

**DIAGNÓSTICO SOBRE  
LA TRATA DE PERSONAS EN  
EL CANTÓN SANTO DOMINGO,  
PROVINCIA DE SANTO  
DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS**

**Jefe de Misión - OIM**

Rogelio Bernal

**Autor:**

Soledad Quintana (FLACSO – Ecuador)

**Coordinadora del Equipo de Investigación:**

Gioconda Herrera (FLACSO – Ecuador)

**Metodología:**

OIM y FLACSO

**Revisión Edición de contenidos**

Argentina Santacruz - OIM

Adriana Montenegro - OIM

Belén Rodríguez - OIM

**Diagramación:**

Digital Center

**Primera edición:**

Mayo 2012

Quito, Ecuador

# ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. INTRODUCCIÓN</b>   | <b>4</b>  |
| <b>2. CONTEXTO GEOGRÁFICO Y CARACTERIZACIÓN POBLACIONAL</b>                            | <b>6</b>  |
| <b>3. LA TRATA DE PERSONAS EN SANTO DOMINGO: CUESTIONES METODOLÓGICAS</b>              | <b>9</b>  |
| <b>4. EL PAPEL DEL ESTADO: INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN</b>                                 | <b>10</b> |
| <b>5. EL PAPEL DEL ESTADO: PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS</b>        | <b>23</b> |
| 5.1 Sistema de Protección a Víctimas y Testigos  | 23        |
| 5.2 Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia | 25        |
| 5.3 Centro de Protección de Derechos del MIES-INFA                                     | 26        |
| 5.4 Patronato Provincial de Amparo Social Tsáchila                                     | 28        |
| 5.5 Ministerio de Salud  | 31        |
| <b>6. MESA DE MOVILIDAD HUMANA</b>   | <b>35</b> |
| <b>7. CONCLUSIONES</b>   | <b>37</b> |
| <b>8. RECOMENDACIONES</b>  | <b>43</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>  | <b>45</b> |

## GLOSARIO DE SIGLAS

|               |   |                |  |
|---------------|---|----------------|--|
| <b>ACNUR</b>  | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados                       | <b>DINAPEN</b> | Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes |
| <b>ACJ</b>    | Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador                                       | <b>DYA</b>     | Centro de Desarrollo y Autogestión   |
| <b>CAISS</b>  | Centro de Atención Infecciones Sexuales (Ministerio de Salud Pública del Ecuador) | <b>FASCA</b>   | Fundación Acción Social Cáritas  |
| <b>CCNA</b>   | Concejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia                                    | <b>FAS</b>     | Fundación Ambiente y Sociedad  |
| <b>CDP</b>    | Centro de Protección de Derechos  | <b>HIAS</b>    | Hebrew Immigrant Aid Society (por sus siglas en inglés)                      |
| <b>CONSEP</b> | Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas                    | <b>INFA</b>    | Instituto de la Niñez y la Familia   |
| <b>COOTAD</b> | Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.      | <b>MIES</b>    | Ministerio de Inclusión Económica y Social                                   |
| <b>DDHH</b>   | Derechos Humanos  | <b>NNA</b>     | Niños, Niñas y Adolescentes  |
|               |   | <b>OIM</b>     | Organización Internacional para las Migraciones                              |
|               |   | <b>ONG</b>     | Organización No Gubernamental  |

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>PJ</b>        | Policía Judicial  |
| <b>Red PINA</b>  | Red de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia |
| <b>SENPLADES</b> | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo       |
| <b>VdT</b>       | Víctima de trata de personas                            |

## PRESENTACIÓN

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha venido trabajando a nivel internacional en el tema de trata de personas desde 1994 en el contexto amplio de la gestión migratoria. Desde entonces, la Organización ha llevado a cabo alrededor de 800 proyectos en 100 países y ha proporcionado asistencia a unas 20.000 personas que fueron objeto de trata, con un enfoque de respeto a los derechos humanos de las víctimas que privilegia el bienestar físico, mental y social de la persona y de su comunidad, al tiempo que trabaja en el fortalecimiento institucional, de gobiernos y la sociedad civil. Con este propósito en mente, la OIM ha llevado a cabo una serie de estudios cuantitativos y cualitativos a nivel nacional y regional sobre el tema, con el fin de documentar adecuadamente su labor y aquélla que realiza con otros interlocutores, al tiempo que canaliza una mayor cooperación interinstitucional e interestatal en el tema.

En octubre del 2006 el Estado Ecuatoriano aprueba mediante Decreto Ejecutivo No. 1823, Registro Oficial # 375, el Plan Nacional Contra la Trata de personas, Tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral, y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores, con lo cual reafirmó su compromiso de establecer como política pública prioritaria el combate a la trata de personas. No obstante en el año 2010 se propuso una reformulación del Plan con el fin de enfocar de manera especializada la problemática de la trata de personas, ofreciendo un enfoque integral basado en la prevención, la protección de las víctimas, la investigación y sanción; que al mismo tiempo promueva acciones integrales y coordinadas entre las diferentes instituciones del Estado, así como una mejor coordinación con la sociedad civil, las organizaciones y la cooperación internacional.

