento, deben tener la capacidad de discernir ciertos indicadores, que puedan llevar a presumir que son víctimas de este tipo de delitos.

Y eso no tiene solo que ver con indicadores evidentes a simple vista, que pueden ser asociados con una persona violentada o esclavizada, ya que existen víctimas que están en lugares públicos e incluso se movilizan por sus propios medios y aun así son explotadas, razón por la cual necesitan de la intervención de las autoridades para su rescate y restitución de sus derechos.

Casos como el descrito anteriormente sobre la identificación de un adolescente en Lebu - Chile que era víctima de trata de personas con fines de explotación laboral, y que las autoridades a pesar de tener indicadores claros, como su edad, que estaba ejerciendo una actividad de comercio y que estaba sin cuidados parentales en un país que no era el suyo,

entre otros, hacen su intervención solo desde el ámbito de la contravención a una política migratoria. Así el delito del cual fue víctima quedó en la impunidad y es posible que posterior a este caso, muchos otros adolescentes fueran captados y llevados a Chile para que sigan siendo explotados a la vista de las autoridades estatales que tienen como obligación el generar mecanismos efectivos de identificación y protección. Este es uno de los tantos ejemplos, que a pesar de que los países diseñan políticas contra la trata de personas, no toman en cuenta un enfoque centrado en la persona que puede ser víctima de este delito, lo que les lleva a generar acciones que ponen en mayor riesgo a las personas más vulnerables, como el caso de los migrantes.

Los controles de inmigración producen grupos de personas que son deportables y, por lo tanto, particularmente vulnerables al abuso. El Estado es responsable del mantenimiento de un marco jurídico dentro del cual ciertas ocupaciones y sectores están desregulados y existen fuera de las normas de protección laboral; y es cómplice al permitir que terceros se beneficien del trabajo de los migrantes, ya sea en la industria del sexo u otros sectores (Anderson y Andrijasevic 2008, 144).

Por lo tanto, para que las acciones que generen los Estados en contra de la trata de personas no sean contraproducentes, es importante que los países realicen un análisis sobre las políticas migratorias, las regulaciones labores y la relación con la vulneración de los derechos de los migrantes. Considerando que al formular e implementar políticas restrictivas, esto puede llevar a que las personas sean más vulnerables a ser víctimas de la trata de personas, pues a los tratantes esto les ayuda a coaccionar a sus víctimas a través del miedo que les generan afirmando que pueden ser encarceladas o deportadas gracias a las políticas que emiten los mismos Estados que están en obligación de protegerlas.

Si bien los Estados realizan varios esfuerzos para prevenir, investigar y proteger a las víctimas de trata de personas, estas por lo general van en línea con lo que estipula el Protocolo de Palermo, documento que no es un instrumento de derechos humanos. Razón por la cual, la identificación y protección a las víctimas tiene serias debilidades, lo cual se refleja al momento de hacer acercamientos por parte de autoridades, como la migratoria, a personas que cumplen con ciertos indicadores que podrían llevar a presumir, a simple vista o con una corta entrevista, que son víctimas de trata de personas, pero que por esta debilidad no las llegan a reconocer como tal. Ante esto, los procesos de cooperación internacional, que son parte de las acciones que realizan los Estados para enfrentar a la trata de personas, deben también considerar estas debilidades o incluso vacíos que puede tener uno u otro país en temas de

protección, a fin de que se pueda cooperar para generar acciones conjuntas que lleven a fortalecer este eje de acción.

En este contexto, el proceso de cooperación que nació entre Chile y Ecuador por el caso del adolescente ecuatoriano rescatado en Lebu – Chile, llevó a las autoridades de ambos países a replantear su forma de trabajo a nivel internacional, y considerar la importancia de contar con un instrumento de cooperación binacional que les permitiera fortalecer las acciones de prevención, investigación y sobre todo de identificación y protección de las víctimas de trata de personas. Frente a esto, y a fin de evitar que casos como el expuesto se repita, se inició un proceso de intercambio de información para sustentar la suscripción de un Memorando de Entendimiento entre los Ministerios rectores de la política en contra de la trata de personas, Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile y Ministerio del Interior del Ecuador, así como las Cancillerías de ambos países.

2.3. Proceso de Negociación

Una vez que los países identificaron que, casos como el del adolescente ecuatoriano rescatado en Lebu – Chile no era un caso aislado y que se requería fortalecer los ámbitos de la cooperación bilateral para desarrollar acciones que permitan prevenir, investigar el delito de trata de personas y sobre todo proteger a las víctimas, se inició un proceso de negociación para contar con un instrumento binacional que permita materializar la cooperación de manera específica en el tema de trata de personas, entre ambos países. Esto en concordancia con lo que señala el Protocolo de Palermo, al instar a los Estados a cooperar de manera bilateral o multilateral para desarrollar acciones que permitan prevenir y combatir la trata de personas, con especial énfasis en mujeres y niños, así como en la protección y ayuda a las víctimas de este delito, respetando sus derechos humanos (ONUDD, 2004).

En este marco, las Naciones Unidas proponen que “para mejorar la cooperación y coordinación internacional es necesario adoptar las siguientes medidas: a) Establecer las bases jurídicas de la cooperación internacional, lo que incluye la promoción de acuerdos de cooperación” (ONUDD 2010, 13). Esta es la base de las acciones que a los países les correspondía realizar para fortalecer las acciones de coordinación y cooperación bilateral en materia de trata de personas, lo que les permitiría intercambiar buenas prácticas, así como los nudos críticos que cada país podría tener y de esta manera establecer medidas de manera conjunta y coordinada para enfrentar el fenómeno de la trata de personas y sus consecuencias, mismo que afecta a ambos países. Para esto, el desarrollo de evaluación de necesidades

resulta básico, a fin de determinar las áreas de cooperación que el instrumento binacional debería contemplar.

Así también, la ONUDD establece como otra medida de cooperación el “desarrollar o reforzar las capacidades nacionales de identificación, repatriación, evaluación de riesgos y reinserción de las víctimas de trata, prestando especial atención a los intereses de los niños, y promover la cooperación entre los países de destino, tránsito y origen” (ONUDD 2010, 13). En el caso de la negociación para la suscripción del Memorando de Entendimiento en materia de trata de personas entre Chile y Ecuador, este fue uno de los aspectos que las autoridades de ambos países consideraron, pues un convenio a nivel bilateral les facultaría fortalecer los procesos de identificación y repatriación de las víctimas, que era la principal debilidad que se había detectado al momento de iniciar la negociación, debido a las limitaciones que se detectaron al momento de abordar el caso del adolescente ecuatoriano explotado en Chile, mismo que se ha explicado en párrafos anteriores.

Debido a que las motivaciones de los Estados para cooperar responden a múltiples factores, en este proceso de negociación, las motivaciones de ambos países estaban claras desde el inicio; para Ecuador era primordial la protección y repatriación de sus víctimas y para Chile era importante que las víctimas ecuatorianas identificadas puedan regresar a su país de origen, entre otras razones para descongestionar los lugares de protección donde podían estar siendo albergadas, así como evitar que más personas sean engañadas y llevadas a su país para ser explotadas.

Un incentivo adicional para la cooperación se deriva de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional donde se hace mención que esta “no puede ser combatida por un solo Estado. Sólo la acción colectiva puede impedir la circulación irregular de personas a través de las fronteras. Complementando los beneficios colectivos estaba el incentivo de seguridad para fortalecer las medidas de control fronterizo” (Brand 2010, 6).

Además, la cooperación internacional, en este caso entre dos países, puede ayudar a superar las ineficiencias que contemplan instrumentos internacionales como el Protocolo de Palermo, que como se ha indicado, previamente, su mayor debilidad es el eje de asistencia y protección a las víctimas. En este sentido la cooperación “requiere que las acciones de individuos u organizaciones, que no se hallaban en armonía preexistente, se adecúen mutuamente por

medio de un proceso de negociación al que generalmente se designa coordinación de políticas” (Keohane 1984, 51).

Esta coordinación se la realizó entre las autoridades de Chile y Ecuador a través de la evaluación de la situación en la que se encontraban los dos países, frente a los casos de trata de personas. Así, a raíz de la identificación de que personas ecuatorianas estaban siendo captadas en Ecuador y llevadas a Chile para ser explotadas, especialmente con fines de explotación laboral, aunque posteriormente se identificaron también casos de explotación sexual, se determinó la necesidad de formalizar la cooperación bilateral en materia de trata de personas a través de la suscripción de un Memorando de Entendimiento.

Tomando en consideración que para los países “la cooperación es una parte importante para evitar el fracaso de la acción colectiva en cuestiones de interés internacional en las que los estados tienen desacuerdos preexistentes, incluidas las áreas de migración forzada, como la trata de personas” (Brand 2010, 8), el proceso de coordinación entre ambos países inició con la identificación de las fortalezas y debilidades utilizando, como base principal, los aprendizajes que dejó el caso que se describió en el apartado anterior. Para, en atención a los hallazgos, empezar con la redacción de un documento que les permitiera generar acciones coordinadas y/o conjuntas en materia de trata de personas.

A raíz de esto, las autoridades de ambos países intercambiaron sus puntos de vista sobre qué es lo que debería contener el documento, tomando en consideración la normativa interna de cada país, los intereses nacionales y colectivos y utilizando como base lo que estipula el Protocolo de Palermo sobre lo que deberían contemplar como mínimo un acuerdo de cooperación; esto es: “una definición común del objetivo de la cooperación; distribución de las funciones y responsabilidades; procedimiento para el intercambio de información y datos” (ONUDD 2010, 55).

A tal efecto, para la redacción del Memorando de Entendimiento se acordó que este instrumento contenga los siguientes apartados: consideraciones, objetivo, compromisos, asistencia y protección a víctimas, plan de trabajo, mecanismo de evaluación, manejo de información, manejo de recursos, duración, terminación y modificación. De esto es de resaltar, que lo que contempla el Memorando de Entendimiento va más allá de los puntos mínimos que recomienda el marco de acción para la implementación del Protocolo contra la trata de personas.

Asimismo, dentro de las consideraciones se hace mención, a más de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, a otros instrumentos internacionales como: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las formas de Violencia contra la Mujer (Belem Do Pará).

Esto refleja que dentro de los intereses que los países perseguían estaba justamente la protección de las víctimas, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes, razón por la cual contemplaron los instrumentos internacionales de derechos humanos que buscan la protección de estas poblaciones vulnerables. Además, el incluir un apartado especial de protección a las víctimas es la consecuencia de que la negociación partió de un caso en específico que requirió que ambos Estados regresen su mirada a los aspectos que debían fortalecer, en este caso el tema de asistencia y protección a las víctimas extranjeras de trata de personas. En tal sentido, en el Memorando de Entendimiento se señala que “las Partes velarán para que en el marco de sus facultades legales, se desarrollen programas y establezcan mecanismos que faciliten el retorno y regularización migratoria de las víctimas, de conformidad a la normativa interna de cada país” (Memorando de Entendimiento 2015).

En este aspecto, es importante mencionar, que en el régimen contra la trata de personas (Protocolo de Palermo) “los beneficios de seguridad privada se acumularon para los Estados, particularmente en la última parte del régimen, al legitimar medidas que refuerzan los mecanismos de seguridad nacional, como el control fronterizo” (Brand 2010, 11). Así en el artículo 10 del Protocolo se menciona que “los Estados Parte reforzarán, en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas” (ONUDD 2004, 49). Este tipo de medidas ha hecho que los países refuercen sus políticas migratorias, las cuales en lugar de facilitar la identificación de posibles víctimas ha ocasionado que los tratantes mejoren sus formas de operación, haciendo que las autoridades migratorias sancionen a las víctimas antes de identificarlas y coordinar su protección.

Ejemplo de esto es el caso que se explicó en el apartado anterior, mismo que llevó a las autoridades chilenas y ecuatorianas a concertar un convenio bilateral para solventar las debilidades que se encontraron, especialmente al momento de identificar a una posible víctima de trata de personas. Por esto, en el proceso de negociación se reconoció la necesidad de incluir un artículo sobre la protección a las víctimas que, a más de lo descrito previamente, señala que para la asistencia y protección a víctimas de trata “se deberá aplicar las medidas y

principios relativos a la asistencia y protección a víctimas contempladas en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas complementario a la Convención de Naciones Unidas contra Delincuencia Organizada Transnacional” (Memorado de Entendimiento 2015).

Es decir que entre las medidas que los países deben tomar en cuenta para proteger a la víctima de otro origen nacional, sea esta ecuatoriana en Chile o chilena en Ecuador, se encuentran: aplicar medidas destinadas a prever la seguridad física, la recuperación física, psicológica y social, lo cual incluye: alojamiento adecuado, asesoramiento legal, asistencia médica, psicológica y material, así como oportunidades de empleo, educación y capacitación. Para esto, los países deben tomar en cuenta las necesidades especiales de las niñas, niños y adolescentes. Además, deben brindar la posibilidad de obtener indemnización por los daños sufridos. Así también, se debe considerar la adopción de medidas, sean estas legislativas o de otra índole, de manera que las víctimas de la trata puedan permanecer en su territorio, temporal o permanentemente, según proceda en cada caso (ONUDD, 2004).