Por su parte, el Programa contra la Trata de Personas que OIM-Ecuador inició en el año 2006, en coordinación con USAID, busca apoyar la implementación del Plan Nacional para combatir la trata de personas. El Programa tiene como objetivo que los Gobiernos Locales en las ciudades designadas (Colta y Guamote en Chimborazo, Ibarra, Cotacachi y Otavalo en Imbabura, Santo Domingo y Lago Agrio) implementen políticas para apoyar el Plan Nacional. Entre las acciones primordiales de ese componente, se encontraba la realización de diagnósticos locales sobre la situación de la trata de personas en los cantones donde viene trabajando, con el propósito de caracterizar el delito y analizar la respuesta de actores públicos y privados frente a este fenómeno, con el fin de orientar y concentrar los esfuerzos en la adopción de medidas tendientes a combatir la problemática.

Desde esta perspectiva OIM-Ecuador contrató un equipo investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador para determinar desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo las modalidades de la trata que afectan a

cada uno de los cantones y cuáles son las acciones que realizan los diferentes actores en términos de prevención y protección de las víctimas, así como de investigación y sanción del delito. Esto en última instancia permitió formular algunas recomendaciones hacia la construcción de una política pública en cada una de las localidades.

La presentación de estos estudios a los estamentos públicos, privados y de la sociedad civil, tanto a nivel local como nacional, tiene como objetivo servir de instrumento para la discusión, análisis e investigación del fenómeno de la trata de personas en el Ecuador y a nivel regional; así como el establecimiento de un marco de políticas públicas y acciones locales y nacionales más específicas que atiendan a las particulares características de los cantones en mención.

Agradecemos desde ya al Ministerio del Interior, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Colta, Guamote, Ibarra, Otavalo, Cotacachi, Santo Domingo, Lago Agrio y San Lorenzo, a los organismos internacionales y a la sociedad

civil que ayudaron para la recopilación de la información de los diagnósticos, así como su presentación a nivel local y nacional. Asimismo, reconocemos el trabajo del equipo investigador de FLACSO-Ecuador en la recopilación, sistematización y elaboración de los diagnósticos. Finalmente, agradecemos a USAID por el generoso apoyo financiero para la realización de los estudios, sin el cual no sería posible la presentación de este esfuerzo conjunto.

**Rogelio Bernal, Jefe de Misión, OIM Ecuador**

## INTRODUCCIÓN

Ubicado al límite entre la sierra y la costa del Ecuador, Santo Domingo de los Tsáchilas fue hasta hace poco cantón de la provincia de Pichincha y en 2007 se convirtió en provincia. Su capital, del mismo nombre, es la cuarta ciudad del país, después de Guayaquil, Quito y Cuenca, y por su ubicación estratégica constituye un punto de importantes flujos comerciales y humanos, sobre todo de migración interna proveniente de todo el territorio ecuatoriano.

Sobre la base de esta realidad, el presente diagnóstico hace una caracterización de la trata de personas en dicho cantón y las respuestas de actores públicos y privados frente a este fenómeno. Para ello, se buscó determinar cuáles son las modalidades de trata de personas que afectan al cantón y cuáles son las acciones que realizan esos actores en términos de prevención, protección de las víctimas e investigación y sanción. A partir de esta información se realizan algunas recomendaciones hacia la construcción de una política contra la trata de personas a nivel local.

El diagnóstico se efectuó a partir de entrevistas personales a funcionarios de instituciones gubernamentales, internacionales y organizaciones de la sociedad civil, así como a líderes comunitarios. Si bien se planificó entrevistar a víctimas de trata rescatadas en el cantón de Santo Domingo, esto no fue posible debido a que, al momento de levantar la información de campo, no existían víctimas rescatadas en las instituciones locales de acogida<sup>1</sup>. También se consultó a la Fundación Nuestros Jóvenes de Quito, que administra una casa de acogida con víctimas procedentes de todo el país, sin embargo, sus encargados manifestaron que, como política institucional, no permiten el contacto con las víctimas.

Las instituciones gubernamentales consultadas fueron: la Policía Judicial, la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), Defensoría del Pueblo, la Delegación Provincial de la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Inclusión Económica y

<sup>1</sup> Como se verá más adelante, en Santo Domingo existe el Centro de Acogida Valle Feliz.

Social (MIES) – Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INFA) y su Centro de Protección de Derechos (CDP), el Consejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia (CCNA), el Ministerio de Salud (a través del Centro de Salud Augusto Egas y el Centro de Atención a Infecciones de Transmisión Sexual (CAISS), unidad encargada de los exámenes profilácticos de las trabajadoras sexuales), el Gobierno Autónomo Municipal de Santo Domingo y el Patronato de Amparo Social Tsáchila.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) consultadas fueron Fundación Acción Social Cáritas- Santo Domingo (FASCA) y la Fundación Ambiente y Sociedad (FAS); y como organismos internacionales se consultó a ACNUR y HIAS. También se realizó entrevistas a promotores de salud y líderes comunitarios.

En cuanto al abordaje teórico de la trata de personas, en el presente documento se utiliza el enfoque de derechos de la víctima, que incorpora la estrategia de las “3P”: prevención, protección a víctimas e investigación y sanción, que no sólo reconoce que las víctimas han caído en manos de los tratantes, sino que las inscribe en un orden económico global específico y en

contextos sociales prevalecientes, considerando además la existencia de una demanda y oferta de personas que propicia el delito (Martynov, 2008: 68). En consecuencia, este paradigma<sup>2</sup> no comprende únicamente

...la adopción de medidas tendentes a la armonización de las legislaciones penales de los distintos países para conseguir una mayor eficacia en la erradicación de estas conductas delictivas, sino también de la prevención de este tipo de conductas y de la protección de las víctimas de la trata de seres humanos (Villacampa, 2011: 8).

---

2 Este paradigma se despliega con claridad en el Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos de 2005, conocido como Convenio de Varsovia. En el preámbulo del Convenio se exponen los valores añadidos para el combate de la trata de personas: “el primero de ellos, y quizá el más trascendente, es que representa el reconocimiento de que la trata de personas constituye una vulneración esencial de los derechos humanos, así como de la dignidad y la integridad de la persona, por lo que se requiere mayor protección para las víctimas de este tipo de delitos del que hasta ahora ha sido dispensada en otros instrumentos internacionales. El segundo de ellos es que el Convenio se aplica a todo supuesto de trata de personas, tanto si es nacional como transnacional, tanto si constituye una manifestación de delincuencia organizada como si no, en particular en vistas a articular la cooperación internacional. En tercer lugar, el Convenio prevé un sistema de monitorización para asegurar que las partes cumplan con sus previsiones de manera efectiva. En cuarto y último lugar, el Convenio toma en consideración la igualdad de género entre sus disposiciones” en <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-14.pdf>. Visitado el 2 de agosto 2011.

A partir de lo expuesto, el diagnóstico analiza los ejes de sanción del delito de la trata de personas, prevención y protección de las víctimas así como el nivel de conocimiento y la manera cómo los diferentes actores locales abordan la problemática. Para ello, el análisis presenta dos niveles, uno que busca entender el conocimiento efectivo de los actores consultados, es decir, su manejo sobre la definición de la trata, el marco normativo, las acciones que realiza su institución frente al delito y las estadísticas que maneja. Y otro que indaga en su percepción sobre el delito, los tipos de trata, las poblaciones que estarían siendo afectadas y sus sugerencias de posibles soluciones a esta problemática.

El documento está dividido en seis partes. A manera de contexto, la primera parte delimita el ámbito geográfico y poblacional que será objeto de análisis en el presente estudio. La segunda parte hace referencia a la metodología utilizada y a los principales problemas metodológicos que se enfrentaron al momento de analizar los datos recabados en campo. La tercera parte describe la respuesta estatal con respecto a la investigación y sanción del delito de la trata en Santo Domingo, a la vez que intenta caracterizar la problemática en el cantón. La cuarta parte se

refiere a la respuesta estatal frente a la prevención, protección y restitución de derechos de las víctimas. La quinta parte realiza un mapeo de los actores de la sociedad civil y de la cooperación internacional, las acciones que realizan en el cantón y su relación con la prevención de la trata de personas o la protección de las víctimas. Finalmente, la última parte corresponde a las conclusiones y recomendaciones.

## CONTEXTO GEOGRÁFICO Y CARACTERIZACIÓN POBLACIONAL

Santo Domingo de los Tsáchilas se provincializa el 6 de noviembre de 2007<sup>3</sup>, anteriormente fue un cantón de la provincia de Pichincha, por lo que la mayor parte de los datos correspondientes a este cantón aparecen en referencia a los del Pichincha<sup>4</sup>. Se ubica en la parte noroccidental de la cordillera de los Andes, en la zona húmeda tropical. El clima de la zona es húmedo-tropical lo que ha permitido una abundante producción agrícola y ganadera para la exportación, principalmente de banano, café, cacao y frutas tropicales.