En cuanto a la repatriación de las víctimas, el país de origen debe facilitar y aceptar, sin demora injustificada, la repatriación teniendo en cuenta la seguridad de esa persona, el estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho de que la persona sea una víctima de la trata. Asimismo, es recomendable que el retorno se lo realice de forma voluntaria. Sin embargo, este es un punto que por lo general los países no lo toman en cuenta al momento de la repatriación de la víctima, especialmente cuando son niñas, niños o adolescentes y que al momento de la negociación generó un mayor debate entre las autoridades chilenas y ecuatorianas. Por otra parte, tomando en consideración que por lo general una víctima de trata de personas no cuenta con su documentación personal, su país de origen debe expedir los documentos de viaje o autorización que sean necesarios para que la persona pueda viajar a su territorio (ONUDD, 2004).

Como se evidencia el Protocolo de Palermo es un documento que brinda a los países herramientas para trabajar en pro de la protección de las víctimas de trata de personas, sin embargo para materializarla es necesario incluir los lineamientos que brindan los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, para así evitar que se persiga a las posibles víctimas, antes que protegerlas, por las medidas restrictivas que pueden nacer de solo centrarse en la persecución del delito. Ante esto, se debe considerar que la cooperación, que en materia de trata de personas posibilita el ser un Estado parte del Protocolo de Palermo es:

“una herramienta legal para amenazar no sólo a los grupos transnacionales sino también a aquellos considerados indeseables a nivel nacional al proporcionar una nueva categoría de criminales y, por consiguiente, una extensión internacionalmente legitimada del poder estatal sobre las amenazas internas” (Brand 2010, 11).

Por lo cual el considerar instrumentos internacionales de derechos humanos, como parte de los documentos que amparan la implementación del Memorando de Entendimiento, permite que las acciones que desarrollen Chile y Ecuador sobrepasen lo que indica el Protocolo de Palermo en su sección de protección a víctimas. De esta manera, el alcance del convenio significa que los Estados contribuyen y se benefician de la cooperación en la lucha contra la trata de personas, no solo en el ámbito investigativo, sino también en el de prevención de la trata de personas y en el de protección a sus víctimas, más allá de lo que recomienda la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo sobre trata de personas.

Sobre este aspecto, la política pública de ambos países, vigente al momento de la negociación del Memorando de Entendimiento reconocía que es necesaria la cooperación internacional para prevenir y combatir el delito, ya que la trata de personas es un fenómeno que se puede dar dentro de las fronteras, como a nivel transnacional. En esta premisa se fundamenta la importancia de que exista dentro de las políticas públicas nacionales, las bases para la cooperación internacional. Así también, considerando lo que establece el Protocolo de Palermo “es evidente que un Estado podría cooperar incluso si el texto legal no va tan lejos en el apoyo a un principio como lo haría la política estatal. En ese sentido, la cooperación a través de acuerdos internacionales sirve como un estándar mínimo para la provisión de bien público” (Brand 2010, 22).

Así, la negociación del Memorando de Entendimiento entre Chile y Ecuador contempló otros instrumentos internacionales, que permiten a las instituciones encargadas de su implementación ir más allá de lo que establece el Protocolo de Palermo, todo esto amparado en las leyes nacionales de cada país. Y esto se refleja en el objetivo, en la parte que señala que los países buscarán mecanismos idóneos de coordinación, de conformidad con su derecho interno, para lo cual mantendrán un intercambio constante de información, asistencia técnica, capacitación, así como la elaboración e implementación de planes, programas y otras herramientas o estrategias de cooperación bilateral establecidas en el Protocolo de Palermo (Memorando de Entendimiento, 2015). Además, entre los compromisos se indica que “se promoverá el respeto a los derechos humanos, con prioritaria atención y protección a niños,

niñas, adolescentes, mujeres y personas adultas mayores” (Memorando de Entendimiento, 2015).

Finalmente, el proceso de negociación que inició en noviembre de 2014, entre representantes del Ministerio del Interior y Cancillería de ambos países, y que se fue desarrollando mediante comunicaciones verbales y escritas entre sus delegados, por medio de las cuales se intercambiaron criterios sobre lo que debería contemplar el instrumento binacional de cooperación, llegó a su consecución con la suscripción del “Memorando de Entendimiento entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de la República de Chile y el Ministerio del Interior de la República de Ecuador para la Prevención e Investigación del Delito de Trata de Personas y la Asistencia y Protección de sus Víctimas” en la visita realizada en el mes de junio de 2015, por parte del Ministro del Interior del Ecuador a su homólogo chileno¹.

2.4. Actores que intervinieron en el proceso de negociación y suscripción

Dentro de las acciones ejecutadas en el marco del proceso de negociación del Memorando de Entendimiento en materia de trata de personas entre Chile y Ecuador, varios fueron los actores que intervinieron directa o indirectamente para que este instrumento llegue a ser suscrito. Entre los más visibles se encuentran las Cancillerías de ambos países; así también, las entidades rectoras en materia de trata de personas, como son el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. Si bien estas instituciones fueron las que lideraron las acciones para la redacción y negociación del instrumento bilateral, también estuvieron involucradas las entidades parte de las Comisiones Interinstitucionales de cada uno de los países, especialmente del área de protección.

Ya que el disparador para el desarrollo del convenio fue el caso de un adolescente ecuatoriano rescatado en Chile, la primera institución que alertó sobre la necesidad de desarrollar acciones coordinadas a nivel binacional fue la Cancillería chilena a través de la Embajada de Chile en Ecuador, la cual convocó a una reunión de coordinación al Ministerio del Interior del Ecuador, como ente rector en la temática de trata de personas. En este primer acercamiento se analizó el caso del adolescente ecuatoriano víctima de trata de personas y el procedimiento que se dio para su retorno. Como resultado de esto, se identificaron los nudos críticos que se dieron en el caso, especialmente el tratamiento que se le dio como una persona extranjera que estaba incumpliendo con la legislación migratoria, y no se contempló que por las condiciones

¹ Para mayor información, por favor dirigirse a: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/acuerdos-de-cooperacion-policia-y-contrala-trata-de-personas-se-firman-en-chile/>

como fue encontrado y todo el proceso de viaje a Chile, podía llevar a reconocerlo como una posible víctima de trata de personas.

Lo cual, después de estudiar su caso por parte de las autoridades de ambos países, se identificó que sí cumplía con ciertos indicadores, mismos que si hubieran sido advertidos cuando él se encontraba en Chile, hubiera llevado a que la institucionalidad de ese país le brinde al adolescente un tratamiento distinto en su protección, así como en la investigación policial que debía derivarse de este caso, la cual no sucedió.

En este sentido, la Embajada de Chile en Ecuador fue un actor clave en este proceso, ya que al alertar que casos como el descrito estaba sucediendo, llevó a autoridades de ambos países a realizar un análisis más exhaustivo y técnico del mismo, determinando que requería un tratamiento distinto por parte de ambos países. Además, este análisis desencadenó en que las instituciones competentes de Chile y Ecuador empiecen a coordinar de manera conjunta para formalizar las acciones que, en materia de trata de personas debían realizarse para evitar que casos así se repitan en el futuro o que queden en la impunidad.

De esta manera, la Embajada de Chile en Ecuador se convirtió en la institución que dio paso para que el proceso de negociación de un acuerdo binacional inicie, esto mediante el contacto con las entidades públicas ecuatorianas que debían ser parte del mismo, e incluso siendo un actor que en la primera parte del proceso de implementación también participó activamente².

Como se mencionó anteriormente, tanto las instituciones rectoras como sus Comisiones Interinstitucionales se consideran actores clave para el cumplimiento del acuerdo binacional. Estas Comisiones estuvieron conformadas por las distintas carteras de Estado y cada una cumplía un rol fundamental en los ejes de acción de los planes de trabajo en materia de trata de personas.

En este contexto, las problemáticas establecidas desde una perspectiva de la necesidad estatal para hacer frente a la condición internacional de este delito y en particular, de la cooperación internacional para la vinculación directa de estos elementos, generó que estos aspectos vayan institucionalizándose en cada espacio estatal. Evidentemente, este elemento tiene una particular atención desde el Protocolo de Palermo. Sobre esto, el Estado ecuatoriano en el 2004 declaró política prioritaria el combate a la trata de personas y otros delitos conexos (Decreto Ejecutivo No. 1981); y como resultado de esta priorización conformó la Comisión

² Mayor información, puede consultarse en: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/estrategias-contrala-trata-de-personas-se-fortalecieron-en-el-primer-taller-binacional-entre-ecuador-y-peru/>

Interinstitucional, liderada por el Ministerio del Interior, como entidad rectora en materia de trata de personas y que tenía a su cargo la ejecución, monitoreo, control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional aprobado en el 2006, por la citada Comisión.

De esta manera, dentro de las acciones ejecutadas por el Ministerio del Interior se encontraba la de gestionar a nivel internacional la elaboración, suscripción e implementación de convenios internacionales para la lucha contra la trata de personas. Es así que, al ser esta institución contactada por la Embajada de Ecuador en Chile, inició las coordinaciones institucionales e interinstitucionales para el análisis del caso y para la posterior elaboración de un documento binacional. Por otro lado, otro de los actores fundamentales dentro del Comisión fue el Ministerio de Inclusión Económica y Social, institución que tiene como competencia promover y fomentar activamente la inclusión económica y social de la población. Su objetivo principal es que se asegure el logro de una adecuada calidad de vida para todos los ciudadanos y ciudadanas, mediante la eliminación de aquellas condiciones, mecanismos o procesos que restringen la libertad de participar en la vida económica, social y política de la comunidad.

De igual forma, sus políticas permiten, facilitan o promueven que ciertos individuos o grupos de la sociedad sean despojados de la titularidad de sus derechos económicos y sociales, y apartados, rechazados o excluidos de las posibilidades de acceder y disfrutar de los beneficios y oportunidades que brinda el sistema de instituciones económicas sociales (MIES, 2022)³. Su rol en la lucha contra los delitos es esencial, pues sus características permiten garantizar el derecho de su población objetivo, a la protección social y especial, de modo que no sufran grandes privaciones como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente sus vidas, mediante la regeneración sistemática de un nivel mínimo de ingresos y la protección o restitución de sus derechos económicos y sociales. Con estos elementos se garantizan las oportunidades para vivir con seguridad y satisfactoriamente y en el caso de las víctimas, una reparación integral en términos de seguridad humana.

Para finalizar este apartado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana fue un actor clave en su rol como ente rector de la política exterior, movilidad humana y en singular, de la cooperación internacional. En sus capacidades, es responsable de la gestión y coordinación de la integración latinoamericana, la protección de los ciudadanos en el exterior y su soporte en casos de alguna necesidad. Además, estos elementos responden directamente

³ Mayor información en: <https://www.inclusion.gob.ec/>

a los intereses del pueblo ecuatoriano ratificados en la Constitución de la República. En el ámbito desde esta figuración institucional y de la coordinación interinstitucional, su rol a través de los diferentes misiones diplomáticas y consulares ejerce un rol de ubicación, asistencia, protección y repatriación a las víctimas por trata de personas.

La promoción de sus derechos y la articulación internacional con otros países, como fue el caso chileno, lo cual permitió que exista un lazo de cooperación que fue apoyado por los Ministerio de Relaciones Exteriores, para la suscripción de acuerdos internacionales. Estos elementos figuran en mejorar la coordinación bilateral y brindarse asistencia mutua más eficiente y rápida actuación ante situaciones contra la trata de personas y particularmente, en actividades como prevención, intercambio de información, capacitaciones mutuas y mejora de los ejes de investigación. Con estas consideraciones, es pertinente analizar el caso de la institucionalidad chilena y su andamiaje en consideración para hacer frente a los delitos, en particular en la colaboración con el estado ecuatoriano, con quien se comparten visiones similares de la política contra el delito.

Mediante el Decreto Exento N°2821 (2008) se creó la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (MITP) de Chile. Su actividad se enfoca en asesorar de carácter permanente con composición interministerial e intersectorial, encargada de coordinar las acciones, planes y programas en materia de prevención, represión y sanción de la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Decreto 2821, 2008). La MITP es liderada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En su política institucional se encargaron de implementar el "Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas", que comprende cuatro ejes estratégicos: prevención y sensibilización, control y persecución del delito, protección y asistencia a víctimas y coordinación y cooperación interinstitucional.

La Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas está compuesta por instituciones públicas, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Así también, al igual que el caso ecuatoriano la rectoría contra el delito se desempeña desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En este contexto, su rol debe entenderse como un "colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y seguridad pública interior, para cuyos efectos concentra la decisión política en estas materias, coordina,

evalúa y controla la ejecución de planes y programas (...) en prevención y control de la delincuencia”⁴.

Así mismo, el rol del Servicio Nacional de Menores (SENAME) como organismo gubernamental coadyuvante del sistema judicial, dependiente del Ministerio de Justicia, tiene como misión “contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e Infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados o por organismos colaboradores del servicio”⁵. Es en este sentido que, tanto el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como el Servicio Nacional de Menores, desde el ámbito de sus competencias, formaron parte activa de la elaboración y revisión del acuerdo binacional.

2.5. Conclusiones

Para concluir este primer capítulo, se debe considerar que el formular e implementar políticas restrictivas en materia migratoria, puede llevar a que las personas sean más vulnerables a ser víctimas de la trata de personas. En este caso, los tratantes aprovechan de estas actividades que facilitan la coerción que pueden ejercer sobre sus posibles víctimas, a través del miedo que les pueden generar afirmando que podrían ser encarceladas o deportadas.

Para el efecto, es necesario comprender que los Estados también están en la obligación de protegerlas. Es por ello, que convenios binacionales como el firmado entre Chile y Ecuador son una muestra que deben ser celebrados con la finalidad de reforzar los mecanismos y procedimientos articulados y coordinados para identificar, proteger, sancionar y prevenir este tipo de delitos con un enfoque basado en los derechos humanos y centrado en la protección de la víctima.

La identificación de casos como el analizado en este capítulo permiten a los países la instrumentalización desde lo pragmático hacia lo normativo, para mejorar la articulación binacional para hacer frente a los delitos. Así también, el desarrollo de herramientas conjuntas permite la sostenibilidad estratégica y procedimental, que lleva a la eliminación de trabas burocráticas y de mejora continua de procedimientos de cooperación judicial y de asistencia técnica internacional.

⁴ Convenio intersectorial para aprobar e implementar el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (2013). Disponible en: <https://bit.ly/3CRBH0A>

⁵ Convenio intersectorial para aprobar e implementar el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (2013). Disponible en: <https://bit.ly/3CRBH0A>

Así mismo, los acuerdos binacionales facilitan la cooperación a raíz de la identificación de un problema que afecta ambos estados; en particular, la presencia de redes criminales de trata de personas; para posteriormente enfrentarlo, mediante el establecimiento de acciones coordinadas que permitan la creación de mecanismos conjuntos para la prevención e investigación del delito, así como para la protección a sus víctimas.

En este contexto, como lo indica Brand “en algunos casos, como el régimen contra la trata, múltiples beneficios privados también se acumulan para los Estados por la participación en el régimen y son componentes cruciales de la decisión de cooperar” (Brand 2010, 12).

Igualmente, al ser ambos países parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de su Protocolo contra la Trata de Personas, los instrumentos brindaron el marco para que se generen espacios de coordinación que se formalizaron mediante la suscripción del Memorando de Entendimiento entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de la República de Chile y el Ministerio del Interior de la República de Ecuador para la Prevención e Investigación del Delito de Trata de Personas y la Asistencia y Protección de sus Víctimas.

Capítulo 3. Acuerdos bilaterales entre Ecuador y Perú

3.1. Introducción

Se ha definido previamente en este trabajo lo que es la trata de personas; sin embargo, se debe hacer énfasis que este es un delito de crimen organizado transnacional. Siendo así, no es un problema únicamente de jurisdicción interna, sino que debido a la gravedad y alcance conlleva a abrir espacios de cooperación bilateral en ciertas regiones. Tal como describe el “Informe de las actividades realizadas por la Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes por ejes del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a la Víctimas”, entre los principales destinos de la trata internacional registrados durante el 2013, se encuentra Perú (Ministerio del Interior, 2013).

Conscientes los Estados tanto ecuatoriano como peruano de las consecuencias sociales, humanas y de seguridad que conlleva este delito, empiezan a tomar acciones para luchar contra la problemática que causa graves daños al bienestar de la ciudadanía. No cabe duda de que el rol de los Estados es imperante el momento de generar políticas en materia de la lucha contra la trata de personas que, además, podrían generar cierto grado de impacto en la esfera internacional.

Cabe recalcar que el posicionamiento del tema de la trata de personas en las agendas de los dos gobiernos se fortalece con la firma del 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. Pues antes de la década de 1990, la trata de personas no había recibido atención por parte de Ecuador y Perú. Si bien es cierto que ambos países firmaron varios instrumentos internacionales, la ratificación de la mayoría de estos, se dieron durante años después de su promulgación. Es decir, ninguno de los dos países tuvo participación activa en la elaboración de dichas herramientas de carácter normativo (Galdos, 2016).

Es importante señalar que, con el paso del tiempo entre ambos países se ha logrado establecer acciones conjuntas en ámbitos de comunicación, intercambio de información y experiencias, capacitación de autoridades, acciones y operaciones conjuntas. (Galdos, 2016). Esto, se ha logrado gracias a las firmas de dos instrumentos jurídicos entre Ecuador y Perú.

El primero se refiere a la suscripción del “Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en materia de Trata de Personas”, suscrito el 14 de noviembre de 2013 en la ciudad de Piura, Perú, entre el Ministerio del Interior de la República de Perú y el Ministerio del Interior de la

República de Ecuador. El objetivo del documento es fortalecer las acciones de coordinación y cooperación conjunta, y establecer medidas eficaces a favor de la prevención e investigación del delito de trata de personas; así como la asistencia y protección de las víctimas. Para esto las partes acordaron cooperar entre sí mediante intercambio de información, capacitación, realizar investigación, y otras formas de cooperación bilateral con el fin de prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas de una manera complementaria a la “Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.

Por otro lado, se firma el “Acuerdo binacional entre la República del Perú y la República del Ecuador para la prevención e investigación del delito de Trata de personas y la asistencia y protección integral de sus víctimas” en el 2016 a través de Notas Reversales. El objetivo de dicho Acuerdo es facilitar las acciones de cooperación entre Ecuador y Perú, estableciendo objetivos comunes en la prevención, investigación, judicialización, sanción y evitar la impunidad de la Trata de Personas, en especial para la asistencia y protección integral a las víctimas del delito mencionado. De este modo, ambas partes se comprometieron a cooperar mediante intercambio de información, asistencia científica, técnica, capacitación, desarrollo de planes y programas de control, prevención, asistencia, protección, y otro tipo de mecanismos de cooperación bilateral establecidos en el “Protocolo para prevenir, reprimir, y sancionar la trata de personas”.

El presente capítulo, tiene por objetivo, describir el origen de la negociación, proceso de negociación y actores claves, de los dos instrumentos jurídicos firmados entre Ecuador y Perú en torno a la prevención e investigación del delito de la trata de personas, así como la protección de sus víctimas. Para esto, se inicia con una contextualización de las coyunturas de cada país respecto a la temática. Posteriormente, se describe en el segmento de proceso de la negociación, los intereses de cada uno de los Estados, y las acciones que se suscitaron dentro del proceso de la negociación del Convenio y del Acuerdo que se firmaron en el 2013 y 2016, respectivamente.

3.2. Origen de la negociación

La firma de los convenios internacionales contra la trata de personas entre Ecuador y Perú tuvieron lugar, particularmente, por encontrarse ante el cometimiento de un delito transnacional que involucra a los dos países y que se desarrolla en muchas ocasiones a la zona de frontera. De tal manera, esa interdependencia, la configuración de una frontera común extensa y particularmente con un dinamismo de movilidad muy fuerte, generaron que entre

los varios delitos transfronterizos, el de la trata de personas sea uno de aquellos con una gran presencia y que por tanto, sea una amenaza directa en términos de seguridad tanto para el Ecuador como para el Perú.

Según las fuentes consultadas, el origen de la negociación se puede configurar en 3 momentos clave, los cuales serán desarrollados a continuación, conforme al siguiente detalle: 1) Diagnóstico y evaluación de la amenaza binacional; 2) Influencia de la sociedad civil y actores no estatales y 3) Institucionalización y rol del Estado para el inicio de la negociación.

3.3. Diagnóstico y evaluación de la amenaza binacional

Ecuador y Perú comparten una frontera de 1529 km de longitud, empero, su zona de mayor integración regional se ha desarrollado en los cruces fronterizos de Huaquillas – Tumbes y Macará – Cajamarca. En estas localidades es en donde en mayor medida se ha desarrollado los diferentes delitos asociados a la delincuencia organizadas; siendo el de la trata de personas uno de los más complejos.

Según Arenas (2021), el cometimiento del delito ha estado presente desde momentos históricos como el nacimiento del republicanismo, esta condición fue codificada en cada país a raíz de la adopción del Protocolo de Palermo del año 2000, sobre Trata de Personas. En ese escenario llevó a que entre la década del 2000 – 2010 los dos países desarrollen capacidades, hasta cierto punto, individuales para afrontar la amenaza.

Los datos oficiales reflejados antes del establecimiento de protocolos binacionales conjuntos, es decir antes del 2012 se enfocaban en una colaboración directa sin la base real de un sustento jurídico. Así por ejemplo, considerando la información de Arenas (2021), entre el espacio temporal de 2012 y 2019, hubo un total de 3395 denuncias de trata de personas, que tuvieron como víctimas prevalentes a mujeres en el Perú (2021). En el caso de Ecuador fueron denuncias o procesos fiscales referentes a jóvenes y menores de edad captadas en su mayoría mediante el engaño. “En ese mismo periodo el Poder Judicial condenó a 246 personas por este delito. Por su parte el Ministerio Público registró entre el 2012 y 2018 un total de 6589 denuncias” (INEI, 2019).

Dada la compleja realidad del registro de datos públicos en cada país, en los periodos temporales de 2012 al 2013, se tiene un promedio de alrededor de 900 denuncias por año; un aspecto singular que señala un delito complejo para ambos países. Debido a que los datos y el mayor detalle de trabajos institucionales surgen a posterior de la firma de los acuerdos binacionales, es necesario revisar la situación de la amenaza para los 2 países.

3.4. Realidades idénticas pero singulares

Según el TIP Report la trata de personas afecta sobre todo a mujeres adolescentes y niñas en los 2 países. En este documento los Estados Unidos toma como base la información entregada por cada Estado y señala para los 2 países que entre el 2012 – 2013, tanto Ecuador, como Perú se caracterizan como un país de origen, tránsito y destino de la trata de personas.

Según los reportes, en el Ecuador se detalla que la mayor parte de víctimas de explotación son mujeres para fines sexuales. Otro elemento de particular atención es la detección de casos particulares de trata de personas por fines de explotación laboral y servidumbre. Según el TIP Report (2012, 155), se señala que el Ecuador es un lugar de destino para la explotación sexual y laboral (servidumbre doméstica) para mujeres y niñas del Perú. Por ello, para el periodo en análisis se infiere que existe un intercambio de flujos migratorios de cada país con fines de trata de persona.

Así mismo, en el periodo de estudio las capacidades de ambos países en términos policiales se incrementan. Así por ejemplo, Ecuador pasa a tener 27 policías especializados a nivel nacional, además, esto llevó al reporte de 150 investigaciones con fines de explotación sexual, y finalmente en el Ecuador se enjuiciaron a 23 implicados y 10 de ellos fueron sentenciados a 12 años de prisión en 2012. Adicionalmente, la Policía ecuatoriana identificó a 127 víctimas de trata de personas, de las cuales 88 fueron explotadas sexualmente y 39 laboralmente. La mayoría de las víctimas fueron mujeres adolescentes.

Por su cuenta, Perú para este periodo informa que tiene una fuerza pequeña de tarea especializada con presencia en Lima y una extensión en Iquitos, no se detalla información completa. Sin embargo, en el TIP Report – Perú (2012, 256), informa que rescataron a 518 víctimas de tráfico en la región de Lima, siendo 446 adultos y 72 niños. Así mismo, reportaron 215 casos de investigación, y entre ellos se llevó a prisión a 113 personas implicadas. Cabe resaltar que en este periodo de tiempo las autoridades binacionales ante la presencia de casos puntuales de trata de personas que fueron investigados y detectados en la zona de frontera conllevan a la gestión de actividades conjuntas binacionales que serán un pilar fundamental a nivel binacional.

El sentido de hacer frente a la trata de personas es la protección integral de sus víctimas, es evidente que las aspiraciones estatales de cooperación mutua son la necesidad interdependiente de afrontar casos de trata de personas presentes en las zonas de frontera, o a su vez en su recurrencia transnacional en el territorio de los 2 países.