Santo Domingo de los Tsáchilas es uno de los centros poblados que históricamente ha presentado marcadas diferencias con respecto al resto de ciudades en el Ecuador, principalmente por ser un centro de integración entre la sierra y la costa. Con el nacimiento de la República surge la idea de unir ambas regiones mediante rutas fáciles y más cortas para ampliar el comercio interno y externo. Con constantes procesos de

mantenimiento, la vía Alóag- Santo Domingo fue considerada desde mediados del siglo XX el eje vial fundamental desde la sierra hacia por lo menos cuatro de las cinco provincias de la costa. Antes de 1920, y gracias al trazado de esta vía, a Santo Domingo fueron llegando los primeros colonos ecuatorianos y extranjeros, sobretodo jornaleros, caucheros, contratistas de obras públicas y hacendados, que van ocupando parte de los territorios tsáchilas.

La década de los sesenta es definitiva en la conformación de lo que hoy es la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas que, debido a los procesos de Reforma Agraria en el país, se ve marcada por la migración interna de carácter agrícola. La expansión territorial y la demanda de vivienda transformaron las tierras rurales en urbanas, sin control municipal ni estatal. Esta situación, acompañada de las ventajas económicas de la zona, favoreció su crecimiento demográfico. Entre 1974 y 1990, la población urbana de Santo Domingo se incrementó 4 veces, manteniendo una tasa de crecimiento anual del

3 Registro Oficial No. 205.

4 Como Cantón, Santo Domingo de los Colorados se inscribe el 3 de julio de 1967.

10%, siendo una de las ciudades intermedias de mayor crecimiento a nivel nacional.

El censo de 2010 estima la población cantonal en 368.013 habitantes, de los cuales 50,25% son mujeres y 49,75% son hombres. Según SENPLADES (2010) en Santo Domingo de los Tsáchilas el crecimiento de la población de jóvenes entre los 15 y 19 años es del 10,27%, del 9,36% en los jóvenes entre 20 y 24 años, y del 7,60% en los jóvenes entre los 25 y 29 años. Estos porcentajes indican que la población irá aumentando, así como también la demanda de empleos. Al mismo tiempo, la población del grupo entre las edades de 30 y 84 años, equivalente al 36,62% de la población total, mantiene un proceso de decrecimiento paulatino.

El centro urbano está conectado por carreteras de primer orden con otras ciudades, así tenemos la vía: Santo Domingo-Chone-Portoviejo; Santo Domingo-Quinindé- Esmeraldas; Santo Domingo-Quevedo-Guayaquil; Santo Domingo-Quito-Latacunga- Ambato, lo que ha influido en el importante desarrollo comercial de la zona.

La conformación poblacional del centro

urbano es fundamentalmente mestiza, de inmigrantes provenientes principalmente de las provincias de Pichincha, Manabí, Loja y Cotopaxi. La mayor parte de la población está dedicada al comercio y a la agricultura, sectores en donde existe un alto porcentaje y fuertes procesos de tercerización y de informalidad. Estas condiciones socioeconómicas, unidas a su ubicación geográfica, hacen de Santo Domingo un área de alta migración, donde fácilmente la trata de personas se puede ocultar.

## LA TRATA DE PERSONAS EN SANTO DOMINGO: CUESTIONES METODOLÓGICAS

Los registros oficiales y estadísticas sobre la trata de personas en el cantón están a cargo de las instituciones que forman parte del sistema de operación de justicia y de investigación. No existe un registro único y cada uno responde a las perspectivas institucionales del delito, lo que

dificulta la obtención y el análisis de la información.

Las estadísticas de la Fiscalía General del Estado muestran los siguientes reportes del delito de trata en la provincia de Santo Domingo desde 2008 hasta el mes de marzo de 2011.

**Cuadro No. 1**

| Año          | Número denuncias | Indagación previa | Desestimación | Instrucción fiscal | Dictamen acusatorio | Dictamen Abstentivo | Juicios  | Sobre-seimiento | Sentencia Condenatoria | Sentencia Absolutoria |
|--------------|------------------|-------------------|---------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------|-----------------|------------------------|-----------------------|
| 2008         | 3                | 2                 | 0             | 4                  | 1                   | 1                   | 0        | 0               | 0                      | 0                     |
| 2009         | 16               | 9                 | 1             | 2                  | 1                   | 0                   | 4        | 2               | 0                      | 0                     |
| 2010         | 0                | 1                 | 0             | 0                  | 2                   | 0                   | 0        | 1               | 0                      | 0                     |
| 2011         | 10               | 10                | 0             | 0                  | 1                   | 0                   | 0        | 0               | -                      | -                     |
| <b>TOTAL</b> | <b>29</b>        | <b>22</b>         | <b>1</b>      | <b>6</b>           | <b>5</b>            | <b>1</b>            | <b>4</b> | <b>3</b>        | <b>0</b>               | <b>0</b>              |

Fuente: Fiscalía General del Estado. Dirección de Gestión Procesal  
Elaboración propia

Mientras estos son los datos presentados por la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo no ha conocido de ninguna causa sobre trata de personas en la que tuviera que

actuar sobre el debido proceso y no ha recibido denuncias específicas de trata de personas desde el mes de marzo del 2011, cuando se incorporaron las nuevas autoridades. Sin

embargo, el Delegado Provincial de la Defensoría del Pueblo pese a expresar confusiones con relación a la definición legal del delito, admite la existencia del mismo en la zona.