Como lo refiere Martínez (2023)⁶, en una entrevista realizada, por una consideración de protección de datos y de las víctimas no se puede referenciar de manera precisa al caso, sin embargo en Perú, fueron varios los casos de trata de personas en la zona de frontera que fueron reportados y atendidos por organismos internacionales y no gubernamentales presentes en la zona. Estos casos fueron fundamentales para la identificación de la necesidad de establecer una cooperación bilateral entre ambos países para la prevención y combate de este delito.

3.5. Influencia de la sociedad civil y actores no estatales

Como se señaló en el periodo de estudio, los dos países tenían una realidad singular pero que compartían múltiples factores similares sobre el fenómeno de la trata de personas. En ese sentido, se interpreta una baja estabilidad, fortaleza y capacidades de los dos Estados para afrontar esta amenaza. Sin embargo, según las fuentes consultadas, en precisión García (2014), quien recapitula el estado de situación en el Ecuador en el 2014, sobre la situación de la trata de personas, la mayoría de los casos que sucedieron en la frontera binacional, resultaron ser casos de trata de personas con fines de explotación sexual y laboral.

Estos elementos conllevaron a que exista un llamado de atención de la comunidad internacional y del cual, se acoplaron varias instituciones de la sociedad civil de la época para hacer frente a la trata de personas. Como lo refrenda García (2014), esto fue adoptado por la sociedad civil de la época para exhortar al gobierno nacional a hacer frente a este delito, luego de que se resolvieran “exhortos internacionales tras la ratificación del Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, el Gobierno Nacional declaró política prioritaria del Estado” (García, 2014, 56).

La presión social desde la sociedad civil con lo internacional de por medio, conllevó a que los 2 países den el origen a la negociación del instrumento internacional, el instrumento firmado entre los 2 países en el 2013; y su posterior perfeccionamiento de un Acuerdo Binacional del 2016, actualmente vigente. Este elemento, lo podemos encontrar en particular, reconocido dentro del mismo Acuerdo Binacional del año 2013, en el que en sus cláusulas preliminares reconocen: “la profunda preocupación de la Trata de Personas, especialmente de mujeres,

⁶ Aracelly Alexandra Martínez (Funcionaria del Ministerio del Interior – Trabajó en la Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Ecuador desde el 2012 hasta el 2022), en conversación con el autor, marzo de 2023.

niñas, niños y adolescentes, como una grave violación de los derechos humanos, que afectan a la seguridad ciudadana y el bienestar de las sociedades de los dos países”. (MoU 2013, 2).

Esta influencia, en particular de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), también se pudo evidenciar en el acuerdo de cooperación bilateral del 2016, firmado a través de notas reversales entre los 2 países. En esta ocasión, los 2 países reconocen y luego de una serie de reuniones binacionales, de talleres estratégicos estructurales se indica la necesidad binacional de desarrollar una estrategia preventiva común, que implique acciones transfronterizas contra el delito de trata de personas (...); así mismo se enfatiza en el trabajo binacional que debe ser desarrollado en la necesidad de mejorar y fortalecer la atención a las víctimas: “se reconoce la necesidad de implementar un proceso de investigación, prevención, asistencia y protección integral a las víctimas de la trata de personas a nivel binacional.” (2016, 2-3).

3.6. Institucionalización y rol del Estado para el inicio de la negociación

A partir de los acuerdos binacionales entre Ecuador y Perú y la estructura de trabajo instaurada en los protocolos binacionales de integración fronteriza de la firma de la paz del año 2000, ambos países acordaron que los mecanismos de trabajo más idóneos para el trabajo binacional sea la conformación de mesas técnicas binacional ancladas a un macro trabajo, vinculadas por ejes de trabajo de cada sector de la política nacional (Cancillería, 2012).

A partir de los acuerdos binacionales entre Ecuador y Perú y la estructura de trabajo instaurada en los protocolos binacionales de integración fronteriza firmados en la firma de la paz del año 2000, se estableció la conformación de mesas técnicas binacionales como los mecanismos más idóneos para promover el trabajo conjunto. Estas mesas están vinculadas por los ejes de trabajo de cada sector de la política nacional (Cancillería, 2012).

En este contexto, con el fin de fortalecer la colaboración en asuntos relacionados con la trata de personas, ambas naciones, a través de iniciativas de organizaciones de la sociedad civil, llevaron a cabo talleres técnicos y un trabajo conjunto binacional. Estas acciones sentaron las bases para la negociación de acuerdos legales bilaterales específicos en la materia. Así, el proceso de origen permitió la institucionalización de las actividades del Estado, visible en la firma de Acuerdos de Cooperación y declaraciones políticas binacionales como la Declaración Presidencial de Chiclayo (2013). En dicho encuentro, se celebró y reconoció la firma del primer acuerdo binacional contra la trata de personas, así como la continuidad de un comité técnico binacional y los operativos conjuntos que resultaron en el rescate de víctimas

menores de edad en la frontera, afectadas por la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Otro aspecto fue la necesidad de institucionalización, particularmente el fortalecimiento de los ejes de prevención, investigación y sanción de los delitos. Tras la firma de los acuerdos, se destacó la importancia de trabajar de manera conjunta y binacional en el desarrollo de una hoja de ruta para combatir estos delitos, priorizando la asistencia y protección a las víctimas.

Según el Ministerio del Interior (2012), estas necesidades institucionales se abordaron en dos mesas técnicas binacionales. Además, Perú impulsó, con el respaldo de Ecuador, la emisión de una Declaración Conjunta Interamericana que reconozca la trata de personas como una problemática regional e internacional, y no un fenómeno aislado, requiriendo así cooperación internacional y asistencia técnica.

Esta asistencia técnica se enfocaría en mejorar las capacidades estatales, fortalecer las unidades policiales y su especialización en la lucha contra el delito. También se buscó mejorar los mecanismos de asistencia penal mutua y colaboración para lograr una reparación integral de las víctimas en la zona fronteriza o en el interior de cada país, según corresponda a los diferentes casos investigados, a través de la adopción de protocolos de asistencia. Además, se ratificó la necesidad de una colaboración estratégica para llevar a cabo investigaciones y fiscalizaciones conjuntas a nivel binacional, justificando la realización de misiones conjuntas de policía y fiscalía (Declaración Binacional de Chiclayo, 2013).

3.7. Proceso de Negociación

La realidad sobre el delito de trata de personas descrita en el acápite anterior, tanto en Perú como en Ecuador, conllevó a que ambos países incorporen en sus agendas esta problemática y tomen acciones pertinentes para combatir este delito. Así, cada país elaboró sus propias estrategias. En Ecuador, por ejemplo, se profundizaron los esfuerzos del Ministerio del Interior, a través de la Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes que tenía por objetivo trabajar en ejes como: la prevención y promoción de derechos; investigación y sanción; protección especial y reparación integral a las víctimas; coordinación interinstitucional internacional y nacional, que aborden acciones con enfoques en derechos humanos, género, entre los principales. De esta manera, el trabajo que se realizó durante el 2012, desde el eje preventivo, logró que la problemática referente a la trata de personas se haga más visible en varios sectores del país, ya sean estos públicos o privados; así como en la ciudadanía en general.

No obstante, estaba latente la necesidad de crear una estrategia de prevención donde las instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil, y la cooperación internacional, aporten desde sus respectivas competencias para fortalecer las capacidades gubernamentales, y lograr mejores resultados. (Ministerio del Interior 2013, 4). Los objetivos durante el 2013 del Gobierno ecuatoriano en materia de trata de persona eran: tener una política pública sobre trata de personas, que pueda dirigir las acciones de las instituciones públicas competentes en la temática. Se buscaba también mejorar la respuesta institucional respecto a la trata de personas en todo el país, capacitando a servidores públicos de las instituciones pertenecientes a la Comisión para la implementación del Plan contra la Trata. También se pretendía lograr la prevención de este delito a través de ferias y procesos de comunicación dirigidos a la ciudadanía. Adicionalmente, se estipulaba establecer la cooperación y articulación del Estado, con las instituciones de la sociedad civil y la cooperación internacional, con el objetivo de responder de manera integral y eficaz frente a la trata de personas.

Aparte de esto, se quería lograr la atención y protección integral a las víctimas de este delito, y la correcta judicialización de casos. Esto, por medio de la creación e implementación de protocolos y rutas de intervención específicas y eficientes. Finalmente, entre los objetivos del gobierno estaba el desarrollo e implementación de mecanismos coordinados y articulados para responder de manera regional al delito de trata de personas con instrumentos jurídicos tales como convenios marco, memorandos de entendimiento, acuerdos, protocolos, y demás (Ministerio del Interior 2013, 5).

Por su parte, Perú estableció el “Marco de Acción 2010” para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas, mediante el cual se establecieron los ejes de actuación ante este delito, en los ejes de: prevención, persecución, protección, cooperación y coordinación a nivel tanto nacional como internacional. Bajo este marco, el Gobierno peruano determinó que el eje de prevención es un aspecto clave en la temática de trata de personas; de todas maneras, no siempre se lo toma en cuenta en las políticas aprobadas al respecto. Por tal motivo, se incluyó este eje y se analizó la actuación de varias partes como los funcionarios públicos, sociedad civil, organismos internacionales, víctimas y tratantes (UNODC 2011, 57).

Así también, se determinó que la capacitación es un elemento fundamental para consolidar y reforzar conocimientos, y así poder difundir “buenas prácticas” entre los operadores de justicia, sociedad civil y organismos internacionales respecto a la trata de personas. Por otro lado, se consideró que la sensibilización y/o campañas estratégicas de información era otro elemento de gran relevancia, ya que el combate a la trata de personas amerita distintos

enfoques. Así, se plantea la perspectiva de respeto a los derechos humanos y también la necesidad de toma de acciones con enfoques de género.

En el eje de persecución y enjuiciamiento se reconoce que implica acciones complejas de persecución y posterior enjuiciamiento. Y debido a que es un delito no muy perseguido y poco judicializado, se afirma que el número de sentencias condenatorias a nivel mundial es muy bajo. Por tal motivo, se consideró imperante incluir el mencionado eje. Ahora bien, respecto al eje de protección y asistencia, se planteó que la víctima de trata de personas requiere una protección eficaz y adecuada, pero también oportuna. Sin embargo, en algunos contextos estas personas no son conocidas ni identificadas, lo cual dificulta su protección. De todas formas, en términos generales se puede decir que las víctimas de trata requieren repatriación segura, alojamiento transitorio, asistencia integral de salud social y legal, y la inserción social (UNODC 2011, 57-111).

Finalmente, el eje de coordinación y cooperación nacional e internacional es indispensable ya que, en los ejes anteriormente expuestos, la coordinación y cooperación tanto nacional como internacional, constituyen elementos transversales. Esto asegura un trabajo integral basado en la ayuda de expertos de diferentes sectores y disciplinas. Con esto, es importante el intercambio de información, planificación estratégica, división de responsabilidades y sostenibilidad de resultados. Pues a nivel internacional, se exige que los países cooperen y se involucren con las organizaciones internacionales y regionales. Tras lo dicho, el objetivo primordial de la cooperación internacional es:

Fomentar la cooperación internacional y ampliar la capacidad de los Estados Miembros para prevenir, investigar, enjuiciar y sentenciar delitos cometidos por la delincuencia organizada transnacional, es uno de los objetivos de análisis planteados en el Marco de Acción 2010. La medida recomendada sobre este tema en particular desarrollar acuerdos de cooperación que incluyan como mínimo: (i) una definición común del objetivo de la cooperación, (ii) distribución de las funciones y responsabilidades, y (iii) procedimiento para el intercambio de información y datos. (UNODC 2011, 119)

Es pertinente señalar algunos hitos de parentesco en los intereses estatales. Como lo refiere Martínez (2023), como primer punto, es importante destacar que tanto Ecuador como Perú son firmantes del Protocolo de Palermo, lo que ha permitido establecer un marco de cooperación internacional en la lucha contra la trata de personas. De igual manera, para establecer un disparador para la negociación, es importante señalar que se registró un aumento

de los casos de trata de personas en la zona de frontera entre Ecuador y Perú, lo cual llamó la atención de las organizaciones de la sociedad civil y Organismos Internacionales que trabajaban en la zona.

Este elemento, que concertó la gestión de una serie de talleres institucionales generó, posteriormente, que se genere la instrucción de los presidentes de ambos países, para la firma de un acuerdo para la prevención, investigación y protección a las víctimas de la trata de personas. Esta iniciativa ha permitido establecer un marco de cooperación bilateral en la lucha contra este delito. Con lo mencionado, se evidencia intereses mutuos entre el Estado ecuatoriano y el peruano, respecto a sus estrategias y planes realizados previa la suscripción de los dos instrumentos jurídicos firmados. Esto deriva en los primeros acercamientos de ambos países para colaborar en la lucha contra la trata de personas.