En la tabla a continuación, se observan los registros de la DINAPEN. Tal como los funcionarios de esta instancia han llegado a comprender la trata de personas, el delito se ubicaría en el apartado de delitos sexuales<sup>5</sup>, y observamos que desde 2005 hasta el presente, se han receptado 13 casos en total, siendo el año 2009 en el que se registra el mayor número. Por otra parte, si bien DINAPEN no registra casos de trata con fines de mendicidad, sí

---

5 “En el caso ecuatoriano, la descripción de la conducta de *trata con fines de explotación sexual* está prevista dentro del Código Penal en el capítulo “De los delitos de explotación sexual”, bajo la denominación del delito de “Traslado y entrega de personas para explotación sexual (...) Si bien dicho tipo penal se refiere a diversas formas de explotación sexual, que incluye la pornografía infantil, la utilización por la fuerza de personas para espectáculos sexuales y el turismo sexual, el Código Penal conserva la figura del *proxenetismo* que dispone: “El que promoviere o facilitare la prostitución de otra persona será sancionado con pena de prisión de uno a tres años, salvo que tuviere a su cargo una casa de tolerancia, establecida conforme a los reglamentos que la autoridad competente expidiere para esta clase de establecimientos” (Artículo 528.1) (Defensoría del Pueblo, 2010: 19). De ahí que muchas veces un delito de trata no se juzgue por el tipo penal de “Traslado y entrega de personas para explotación sexual” sino por proxenetismo el cual tiene una pena menor.

registra casos de acogimiento por mendicidad, que podrían estar vinculados a ese tipo de trata<sup>6</sup>. Esta misma institución tampoco registra casos de explotación laboral, no obstante, como se verá más adelante, en ciertos años la Fiscalía llegó a conocer de denuncias de esta modalidad de trata de personas en la provincia de Santo Domingo. Lo anterior demuestra que existe un vacío respecto de la coparticipación en el ámbito de la investigación entre estas dos instancias.

---

6 Es importante mencionar que el tema de acogimiento no es área de acción de la DINAPEN.

**Cuadro No. 2**

| <b>ACTIVIDADES</b>                   | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> | <b>2009</b> | <b>2010</b> | <b>2011</b> | <b>TOTAL</b> |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Denuncias Receptadas DINAPEN         | 40          | 42          | 64          | 105         | 120         | 89          | 41          | 460          |
| Delegaciones Receptadas DINAPEN      | 6           | 0           | 0           | 0           | 2           | 100         | 85          | 108          |
| NNA Desaparecidos                    | 35          | 42          | 58          | 78          | 96          | 85          | 37          | 394          |
| NNA Maltratados                      | 8           | 7           | 4           | 19          | 23          | 23          | 8           | 84           |
| Delitos Sexuales en NNA              | 2           | 0           | 3           | 3           | 4           | 1           | 3           | 13           |
| Explotación Sexual en NNA            | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| Explotación Laboral                  | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| NNA Abandonados                      | 0           | 0           | 1           | 5           | 4           | 20          | 1           | 30           |
| NNA Recuperados                      | 43          | 44          | 113         | 197         | 246         | 299         | 154         | 942          |
| NNA Acogidos en casa hogares         | 0           | 0           | 2           | 6           | 3           | 22          | 2           | 33           |
| NNA Retornados a sus hogares         | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 293         | 151         | 293          |
| NNA Secuestrados                     | 0           | 0           | 2           | 0           | 1           | 0           | 0           | 3            |
| NNA Acogidos por mendicidad          | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0            |
| NNA Aprehendidos (Delitos)           | 104         | 104         | 270         | 203         | 185         | 87          | 52          | 953          |
| NNA Aprehendidos por Contravenciones |             |             |             |             |             | 128         | 22          | 128          |

Fuente: Oficinas DINAPEN, Santo Domingo de los Tsáchilas, 2011.

Elaboración propia

Las diversas perspectivas que manejan los funcionarios frente al delito de trata de personas fue una de las dificultades metodológicas que presentó la realización del diagnóstico, y que nos condujo a pensar en las

disfuncionalidades y desarticulaciones que se han venido presentando en las fases de la ruta de atención de la trata de personas en Santo Domingo.

Otros problema metodológico encontrado es que la mayor parte de las poblaciones relevantes al estudio de la trata (tratantes, víctimas, enganchadores, migrantes en situación irregular) constituyen una “población oculta”, es decir, “se trata de un grupo de individuos cuyo tamaño y límites son desconocidos y de quienes no existe un marco de referencia” (Tyldum y Brunovskis, 2005:18). En este sentido, las estadísticas oficiales sobre casos de trata identificados en Santo Domingo no permiten determinar el número real de casos de trata, sino tan solo orientarnos sobre la problemática.

Por otro lado, tras el mapeo y contacto con los actores consultados, podemos decir que el conocimiento acerca del delito de trata de personas es muy limitado, tanto en el marco jurídico como en lo correspondiente a instancias y competencias dentro de la ruta de atención y restitución de derechos a víctimas de trata de personas. Normalmente, los funcionarios consultados asociaron el término trata de personas a trabajo sexual (sin trata de personas), conocido en el medio como “trata de blancas”. Es decir, existe una confusión entre el delito de la trata con fines

de explotación sexual, que anteriormente era conocido como “trata de blancas”<sup>7</sup>, con el proxenetismo y la explotación sexual comercial<sup>8</sup>. Esta falta de conocimiento acerca del concepto de la trata, genera por un lado debilidades al momento de reconocer las diversas manifestaciones de la trata, más si se toma en cuenta que no solo las mujeres son población en riesgo de este delito, y por otro,

7 Las primeras referencias al término “trata de blancas” aparecen en 1904, en el Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal Denominado Trata de Blancas donde se define a la “trata” como movilización entre fronteras de mujeres esclavas para la prostitución (Liga de Naciones, 1904). En 1910, mediante el Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas se amplía el término también al comercio interno de mujeres (Liga de Naciones, 1910), y en 1949 se consolida el vínculo entre trata de personas y trabajo sexual, a través del Convenio para la represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (este Convenio fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 317 (IV), de 2 de diciembre de 1949 y entró en vigor el 25 de julio de 1951). Transcurrieron cincuenta años para que, en el 2000, el Protocolo para prevenir, suprimir, castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Organizada Transnacional (1949), más conocido como Protocolo de Palermo, incluya modificaciones centrales que tienen que ver con la modificación del concepto y del término. El Protocolo señala que la movilización de una persona con el objetivo de ejercer el trabajo sexual no debe perseguirse como delito y que el derecho al trabajo es considerado un elemento importante de movilidad humana, con lo que se superó parcialmente el concepto de “trata de blancas” (el Protocolo entró en vigencia el 25 de diciembre de 2003).

8 En la página 12 se hace un análisis de estos términos.

que en cierta medida, se tienda a criminalizar el trabajo sexual, a pesar de ser una actividad legal en el Ecuador.

A este desconocimiento de los funcionarios debe añadirse la desconfianza de la población respecto de la justicia y la ética profesional de las instituciones (particularmente las policiales), lo que ha repercutido en el bajo nivel de denuncias, sin embargo, esto también puede deberse a que todos los aspectos relacionados con violencia sexual están ampliamente naturalizados en la zona.

## EL PAPEL DEL ESTADO: INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN

En el ámbito de la investigación y la sanción, Santo Domingo, como capital provincial, cuenta con la Delegación Provincial de la Fiscalía General del Estado, que posee una unidad de Delitos Transnacionales y Crimen Organizado en donde se manejan los delitos de trata de personas<sup>9</sup>. También cuenta con la Delegación Provincial de la Policía Judicial y de la DINAPEN, dos Juzgados de la Niñez y la Adolescencia y la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo de reciente creación.

### 1. Trata con fines de explotación sexual

El conocimiento sobre la normativa y demás convenios internacionales sobre trata de personas a nivel de funcionarios de la Fiscalía

---

<sup>9</sup> Esta unidad especializada se crea en noviembre de 2010, en el marco de la reforma institucional de la Fiscalía a nivel nacional, a partir de la cual se transfieren los casos de trata de la Unidad de Delitos Sexuales a esta nueva área, que investiga delitos como el tráfico de drogas y el crimen organizado (dentro del que se contempla a la trata de personas y los delitos informáticos).

en Santo Domingo es incipiente. Podemos decir que solo algunos de sus funcionarios conocen sobre el delito y los tipos de trata existentes. Los casos que se investigan y persiguen tienen que ver con la trata vinculada a la explotación sexual, para lo cual muchos de estos funcionarios se rigen por el texto del Código Penal.

Al preguntar sobre los casos de trata de personas a los que se ha dado seguimiento, la versión de Fiscalía recalcó el hecho de que casi no se han registrado denuncias por estos hechos. Sin embargo, se menciona la existencia de denuncias por desaparición o raptos de mujeres adolescentes que han ocurrido fundamentalmente en la zona urbana<sup>10</sup>. Por ejemplo, uno de los pocos casos procesados como trata de personas en esta zona fue el de dos menores colombianas que estaban siendo tratadas por su madre y que fueron acogidas por la Fundación Nuestros Jóvenes en Quito.