Concomitantemente, de manera conjunta entre Ecuador y Perú, se empezaron a realizar ciertas acciones que fueron claves dentro del proceso de negociación para la firma del primer convenio. Así en el 2011, a través del Ministerio del Interior, se comenzó un proceso de coordinación para dar respuesta regional al delito en cuestión con países como Colombia, Venezuela, Bolivia, y el país que compete en este trabajo, Perú. Durante los meses de marzo y abril del mismo año, servidores de la Cartera de Estado mencionada y de Policía Nacional, mantuvieron acercamientos con autoridades de los países de la región tras lo cual se logró entre lo más relevante con Perú, el “Primer y segundo encuentro binacional Ecuador- Perú: Camino hacia la construcción de un protocolo de atención integral a víctimas de trata” (Martínez, 2023).

Esto se realizó con coordinación del Ministerio del Interior con la Organización para las Migraciones (OIM), la Secretaría Nacional del Migrante, Gobernaciones de Loja, Zamora, El Oro, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y la Fundación Esperanza. En estos Encuentros se contó también con la participación de la Comisión Interinstitucional del Plan Nacional contra la trata de personas de Ecuador y el Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la trata de personas de Ecuador y de Perú. A raíz de dichos Encuentros, se obtuvo un documento preliminar de Protocolo (Ministerio del Interior 2012).

Posteriormente, en el marco del Encuentro Binacional Presidencial y la VI reunión del Gabinete Binacional Ecuador- Perú, que se llevó a cabo en Cuenca en noviembre de 2012, se elaboró el “Convenio marco de cooperación interinstitucional en materia de Trata de Personas”, que fue suscrito en el 2013.

El propósito era fortalecer los mecanismos de coordinación y de cooperación existentes que favorezcan las actividades realizadas por los dos países referente al combate de la trata de personas. En este Gabinete Binacional, participaron los Ministros del Interior de Ecuador y Perú. Aquí se puntualizó la obligatoriedad del intercambio de información y la coordinación de operaciones conjuntas con las Unidades de Policía competentes; esto constituyó un avance de los cumplimientos a los acuerdos firmados en el “Acta de la tercera reunión de Ministros del Interior del Ecuador y del Perú de seguimiento sobre la implementación del Programa de acción conjunta para atender la problemática de la seguridad en la zona fronteriza ecuatoriana-peruana” (Ministerio del Interior 2012).

Prevía a la suscripción del primer convenio, se organizó también el “Foro Binacional de Protección de la Infancia: Movilidad Humana y Trata de Personas, Perú- Ecuador”. Este Foro se llevó a cabo en Lima- Perú el 17 y 18 de julio de 2013, mediante el cual se obtuvo una Declaración que promovía la coordinación entre ambos países para la lucha contra la trata de personas (Ministerio del Interior, 2013). Adicionalmente, se realizó el “Seminario Interamericano sobre Trata de Personas”, en Lima- Perú el 11 y 12 de septiembre de 2013, donde se obtuvieron compromisos de trabajo para la prevención, investigación y sanción; y protección a víctimas de trata y tráfico de personas entre los países Andinos (Ministerio del Interior, 2013).

En definitiva, se establece que el proceso de negociación de las firmas de los instrumentos jurídicos inicia con los casos de trata de personas que se suscitaron entre Ecuador y Perú. Sin embargo, la cooperación internacional y la sociedad civil impulsaron a los Estados a plantear en las agendas de desarrollo acciones binacionales para enfrentar el delito de trata de personas. Tras los talleres binacionales, por pedido del Presidente de la República del Ecuador, los Ministros del Interior, promovieron la suscripción del Convenio que se firmó en el 2013. Años más tarde, el Acuerdo firmado por Nota Reversal en el 2016, nace por la necesidad de contar con un acuerdo que involucre a todas las instituciones pertinentes de ambos países que trabajan en contra de la trata de personas. Por tal motivo, no solo se requería un Convenio entre Ministerios del Interior; sino que era importante contar con un Convenio entre Estados.

Si bien se han presentado datos concretos acerca de los intereses compartidos en la negociación, resulta conveniente resumir las razones que impulsaron la negociación bilateral de acuerdo a Martínez (2023), tal como se detalla en la tabla que sigue, con base en una entrevista realizada.

Tabla 3.1. Razones que impulsaron la negociación bilateral

Indicador bilateral	Reseña
1. Preocupación por la trata de personas:	Tanto Ecuador como Perú estuvieron preocupados por la trata de personas y sus impactos negativos en las víctimas, sus familias y la sociedad en general.
2. Necesidad de cooperación internacional:	La trata de personas es un problema transnacional que requiere de la cooperación internacional para combatirla. Por lo tanto, Ecuador y Perú identificaron una misma necesidad de trabajar juntos para prevenirla y sancionar a los responsables.
3. Relaciones bilaterales sostenibles:	Ecuador y Perú mantienen relaciones diplomáticas y comerciales sostenibles desde la paz de 1998, lo que genera un espacio de integración bilateral fronteriza.
4. Experiencia previa:	Ambos países han tenido experiencia en la lucha contra la trata de personas y por tanto, desarrollaron estrategias y políticas para combatirla. Por lo tanto, pueden compartir conocimientos y buenas prácticas para mejorar sus respectivos enfoques para hacer frente al delito.
5. Compromiso con la protección de los derechos humanos	Tanto Ecuador como Perú tienen un fuerte compromiso con la protección de los derechos humanos, y un acuerdo sobre trata de personas puede ser visto como una extensión de ese compromiso. Además, ambos países son signatarios del Protocolo de Palermo.

Elaborado por la autora.

3.8. Actores que Intervinieron en la Negociación

La negociación de los acuerdos legales entre Ecuador y Perú, según consultas realizadas al Ministerio del Interior del Ecuador (2023), no solo tuvieron la participación activa del Estado, a través de sus Ministerio del Interior; sino que también participaron actores no estatales que brindaron su asistencia técnica y financiera, como la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). En este caso, además la negociación contó con la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales (OI), que implicaron la intervención de las Cancillerías y Ministerios del Interior de ambos países (Martínez, 2023). En ese sentido, a continuación se realiza un breve detalle de los actores que participaron en la negociación.

Ministerio del Interior del Ecuador:

El Ministerio, que en el tiempo ha variado su nombre, ha sido el ente estatal encargado de dictar la política pública de seguridad interna. En ese espacio, siguiendo la articulación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada – Protocolo de Acción Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, el Ministerio del Interior es el ente rector para hacer frente a estos delitos. En ese contexto, Ecuador ha logrado importantes avances tras la firma y adhesión a normativas internacionales, lo cual incluye:

- Mediante el Decreto Ejecutivo 1181 de 2004, se declaró la lucha contra la trata de personas como una política prioritaria del Estado. Se creó una comisión encargada de elaborar el primer Plan Nacional para Combatir la Trata, Explotación Sexual, Laboral y otros medios de explotación de personas, especialmente mujeres, niños, niñas y adolescentes. Dicho plan entró en vigencia en 2006.
- En el año 2005, el Congreso Nacional llevó a cabo una reforma al Código Penal, tipificando el delito de trata con fines de explotación sexual y laboral.
- En 2013 se establecieron mesas operativas por ejes, conformadas por diferentes entidades públicas con competencias en la prevención, protección integral de las víctimas y judicialización de casos relacionados con la trata.
- En el año 2014 se emitió el Código Orgánico Integral Penal (COIP), el cual incluye de manera expresa siete modalidades de trata y una octava modalidad de tipo general, con el objetivo de abarcar todas las formas de explotación (artículo 91). Además, el COIP establece que la víctima de trata (artículo 93) no sea punible por los actos que cometa mientras es

objeto de trata, puesto que su voluntad ha sido sometida (Plan de Acción Contra la Trata de Personas en Ecuador, 2013, 13-15).

Estos avances legislativos y la creación de instancias de coordinación interinstitucional evidencian el compromiso del Ecuador en la lucha contra la trata de personas, así como la protección de los derechos de las víctimas de este delito.

Ministerio del Interior del Perú

En el caso peruano, el Ministerio del Interior así como el Ministerio Público del Perú es el regente de la política nacional contra los delitos de la delincuencia organizada como la trata de personas. En ese país, como refiere el Protocolo de Investigaciones Contra la Trata de Personas (2019), detalla que el delito fue tipificado en el año 2007 en su Código Penal. Eso conllevó a que a partir de ese espacio se vaya trabajando en el desarrollo política pública, siendo que en el 2014, se crean Fiscalías Especializadas contra la Trata de Personas (FISTRAP). Su actividad se centró en primer momento en Loreto, Madre de Dios, Lima, Tumbes, Puno, Callao y Cusco (Protocolo contra la Trata de Personas del Perú, 2019, 7).

De igual manera, durante el 2014 la Policía Nacional del Perú creó la unidad de investigaciones del Delito Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (DIRCTPTIM), bajo resolución Directoral 665-2014-DIRGEN / EMG -PNP). Entre sus funciones se destaca el prevenir y perseguir el delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes así como proteger a las víctimas. Con estos antecedentes, el caso peruano para la fecha en referencia detalla que el compromiso para la negociación recaía particularmente sobre la Cancillería peruana, pero con un enfoque operativo y técnico en el Ministerio del Interior del Perú y su Ministerio Público.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Previo al proceso de negociación del acuerdo de trabajo binacional contra la trata de personas, fueron las organizaciones no gubernamentales, particularmente la OIM quienes desempeñaron un rol estratégico para concretar un acercamiento bilateral entre los 2 países. En el Ecuador, en el ámbito nacional contra la Trata de Personas, “desde 2006, la OIM ha proporcionado asistencia directa a 154 víctimas de trata, entre estas, nueve extranjeros; cinco de ellas retornaron a su país de origen y cuatro menores de edad se reunieron con parientes en los Estados Unidos” (OIM, 2014). Así mismo apoyó a la creación de la primera fase del programa (2006-2009) contra la Trata de Personas, en el que implantó un sistema de registro para casos de trata de personas y desarrolló un protocolo consular para la asistencia a víctimas

y un programa piloto de vivienda en la capital Quito y la ciudad de Machala en el suroeste del país” (OIM, 2014).

Por otro lado, en el caso del Perú durante este periodo la OIM también apoyó en planes particulares y especiales, como la generación del “programa de protección y asistencia a víctimas de trata y también de las actividades de asesoría a las autoridades peruanas para afrontar ese delito” (2014). En el ámbito binacional la OIM gestionó una actividad proactiva a nivel binacional, como el financiamiento y apoyo técnico para contar con un Protocolo Binacional que fue la base para el Convenio suscrito en el 2013.

3.9. Descripción de las competencias institucionales - Perú

Para revisar la estructura base de las competencias institucionales del Perú, se debe recoger el Decreto Supremo No. N° 017-2017-IN, de 17 de junio de 2017, a través del cual se ordena de manera ordena y estructurada las competencias de cada institución estatal para hacer frente al delito de Trata de Personas. Este plan de acción recoge una política institucional del 2017 al 2021, el cual además, refleja el resultado de la interacción binacional con el Ecuador de años anteriores.

Para iniciar, cabe señalar que existe una Secretaría Técnica del cuerpo colegiado o Comité Interinstitucional en el Perú contra la Trata de Personas (La CMNP TP – TIM), la cual es presidida por el Ministerio del Interior, y se encuentra conformada por las y los representantes titulares y alternos de las siguientes entidades públicas:

- a) Ministerio del Interior – Presiden la rectoría de Trata de Personas a través de la Dirección especializada de la política pública y de las unidades policiales de Trata de Personas.
- b) Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. - Con un enfoque de género y protección a las víctimas mujeres.
- c) Ministerio de Salud. - Sobre la atención integral a las víctimas de trata de personas que puedan haber padecido graves afecciones a su salud física o mental.
- d) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. - Articulación ordenada de atención de justicia para los procesos y casos presentados por el Ministerio Público.
- e) Ministerio de Educación. - Generar programas de prevención y campañas educativas de sensibilización a los jóvenes para evitar que sean víctimas de la trata de personas.
- f) Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. - velar por el cumplimiento de la normativa en cuanto a la trata de personas por trabajo forzoso y la explotación laboral para menores de edad o personas vulnerables.

- g) Ministerio de Relaciones Exteriores. - Encargado de la política exterior para la negociación de acuerdos internacionales con estados y organismos para hacer frente a los procesos transnacionales del delito. De igual manera, su enfoque estratégico de la política migratoria.
- h) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. - La funcionalidad de prevenir el turismo sexual y ser un elemento central para la denuncia en condiciones de visión de presuntos elementos constitutivos de trata de personas por turismo sexual.
- i) Ministerio de Transportes y Comunicaciones. - Sobre la actividad de redes sociales y de la campaña mediática contra la Trata de personas a nivel nacional.
- j) Instituto Nacional de Estadística e Informática. – Encargado de desarrollar el sistema nacional estadístico para reconocer la coyuntura sobre el delito, los diagnósticos y el registro de la data sobre el rol y actividades del estado en operaciones fiscales y policiales. (2017, 67).