---

<sup>10</sup> Las denuncias por desaparición de personas podrían configurar un delito de trata, lamentablemente los procesos penales no prosperan por lo que no se puede conocer si efectivamente podrían llegar a constituirse como un caso de trata.

La Unidad de Delitos Sexuales de Santo Domingo actuó desde 2009 hasta 2010 en delitos de trata de personas. Durante ese período, los casos detectados como trata por explotación sexual en dicha unidad arrojan como resultado la presencia de víctimas mujeres, en su mayoría menores de edad (de entre 16 y 18 años), que son explotadas por sus padres o por dueños de prostíbulos. No obstante, según la versión de la Fiscal entrevistada, también existe presencia de mujeres mayores de edad.

Las víctimas no necesariamente son oriundas del cantón Santo Domingo, algunas son mujeres nacionales y extranjeras, que son trasladadas desde provincias cercanas como Manabí, Esmeraldas y Pichincha. En varios casos, las víctimas fueron trasladadas entre provincias, lo que indica que Santo Domingo se ubica como un sitio de paso, o de estadía temporal en las rutas de trata por explotación sexual. Para el seguimiento de estos casos la Fiscal señala haber actuado de oficio y con apoyo de la DINAPEN.

Como se señaló anteriormente, a partir de noviembre de 2010 los delitos de trata de personas pasan a formar parte de

las competencias de las Unidades de Delitos Transnacionales y Delincuencia Organizada. A decir de los funcionarios entrevistados, esta nueva organización institucional ha servido para una comprensión más integral del delito, por lo menos al interior de la Fiscalía. No obstante, existe consenso entre los funcionarios de esta institución sobre la necesidad de legislación local para enfrentar la trata de personas en la provincia, ya que se considera que el conocimiento acerca del marco normativo sobre el delito entre las instancias de investigación es todavía mínimo.

La Fiscal entrevistada también señaló la dificultad en la investigación y sanción en materia de trata de personas, debido a lo complejo que resulta atacar a las cabezas de las redes de tratantes, en vista de que éstas son muy poco visibles. Normalmente, los dueños o administradores de los prostíbulos presentan documentos que les permiten el funcionamiento legal, pero admite que, en algunas ocasiones, han encontrado irregularidades principalmente casos en que las propias autoridades locales han estado vinculadas a la entrega de documentos falsificados.

En cuanto a la percepción del delito en lo que concierne a los funcionarios de

Fiscalía, y según lo que señala el testimonio de la Fiscalía, debido a la complejidad que presenta el delito de trata de personas en Santo Domingo de los Tsáchilas, es necesario que las autoridades estén mejor informadas puesto que existen varias confusiones al respecto. Estas confusiones surgen porque la trata de personas en el cantón ha sido vinculada al proxenetismo y a explotación sexual comercial. Para clarificar los términos, nos basamos en la definición que entrega el diagnóstico realizado por ESQUEL y Defensa de los Niños Internacional (2006) en la zona de Santo Domingo sobre explotación sexual comercial:

La explotación sexual comercial, a diferencia de otros delitos sexuales, se caracteriza por la transacción comercial que media esta actividad (metálico o especie) (...) Aproximarse a la explotación sexual comercial, en la lógica de un 'negocio', permite efectivamente tomar medidas que controlen y sancionen a los explotadores (quienes venden, ofertan y usan) a sus víctimas (ESQUEL-DNI, 2006: 23).

La explotación sexual puede ser uno de los efectos de la trata de personas, no la trata de personas en sí misma, recordemos que la

trata de personas tiene unas características específicas que permiten la configuración del delito; la explotación sexual constituye un delito con una configuración distinta, sin embargo explotación sexual y trata de personas pueden estar asociadas.

En el ámbito de la investigación del delito, ha resultado frecuente observar que, en la fase de indagación previa, ciertos casos son catalogados como trata de personas, pero una vez realizada la fase de investigación, terminan sentenciados como otro tipo de delitos sexuales como la prostitución ajena, pornografía infantil y turismo sexual, lo cual reduce la gravedad del delito y por tanto su sanción. Una investigación más profunda de los procesos penales debería determinar en qué medida los casos de trata de personas terminan siendo sentenciados como otro tipo de delitos, ya sea por la forma en la que están tipificados los mismos, por la falta de pruebas, o si primaron otros factores como la corrupción o la falta de conocimiento entre los funcionarios.

A continuación se muestran los registros de Santo Domingo, durante el período de 2008 a 2011, correspondientes a la Fiscalía para las

fases de investigación y judicialización. Ninguna de las denuncias reportadas en este período terminó en una sentencia condenatoria, para todos los casos se señala que las víctimas son mujeres adolescentes. Para el caso denunciado en el 2011 no se señala el resultado de la fase de judicialización debido a que el proceso judicial no concluyó.