3.10. Análisis sobre la importancia de la firma de los acuerdos bilaterales

Todo tipo de tratados o acuerdos bilaterales, son herramientas fundamentales en la política internacional para la resolución de conflictos, problemáticas y delitos de carácter transnacional. Mediante este tipo de instrumentos jurídicos, los Estados al compartir las mismas preocupaciones y desafíos, pueden acordar cooperación para fortalecer sus capacidades y afrontar los múltiples problemas que trascienden fronteras. Acorde a la entrevista realizada, los beneficios obtenidos tras la firma de los instrumentos jurídicos en el marco de la lucha contra la trata de personas entre Ecuador y Perú son múltiples. Así, por ejemplo, es eminente el fortalecimiento de la cooperación bilateral. El fortalecimiento de la colaboración entre Ecuador y Perú en la lucha contra el delito es fundamental en las políticas y acciones de prevención, métodos de investigación, y procesos judiciales para combatir la trata de personas. Esto se da a través de la información compartida entre las partes involucradas, así como otros recursos importantes que coadyuvan al empleo de mecanismos más eficientes para la respuesta de los Estados en la temática.

Otro elemento importante, mencionado en la entrevista, es la armonización de los marcos legales de ambos países, a raíz de la suscripción de los instrumentos jurídicos. Este hecho facilita también la cooperación en la investigación y persecución del delito a nivel internacional. Es así que como parte de la implementación del acuerdo firmado en 2016 mediante Notas Reversales entre Ecuador y Perú, en el 2022 el Poder Judicial de Perú y el Consejo de la Judicatura de Ecuador, organizaron el II Encuentro de Puntos Focales para la aplicación del Protocolo de colaboración para la investigación y judicialización del delito de trata de personas. Dicho evento tuvo el apoyo técnico de la Oficina de las Naciones Unidas

contra la Droga y el Delito (UNODC), a través de la Iniciativa Track4Tip. Así, se suscribió la Declaración de Tumbes 2022 para la lucha contra el delito en donde se determinaron acciones concretas; entre ellas, el fortalecimiento de la cooperación entre los poderes judiciales de los países (UNODC 2023).

Por otro lado, los acuerdos y protocolos de cooperación establecen medidas de protección y asistencia a las víctimas de la trata de personas. Esto incluye el acceso a servicios de salud, asesoría legal y apoyo emocional. Estas medidas son indispensables no solo en la respuesta al delito cometido, sino también para que las personas que han sido víctimas de trata de personas puedan reintegrarse de manera segura y productiva a la sociedad, contando con el respaldo del Estado. Adicionalmente, es importante destacar que la prevención de la trata de personas es un factor clave. El Estado tiene la responsabilidad de tomar acciones no solo para enfrentar el delito una vez cometido, sino también para prevenirlo. Los acuerdos y protocolos de cooperación contemplan medidas como la sensibilización y educación de la sociedad sobre este delito, la identificación de factores de riesgo y la promoción de políticas públicas para combatirlo, dado el gran daño que causa a la sociedad.

En términos generales, los acuerdos firmados han permitido el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de combatir la trata de personas. Esto se ha logrado a través de capacitaciones y asignación de recursos que mejoran sus capacidades y fomentan la coordinación entre las instituciones correspondientes (Martínez, 2023).

Capítulo 4. Análisis Comparado del proceso de suscripción de Acuerdos sobre trata de personas del Ecuador con los países de Perú y Chile

4.1. Introducción

En el presente capítulo, se procederá a realizar un comparativo y contrastar el análisis particular de los casos antes expuestos, es decir del proceso de negociación con Perú y con Chile, a efecto de poder analizar y responder qué factores explican que Ecuador haya firmado acuerdos binacionales en materia de trata de personas con Perú y Chile. Adicionalmente, esto permitirá explicar las motivaciones del Ecuador para suscribir los convenios binacionales; particularizando las motivaciones, bajo el análisis de caso, en cuanto a la lucha contra la trata de personas.

En ese sentido, se procederá al análisis de las variables que intervienen en este fenómeno, según el orden que han sido desarrollados durante la exposición empírica en cada capítulo. En primera instancia se analizará el origen de la negociación, donde se puntualizará las razones fácticas con cada país. En este apartado es necesario señalar el diagnóstico previo a la suscripción, o evaluación de la amenaza que son los elementos centrales que llevaron a la negociación. Luego de ello, se procederá a puntualizar los casos presentados de víctimas registradas durante el proceso, que si bien pueden generar uno de los mayores indicadores comparativos; es preciso diferenciar que según el apartado anterior se verá más las condiciones generales o estructurales, de aquellas que son más particulares.

Como se expuso desde un principio, también mostrar la importancia de los actores no estatales es de importante para el análisis, pues se puede comprender la influencia internacional en procesos de cambio del Estado; por tanto analizar este particular genera una exposición de los diferentes intereses, su influencia y su rol de las organizaciones. Así mismo, comparar la estructura estatal y de los actores que participaron en las negociaciones, permite integrar y profundizar las motivaciones y la justificación del por qué suscribir estos instrumentos legales internacionales.

Finalmente, con la base de estos elementos se procederá a exponer el comparativo del análisis final de la importancia sobre la suscripción de los instrumentos legales. Este apartado deberá ser interpretado como un paréntesis de conclusiones en el que se pueda comprobar la importancia de suscribir estos instrumentos. Cabe señalar, que en análisis y exposición de la información, se realiza mediante la exposición de cuadros comparativos, en el cual se

especifica las variables de cada caso, en análisis y la conclusión a la luz de la teoría utilizada. Finalmente, se detalla un cuadrante final con la conclusión encontrada sobre el asunto.

4.1. Comparación de variables de estudio

Variable 1: Origen de la negociación		
Premisa teórica: “los Estados representan las demandas de un subconjunto de individuos nacionales y grupos sociales, sobre la base de cuyos intereses definen las preferencias de Estado y actúan instrumentalmente para gestionar la globalización” (Reus-Smit y Snidal 2008, 237).		
Comparativa de caso		
Chile	Perú	Análisis con el caso ecuatoriano
<p>El país buscaba el incentivo para el desarrollo de capacidades institucionales, con especial énfasis en la Policía y en Fiscalía, mediante la aplicación de una ley específica contra este delito, la publicación de un plan de acción nacional y de protocolos para la asistencia legal y de atención a víctimas.</p> <p>Su desarrollo institucional pretende cumplir con la Convención de Palermo y su protocolo contra la Trata de Persona. Además de la presencia de casos puntuales de víctimas nacionales y extranjeras.</p>	<p>La frontera común con el Ecuador, luego de la firma de los convenios de paz, generaron un espacio de dinamismo social, conlleva además la presencia de delitos vinculados a la delincuencia organizada, incluidos la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.</p> <p>La necesidad de completar la seguridad fronteriza, aplicar la normativa, establecer un freno a un delito transnacional y proteger a las víctimas son parte de los incentivos.</p>	<p>Con el Ecuador, existen ciertas motivaciones particulares con cada país que incentivaron la firma de los instrumentos legales. Sin embargo, en el caso de Chile responde a una buena relación histórica, la detección de intereses comunes de cooperación internacional desde una perspectiva estatal, con la necesidad de instrumento internacionales, buenas prácticas y marcar un camino conjunto de mejora estatal.</p> <p>Con el caso peruano, si bien se comparte esa necesidad estatal, se debe sumar la condición estructural de una</p>

		frontera común y con actividad social fuerte, la cual además representa una lucha conjunta pues, como se expone en el siguiente cuadro hay incidencias de un delito transnacional.
--	--	--

Elaborada por la autora.

Variable 2: Casos relevantes de trata de personas que conllevaron a la negociación de los Convenios.		
Premisa teórica: Los Estados tienden a cooperar cuando existen interés y necesidades en común. Asimismo, considerando las normas como valores generalmente aceptados que definen estándares de comportamiento adecuado para agentes con una identidad determinada, permite conocer casos o factores con intereses que explican cómo estos se comportan y los objetivos que persiguen.		
Comparativa de caso		
Chile	Perú	Análisis con el caso ecuatoriano
En Chile se han identificado víctimas de explotación laboral originarias de Bolivia, Perú, Paraguay, Colombia y Ecuador, principalmente en los sectores de minería, agricultura, hotelería y servicio doméstico. En el caso de las víctimas ecuatorianas, son mayoritariamente de origen indígena, los tratantes reclutan a niñas, niños y	Considerando la información de Arenas (2021), entre el espacio temporal de 2012 y 2019, hubo un total de 3395 denuncias de trata de personas, que tuvieron como víctimas prevalentes a mujeres en el Perú (2021). Según el TIP Report (2012, 155), se señala que el Ecuador es un lugar de destino para la explotación sexual y laboral	En el caso de ambos países existen cuestiones de agencia que considerar, es decir, la existencia de casos puntuales de trata de personas. En el caso peruano los detalles son más bien generales y se encuentra una cantidad de caso mayor que en Chile, lo cual es una consideración por la simbiosis fronteriza. En el caso chileno, los casos son

<p>adolescentes de familias empobrecidas bajo falsas promesas de empleo, Un caso particular, en Chile fue el rescate de un adolescente de 16 años en la ciudad de Lebu en Chile, quien era oriundo de la ciudad de Otavalo. Él viajó a Chile ya que a su madre le ofrecieron pagar doscientos dólares mensuales, y la actividad que iba a realizar era la venta de artesanías.</p>	<p>(servidumbre doméstica) para mujeres y niñas del Perú. Por ello, para el periodo en análisis se infiere que existe un intercambio de flujos migratorios de cada país con fines de trata de persona.</p>	<p>puntuales, aunque el asunto de que casi en su mayoría sean casos de personas de la etnia Otavalo, generan un elemento particular de análisis a futuro.</p> <p>En cuanto al sector en el que se ubican la mayor parte de las víctimas, en el caso peruano según los detalles existe una similitud de casos tanto en Ecuador como al interior del país; pero la mayor parte son ciudadanos que fueron tratados por condiciones socioeconómicas. En el caso chileno, es una consideración similar pero con presencia en la interioridad de Chile.</p> <p>El asunto particular, es que el mayor tipo de trata en el caso de Perú es por condiciones de explotación sexual y laboral; mientras que en Chile en su mayoría por una laboral.</p> <p>Cabe enfatizar que en ambos casos, existe una similitud del origen de la circunstancia, la cual se basa</p>
--	--	---

		en las condiciones socioeconómicas y necesidades de las víctimas, sumado a la existencia de estructuras criminales transnacionales.
--	--	---

Elaborada por la autora.

Variable 3: Influencia de la sociedad civil y actores no estatales		
Premisa teórica: “Los individuos comparten muchos intereses y, por lo tanto, pueden participar en la acción social colaborativa y cooperativa, tanto a nivel nacional como internacional, lo que se traduce en mayores beneficios para todos en el país y en el extranjero” (Jackson y Sørensen 2013, 100)		
Comparativa de caso		
Chile	Perú	Análisis con el caso ecuatoriano
<p>Se levantaron ciertos informes y alertas de ONG para el Estado chileno respecto a su situación frente al delito.</p> <p>Se identificaron varios casos de adolescentes (entre ellos ecuatorianos) víctimas de trata de personas que fueron rescatados en Chile con nacionalidad ecuatoriana. Estas alertas internacionales despertaron preocupación en la sociedad civil, quienes ejercieron presión en el Estado para que incluyan en su agenda esta problemática</p>	<p>Se evidenciaba baja estabilidad y capacidades del Estado para afrontar la amenaza; la mayoría de los casos suscitados entre Perú y Ecuador era con fines de explotación sexual y laboral. Esta situación generó alerta en las organizaciones internacionales que intervinieron para la toma de acciones en ambos países.</p>	<p>Se generó una fuerte presión de la sociedad civil que sumando la alerta de la comunidad internacional, los países den origen a las negociaciones en la firma de los instrumentos internacionales.</p> <p>En particular con el caso peruano, tuvo influencia la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)</p> <p>Así es como se firmó entre Ecuador y Perú el Acuerdo Binacional en el 2013 y el</p>

<p>y se generen acciones concretas para combatir el delito.</p>		<p>del 2016 que se firmó a través de notas reversales.</p> <p>Esta misma organización con el caso chileno, levantó información en cantones de Ecuador como Otavalo y Cotacachi, donde se mencionaba que adolescentes ecuatorianos fueron rescatados en Chile tras ser víctimas de trata de personas. Estos fueron los indicios para el interés que se despertó en la sociedad civil y que más tarde ejercería presión sobre las autoridades nacionales.</p>
---	--	---

Elaborada por la autora.

<p>Variable 4: Rol del Estado y competencias institucionales</p>		
<p>Premisa teórica: “Los Estados representan las demandas de un subconjunto de individuos nacionales y grupos sociales, sobre la base de cuyos intereses definen las preferencias de Estado y actúan instrumentalmente para gestionar la globalización” (Reus-Smit y Snidal 2008, 237)</p>		
<p>Comparativa de caso</p>		
<p>Chile</p>	<p>Perú</p>	<p>Análisis con el caso ecuatoriano</p>
<p>Las autoridades chilenas encontraron la necesidad de desarrollar sus capacidades institucionales con énfasis en la policía y fiscalía a través de la planificación de una ley</p>	<p>Después del establecimiento de acuerdos binacionales, se instauraron mesas técnicas como mecanismos idóneos para promover el trabajo en este delito. Dichas mesas fueron ancladas a un macro</p>	<p>Perú y Ecuador llevaron a cabo talleres técnicos a través de iniciativas de organizaciones de la sociedad civil, y ejecutaron un trabajo conjunto binacional. De dicha manera,</p>

<p>específica para combatir este delito.</p> <p>Desde el Estado se alentó a las personas que fueron víctimas de trata a ayudar en la investigación y enjuiciamiento de sus tratantes. Así, los denunciadores extranjeros eran elegibles para la residencia temporal con derecho a trabajar por un período mínimo de 6 meses.</p>	<p>trabajo vinculadas por ejes de cada sector de la política nacional.</p>	<p>se establecieron bases para negociaciones de acuerdos legales bilaterales específicos en la materia.</p> <p>Adicionalmente, se estableció una hoja de ruta para combatir estos delitos, priorizando la asistencia y protección a las víctimas.</p> <p>Uno de los puntos a destacar en este ámbito entre ambos países, es que se impulsó una Declaración Conjunta Interamericana que reconozca la trata de personas como una problemática regional e internacional, y no como un fenómeno aislado. Esto genera la necesidad de cooperación internacional y asistencia técnica enfocada en mejorar las capacidades estatales, y estableciendo misiones conjuntas de policía y fiscalía.</p> <p>Entre Chile y Ecuador, los casos reportados, llamaron la atención de las autoridades para generar acciones en pro de la protección de víctimas de la trata de personas.</p> <p>Pese a que en Ecuador no se identificaron personas de origen chileno víctimas de</p>
--	--	---

		trata, se iniciaron proceso de cooperación ya que esto serviría no solo para proteger a los connacionales, sino que también serviría en la desarticulación de redes criminales que puedan operar en ambos países.
--	--	---

Elaborada por la autora.

Variable 5: Proceso de negociación e intereses estatales		
Premisa teórica: “Las relaciones internacionales son una mezcla de cooperación y conflicto y argumenta que las organizaciones internacionales pueden desempeñar un papel importante y constructivo en la promoción de la estabilidad internacional y el bienestar mundial” (Pease 2007, 58)		
Comparativa de caso		
Chile	Perú	Análisis con el caso ecuatoriano
Se identificaron casos de víctimas del delito de trata de personas que involucraban a Chile y Ecuador por lo que se vio la necesidad de fortalecer ámbitos de cooperación bilateral que permitan prevenir e investigar el delito. De dicha manera, se inició un proceso de negociación para contar con el instrumento binacional. Posteriormente, se estableció que un convenio a nivel bilateral, permitiría fortalecer	Entre las primeras acciones concretas, Perú estableció el “Marco de Acción 2010” en el delito en cuestión tomando en cuenta ejes de prevención, persecución, protección, cooperación, y coordinación nacional e internacional. Se analizó además la participación del sector público, sociedad civil, organismos internacionales, víctimas y tratantes. En concordancia, se determinó que la	En términos generales, para el proceso de negociación entre Perú y Ecuador se puede decir que en primera instancia nace la preocupación por los impactos negativos en las víctimas y sociedad por el delito de trata de personas. Esto genera la necesidad de trabajar con cooperación internacional para hacer frente a la problemática. Así, en base a la experiencia previa de cada país, se

<p>los procesos de identificación y repatriación de las víctimas. Esta fue una debilidad que detectó el momento de iniciar la negociación tras el caso mencionado en el desarrollo del trabajo sobre el adolescente ecuatoriano que fue rescatado en Chile por trata con fines de abuso laboral.</p> <p>Para la elaboración del documento, se tomó en cuenta la legislación de ambos países para acordar puntos en común e intereses como la protección de víctimas.</p>	<p>capacitación es fundamental para poder operar de manera eficaz. Adicionalmente, se trabajó en ejes de persecución y enjuiciamiento, y coordinación con cooperación nacional e internacional.</p>	<p>comparte conocimientos y buenas prácticas para implementar lo más positivo en cada país. Cabe destacar el compromiso de ambas naciones con la protección de los derechos humanos.</p> <p>Por su lado, el proceso de negociación entre Chile y Ecuador, nace por los casos de trata de personas que fueron identificados, (víctimas ecuatorianas en Chile), ante lo cual las autoridades de los dos países replantean su forma de trabajo a nivel internacional. Siendo así, se considera la relevancia de contar con un instrumento internacional y de cooperación binacional que fortalezca las acciones de prevención, investigación e identificación y protección de víctimas.</p>
--	---	--

Elaborada por la autora.

<p>Variable 6: Intereses bilaterales</p>
<p>Premisa teórica: “El patrón de interdependencia entre preferencias del Estado da forma al comportamiento del Estado (...) La interdependencia de políticas se refiere a la distribución e interacción de preferencias, así, la búsqueda de preferencias estatales impone costos y beneficios a otros Estados” (Reus-Smit y Snidal 2008, 239)</p>
<p>Comparativa de caso</p>

Chile	Perú	Análisis con el caso ecuatoriano
<p>En el 2014, Chile registró casos de trata con fines de explotación sexual y laboral de personas originarias de América Latina, entre esos países estaba incluido Ecuador.</p> <p>En el caso de explotación laboral, se identificaron que había víctimas en los sectores de minería, agricultura, hotelería, y servicio doméstico. La mayoría de víctimas ecuatorianos eran de origen indígena. Los tratantes reclutan niños, adolescentes y familias con bajos recursos con falsas promesas de empleo.</p>	<p>Se identificaron varios casos de trata de personas en la zona de frontera que fueron reportados por organismos internacionales y no gubernamentales. Así, las autoridades binacionales, gestionaron actividades conjuntas para hacer frente a la trata de personas y brindar una protección integral a sus víctimas.</p> <p>Además, entre los intereses de ambos países estaba el incrementar la capacidad policial.</p>	<p>Entre Ecuador y Perú cabe resaltar que la trata de personas afecta sobre todo a mujeres adolescentes y niñas. Además, ambas naciones son consideradas como país de origen, tránsito y destino de trata de personas. En Ecuador, se establece que la mayor parte de víctimas son direccionadas a fines sexuales.</p> <p>Tomando en cuenta la problemática con el caso chileno, este país tenía el interés de que las víctimas ecuatorianas fueran identificadas para que puedan regresar a su país de origen, y para Ecuador, era importante la protección y repatriación de las víctimas.</p>

Elaborada por la autora.

<p>Variable 7: Actores que intervinieron en la negociación</p>
<p>Premisa teórica: No se concibe al Estado como el único o como el actor más importante dentro del sistema internacional, sino que también “presta una atención considerable a otros actores como: organizaciones internacionales, regímenes internacionales, organizaciones no gubernamentales, corporaciones multinacionales y actores nacionales como grupos de interés, élites, partidos políticos y burocracias gubernamentales” (Morgan 2013, 29).</p>

Comparativa de caso		
Chile	Perú	Análisis con el caso ecuatoriano
<p>1) Cancillería Chilena.</p> <p>2) Embajada de Chile en Ecuador.</p> <p>3) Comisión interinstitucional encabezada por el Ministerio del Interior, y donde participa el Ministerio de Inclusión Económica y Social.</p> <p>4) Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>5) Mesa intersectorial sobre Trata de Personas.</p>	<p>1) Ministerio del Interior de Perú: institución regente de la política nacional contra los delitos de la delincuencia organizada como la trata de personas.</p> <p>2) Organización internacional para las Migraciones (OIM): desempeñó un rol estratégico para concretar un acercamiento entre Ecuador y Perú.</p>	<p>Entre Ecuador y Perú, participaron los dos Ministerios del Interior, Cancillerías, Organización Internacional de las Migraciones (OIM), Organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales.</p> <p>Entre Ecuador y Chile también participaron las dos Cancillerías, las dos entidades rectoras en materia de trata de personas como son: Ministerio del Interior y de Seguridad Pública.</p>

Elaborada por la autora.

Conclusiones

En virtud del análisis comparativo, podemos inferir que para responder a la pregunta principal de investigación, existieron múltiples motivaciones, interés y necesidades de los Estados que los llevaron a la firma de instrumentos legales internacionales. En primera instancia, existe la identificación de una misma necesidad y problemática de carácter internacional que amedrenta de alguna manera la seguridad nacional. De la misma manera, podemos referir que las diversas motivaciones repercuten en la construcción de un régimen internacional contra la trata de personas con su particular vinculación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Cabe señalar la importancia e influencia de la sociedad civil sobre el inicio de las negociaciones entre los Estados para tomar acciones concretas que combatan las redes delictivas que trascienden fronteras. Pues las repercusiones negativas a nivel económico, político, social, y emocional de los ciudadanos, impiden la garantía de sus principales derechos como son la seguridad, dignidad y libertad. Ante estas amenazas internacionales, las organizaciones de la sociedad civil, con colaboración de los organismos internacionales; han jugado un rol fundamental para ejercer presión sobre las autoridades, que acorde a sus competencias, tienen la obligación de establecer políticas y planes para combatir el delito de trata de personas.

De esta manera, se logró responder la pregunta de investigación a la luz del marco teórico utilizado, al tiempo que se pudo constatar la necesidad de los Estados por mantener un margen legal, para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional. Por tanto, sigue vigente para explicar esta concepción tanto un elemento particular del neoliberalismo como de la teoría constructivista. Es así como, se infiere en una condición de lo internacional con una influencia en paralelo de las circunstancias nacionales que conllevan a tener este tipo de desarrollo y acciones entre los Estados.

El liberalismo según la premisa establecida nos señala que existe una proposición sobre la interdependencia que lleva a los Estados a cooperar; por tanto también las motivaciones o intereses son elementos para considerar. Tras lo expuesto, se concluye que el caso comparativo, si bien existen peculiaridades con cada caso, las motivaciones son de carácter político, en el que trasluce la necesidad social común y el fortalecimiento del estado, considerando un régimen internacional establecido a raíz de un convenio internacional como es el de Palermo y su Protocolo sobre la trata de personas. Por otro lado, es claro que el

Estado es un representante internacional en el que sus actores se transforman en un conglomerado que enfatiza el interés de este.

Lo que lleva a la firma de los instrumentos jurídicos, es la existencia de víctimas, condiciones socioeconómicas y situaciones similares. Si bien, existe una tendencia *suigeneris* en torno a los casos o del análisis estructural con cada país; la necesidad de primero luchar contra un delito transnacional, y segundo, proteger y brindar asistencia a las víctimas es el escenario principal como motivación de los Estados para la firma de instrumentos legales y generar un ordenamiento de la cooperación internacional.

En definitiva, es importante recalcar que el crimen organizado transnacional, y en este caso en particular de la trata de personas, es dinámico y sus *modus operandi*, se transforma con el tiempo. Por lo tanto, la cooperación internacional es fundamental para sumar esfuerzos entre países y poder combatirlo. Para esto, se requiere necesariamente la firma de instrumentos jurídicos que acuerden y especifiquen la cooperación binacional.

Por medio de dichos instrumentos, se establecen protocolos específicos de acción, se concreta intercambio de información para garantizar operativos de investigación, de prevención, de judicialización y de protección a víctimas. Además, la asistencia técnica a través de capacitaciones, información respecto a buenas prácticas, en fin, el compartir conocimiento; permite el fortalecimiento institucional para que los Estados puedan responder de manera más eficaz a los fenómenos y delitos que afectan el bienestar de la sociedad.

La trata de personas es un grave delito que afecta a nivel mundial, explotando y vulnerando los derechos humanos de miles de personas. Para combatir eficazmente este flagelo, es fundamental establecer una cooperación bilateral sólida y efectiva entre países afectados, como en el caso de Ecuador y sus relaciones con Perú y Chile.

Para esta reflexión final, en primer lugar, es importante destacar que la trata de personas es un problema transnacional que requiere un enfoque integral y coordinado. La cooperación bilateral entre Ecuador y Perú puede desempeñar un papel fundamental en la prevención, persecución y protección de las víctimas. Ambos países comparten una frontera común, lo que facilita el tráfico ilegal de personas. Es crucial fortalecer los mecanismos de intercambio de información, capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y mejorar la cooperación judicial para garantizar una respuesta conjunta y eficiente.

Además, Ecuador y Chile también pueden colaborar de manera significativa en la lucha contra la trata de personas. Aunque no comparten una frontera terrestre, ambas naciones están

conectadas geográficamente y comparten rutas de tráfico ilegal. Fortalecer la cooperación bilateral en este ámbito implica el intercambio de información sobre redes de tráfico y actividades sospechosas, así como la implementación de estrategias conjuntas de prevención y persecución. La colaboración también debe extenderse a la asistencia y protección a las víctimas, proporcionando refugio seguro, atención médica, apoyo psicológico y reintegración social.

Para mejorar la cooperación bilateral en la lucha contra la trata de personas, es necesario establecer canales de comunicación directa y ágil entre los organismos encargados de combatir este delito en ambos países. Esto incluye la creación de unidades especializadas, la realización de reuniones periódicas, el intercambio de buenas prácticas y la coordinación de operativos conjuntos. Además, se deben fomentar campañas de sensibilización y educación pública en ambos países para concienciar sobre los peligros de la trata de personas y promover la denuncia de casos.

Es fundamental que los gobiernos de Ecuador, Perú y Chile asignen los recursos necesarios para fortalecer la lucha contra la trata de personas. Esto implica la inversión en capacitación para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la mejora de la infraestructura y los sistemas de identificación y protección de víctimas, así como el fortalecimiento de la cooperación con organizaciones internacionales y ONG especializadas en este tema.

En resumen, la trata de personas es un delito que requiere de una respuesta integral y coordinada. La cooperación bilateral entre Ecuador y sus vecinos, tanto Perú como Chile, puede desempeñar un papel clave en la prevención, persecución y protección de las víctimas. Fortalecer los mecanismos de intercambio de información, la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la coordinación de acciones conjuntas son elementos fundamentales para combatir eficazmente este delito y garantizar la justicia y la protección de los derechos humanos.

Lista de referencias

- ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2002. “Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas”. <https://bit.ly/3vMqE3c>
- Acuerdo Binacional (Acuerdo Binacional entre la República del Perú y la República del Ecuador para la Prevención e Investigación del delito de Trata de Personas y la Asistencia y Protección Integral de sus Víctimas). 2016. <https://bit.ly/3iee3BY>
- Agius, Christine. 2013. “Social Constructivism”. En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 87-103. Oxford: Oxford University Press.
- Anaya, Alejandro. 2014. *Los Derechos Humanos en y desde las Relaciones Internacionales*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Anderson, Bridget and Andrijasevic, Rutvica. 2008. “Sex, slaves and citizens: the politics of anti-trafficking” <https://bit.ly/3LrXrDI>
- Arenas, Alberto. 2021. Diagnóstico situacional sobre el tráfico y la trata de personas en el contexto de la crisis humanitaria en la zona transfronteriza de Perú y Ecuador. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/ecuador/diagn-stico-situacional-sobre-el-tr-fico-y-la-trata-de-personas-en-el-contexto-de-la>
- Blanco, Cristina y Chiara Marinelli. 2017. “Víctimas de trata de personas versus migrantes en situación irregular: Retos y lineamientos para la atención y protección de las víctimas de trata de personas extranjeras en el Perú”. *Derecho PUCP*. (78), 173-198. <https://bit.ly/3wJoK3o>
- Bonacic, Daniela. 2012. “Informe sobre Trata de Personas en Chile: Un Análisis Legislativo e Institucional en el Marco de la Nueva Ley 20.507”. Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Brand, Megan. 2010. “International cooperation and the anti-trafficking regime”. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, Vol. 71, December.
- Carnevali, Raúl. 2013. “La trata de personas y la normativa internacional. Algunas consideraciones de su regulación en Chile”. *Diritto Penale Contemporáneo*. (4), 170-185. <https://bit.ly/3z0QSkv>

- Coloma, Soledad. 2012. “Diagnóstico sobre trata de personas en los cantones de Otavalo y Cotacachi, provincia de Imbabura”. Quito: OIM y FLACSO.
- Convenio intersectorial para aprobar e implementar el Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2013. <https://bit.ly/3CRBH0A>
- Convenio Marco (Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional en materia de Trata de Personas entre el Ministerio del Interior de la República del Perú y el Ministerio del Interior de la República del Ecuador). 2013. <https://bit.ly/3vR3okI>
- Chimni B.S. 2016. “International Organizations, 1945– Present”. En *The Oxford Handbook of International Organizations*, editado por Jacob Katz Cogan, Ian Hurd e Ian Johnstone 113-132. Oxford: Oxford University Press.
- Declaración de Chiclayo. 2013. Declaración Conjunta Binacional Presidencial Ecuador - Perú sobre la comisión de vecindad Ecuador - Perú.
- Declaración Presidencial (Declaración del Encuentro Presidencial y VII Reunión del Gabinete Binacional de Ministros Perú-Ecuador). 2013. <https://bit.ly/3yShIeF>
- Decreto Supremo No. N° 017-2017-IN, de 17 de junio de 2017, a través del cual se ordena de manera ordena y estructurada las competencias de cada institución estatal para hacer frente al delito de Trata de Personas en el Perú.
- Departamento de Estado. 2014. *Trafficking in Persons Report*. Washington.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons, y Geoffrey Garrett. 2007. “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” *Annual Review of Sociology* 33: 449-472. <https://bit.ly/3gVXyYI>
- Dunne, Tim y Marianne Hanson. 2013. En *Human Rights: Politics and Practice*, editado por Michael Goodhart, 42-57. Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, Martha y Kathryn Sikkink. 1998. “International Norm Dynamics and Political Change”. *International Organization* 52 (4): 887-917. <https://bit.ly/3uMGZDJ>.
- Galdos, Melina. 2016. El proceso de estructuración de mecanismos de cooperación bilateral: consideraciones para la lucha contra la trata de personas a partir del caso peruano-ecuatoriano. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- García, María Ángela, 2014. "La Trata de Menores con Fines de Explotación Sexual: Factores de Vulnerabilidad del Ecuador como País de Origen, Tránsito y Destino", Tesis de Grado- Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Disponible en:
<http://bit.ly/47QkqBM>
- Gomez-Mera, Laura. 2017. "The Global Governance of Trafficking in Persons: Toward a Transnational Regime Complex". *Journal of Human Trafficking*. 3. 1-24.
<https://bit.ly/3ibq6Qr>
- INEI (Instituto de Estadísticas y Censo del Perú). 2012. "Estadísticas de trata de personas 2011 – 2019". Página 11. Disponible en: <https://bit.ly/49S0ikE>
- Jackson, Robert y George Sørensen. 2013. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. New York: Oxford University Press.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. London: SAGE
- Magliano, María José y Janneth Clavijo. 2011. "La trata de persona en la agenda política sudamericana sobre migraciones: La securitización del debate migratorio". *Análisis Político*, 24 (71), 149-163. <https://bit.ly/2SRvrS6>
- Maldonado Vivar, Sebastián; Tatiana Puebla Núñez y Teresa Soto Castillo. 2019. "Caracterización nacional de las víctimas de trata de personas en Chile, 2012-2018: Perfil sociodemográfico y acceso a salud". *Revista Espiga*. 18 (38), 158-178.
<https://bit.ly/3vNBx4F>
- McMillan, Susan. 1997. "Interdependence and Conflict". *Mershon International Studies Review* 41 (1): 33-58.
- Memorando de Entendimiento (Memorando de Entendimiento entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de la República de Chile y el Ministerio del Interior de la República del Ecuador para la Prevención e Investigación del delito de Trata de Personas y la asistencia y protección de sus víctimas). 2015. <https://bit.ly/3cfcuzT>
- Memorando de Entendimiento (Memorando de Entendimiento entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de la República de Chile y el Ministerio del Interior de la República del Ecuador para la Prevención e Investigación del delito de Trata de Personas y la asistencia y protección de sus víctimas). 2015. <https://bit.ly/3cfcuzT>

- Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas. 2020. *Datos 2011-2019*. <https://bit.ly/3uJXdxe>
- Ministerio del Ecuador. 2012. «Informe de cumplimiento por ejes del "Plan Nacional para la prevención y sanción de la Trata de Personas y Protección integral a las víctimas", en el Ecuador.» Quito, 2012.
- Ministerio del Interior del Ecuador. 2013. Plan de Acción Contra la Trata de Personas en Ecuador. p. 13-15.
- Ministerio del Interior del Perú. 2016. Guía para la investigación de casos de Trata de Personas en el Perú. Disponible en: <https://bit.ly/40X1vTy>
- Ministerio del Interior. 2013. «Informe de las actividades realizadas por la Unidad contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes por ejes del Plan Nacional para la prevención y sanción de la Trata de Personas y protección integral a las víctimas».
- Monesterolo, Adriana y Efrén Guerrero. 2014. “Respuesta sistémica del Estado respecto a la trata de personas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (14), 104-119. <https://bit.ly/40W5JLd>
- Montenegro, Vanessa. 2021. Diseño y Fallas de Implementación de la Política Pública Antitrata. Casos Argentina y Colombia. FLACSO - ECUADOR, tesis de doctorado. Disponible en: <https://bit.ly/3RfFNag>
- Moravcsik, Andrew. 1993. "Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 473- 523. <https://bit.ly/2S3zdYJ>
- Morgan, Patrick. 2013. “Liberalism”. En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 28-41. Oxford: Oxford University Press.
- MOU. 2013. Memorando de Entendimiento Ecuador - Perú contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes
- MOU. 2016. Memorando de Entendimiento Ecuador - Perú contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes.
- ONUDD (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas.

- . 2010. *Marco Internacional de Acción para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas*. Nueva York: ONU
- . 2012. *El estado de la trata de personas en el Perú*. Lima: ONU.
- . 2012. *Estudio sobre el estado de la trata de personas en Ecuador*. Lima: ONU.
- . 2014. *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. Nueva York: Naciones Unidas.
<https://bit.ly/49LMwQJ>
- . 2018. *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. Nueva York: Naciones Unidas.
<https://bit.ly/46svbsZ>
- . 2019. *Papel de la Sociedad Civil en la Lucha Contra la Trata de Personas*. Nueva York: Naciones Unidas. <https://bit.ly/3RfgkOl>
- . *United Nations Office on Drugs and Crime*. 2023. <https://bit.ly/3sUHJeU>
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2017. *Memorias del Programa Contra la Trata de Personas de la Organización Internacional para las Migraciones, OIM-Ecuador, 2006-2016*. Quito: OIM.
- . 2014. "La OIM Apoya al Ecuador en la lucha contra la Trata de Personas". Disponible en: <https://bit.ly/3MVYopi>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2014. "Las Naciones Unidas y el Gobierno de Perú colaboran para combatir la Trata de Personas". Disponible en: <https://bit.ly/3QTqe6S>
- Pease, Kelly-Kate. 2007. *International Organizations Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*. Third Edition.
- Quintana, María Soledad y César Augusto Bernal. 2011. "Políticas anti-trata en la región andina". *Andina Migrante*. (11), 2-10. <https://bit.ly/3qqIZRC>
- Raghavan, Chakravarthi. 2004. "Globalización y movimientos migratorios". *Alternativa Sur* 3 (1): 27-36.
- Reus-Smit, Christian y Duncan Snidal ed. 2008. *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, William. 2007. *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

- Russett, Bruce. 2013. "Liberalism". En *International Relations Theories Discipline and Diversity*, editado por Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith, 94-113. Oxford: Oxford University Press.
- Sprinz, Detlef F. y Yael Wolinsky-Nahmias (eds.). 2011. *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*. University of Michigan Press.
- Trafficking in Person (TIP REPORT). 2023. "Reportes de la Trata de Personas en Ecuador, Colombia y Perú, años 2016 – 2022". Disponible en: <https://bit.ly/3G154JK>
- U.S. Department State. 2014. *Trafficking in Persons Report*. Estados Unidos: Bureau of Public Affairs
- Villarreal Tobar, Beatriz, ed. 2017. "Mindalae. Tradición con responsabilidad. Guía para la prevención de la trata de personas con fines de explotación laboral de niños niñas y adolescentes de los pueblos Kichwa Otavalo y Cotacachi". Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH. <https://bit.ly/3wMnrR2>
- Villarreal Tobar, Beatriz, ed. 2017. "Mindalae. Tradición con responsabilidad. Guía para la prevención de la trata de personas con fines de explotación laboral de niños niñas y adolescentes de los pueblos Kichwa Otavalo y Cotacachi". Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH. <https://bit.ly/3wMnrR2>
- Viotti, Paul y Mark Kauppi. 2012. *International Relations Theory*. Fifth edition. New York: Pearson Education, Inc.
- Walk Free Foundation. 2018. Informe Regional de América. <https://www.globallslaveryindex.org/>
- Wendt, Alexander. 1994. "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*, (88), 384-396. <http://www.jstor.org/stable/2944711>
- . 2004. *Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press