Como se observa en el cuadro a continuación, en la primera oficina de la Unidad de Delitos Transnacionales y Crimen Organizado se registra una denuncia de trata por explotación sexual correspondiente al año 2008, pese a que la Unidad aún no estaba creada, por lo

que asumimos que el proceso de juzgamiento inició solo en 2011. En lo correspondiente a los meses de enero a julio de 2011 se receptaron cinco denuncias que son registradas como trata de personas, cuatro por explotación sexual y una por explotación laboral. Las víctimas son adolescentes entre los 14 y 18 años, y solo en dos casos se determina el origen étnico, que es afro ecuatoriano. Solo una de estas denuncias ha sido sentenciada como trata de personas por explotación sexual en el proceso de judicialización. No se informa si en los demás la falta de sentencia se debe a que el proceso aún no finaliza o porque no corresponden a esta tipificación penal.

**Cuadro No. 3**  
**Unidad de Delitos Transnacionales y Crimen Organizado, Oficina 1**

| Año  | Modalidad del delito de trata* | No. denuncias | No. casos investigados | No. casos sobreseídos | No. Sentencias | Sexo de la víctima | Edad de la víctima | Origen étnico de la víctima |
|------|--------------------------------|---------------|------------------------|-----------------------|----------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|
| 2008 | Explotación Sexual             | 1             | 1                      | No                    | No             | Masculino          | 19 años            | No determinado              |
| 2011 | Explotación Sexual             | 1             | 1                      | 1                     | 1              | Femenino           | 14 años            | No determinado              |
| 2011 | Explotación Laboral            | 1             | 1                      | No                    | No             | Femenino           | 16 años            | Afroecuatoriano             |
| 2011 | Explotación Laboral            | 1             | 1                      | No                    | No             | Femenino           | 17 años            | No determinado              |
| 2011 | Explotación Sexual             | 1             | 1                      | No                    | No             | Femenino           | 14 años            | No determinado              |
| 2011 | Explotación Sexual             | 1             | 1                      | No                    | No             | Femenino           | 16 años            | Afroecuatoriano             |

Fuente: Delegación Provincial Fiscalía General, Santo Domingo.

Elaboración propia

En la segunda oficina de la misma unidad, a diferencia de la anterior, no se recogen casos de años previos al 2011. Los tres casos registrados se encuentran en etapa de indagación y por tanto aún no se conoce si son

delitos correspondientes a la tipificación de trata de personas. Como podemos ver, las víctimas son mujeres y no se da cuenta del origen étnico de las mismas.

**Cuadro No. 4**  
**Unidad de Delitos Transnacionales y Crimen Organizado, Oficina 2**

| Año  | Modalidad del delito de trata* | No. denuncias | No. casos investigados | No. casos sobreseídos | No. Sentencias | Sexo de la víctima | Edad de la víctima | Origen étnico de la víctima |
|------|--------------------------------|---------------|------------------------|-----------------------|----------------|--------------------|--------------------|-----------------------------|
| 2011 | Explotación Laboral            | 1             | 1                      | -                     | -              | Femenino           | 16 años            | No determinado              |
| 2011 | Explotación Sexual y Laboral   | 1             | 1                      | -                     | -              | Femenino           | 17 años            | No determinado              |
| 2011 | Explotación Sexual             | 1             | 1                      | -                     | -              | Femenino           | 28 años            | No determinado              |

Fuente: Delegación Provincial Fiscalía General, Santo Domingo.  
Elaboración propia

En la tercera oficina de la Unidad, sólo se registra una denuncia de trata de personas por explotación sexual durante el año 2009, cuya víctima es una adolescente de trece años de edad, sin embargo, el reporte no determina la conclusión del proceso judicial.

En la cuarta oficina de la Unidad, como se observa en el siguiente cuadro, las denuncias son receptadas específicamente por el delito de trata

de personas y corresponden al año 2011 (enero-julio). Son ocho denuncias, de las cuales cinco aparecen bajo el tipo “trata de personas”, no se especifica el tipo de explotación, pero podríamos asumir que corresponden a explotación sexual, dada la comprensión del término en la zona. Los tres últimos especifican la modalidad de trata de personas por mendicidad. En los ocho casos se especifica que las víctimas adolescentes y no se reporta la conclusión de la fase judicial.

**Cuadro No. 5**  
**Unidad de Delitos Transnacionales y Crimen Organizado, Oficina 4**

| <b>Año</b> | <b>Modalidad del delito de trata*</b> | <b>No. denuncias</b> | <b>No. casos investigados</b> | <b>No. casos sobreseídos</b> | <b>No. Sentencias</b> | <b>Sexo de la víctima</b> | <b>Edad de la víctima</b> | <b>Origen étnico de la víctima</b> |
|------------|---------------------------------------|----------------------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| 2011       | Trata de personas                     | 1                    | 1                             | -                            | -                     | Femenino                  | 17 años                   | No determinado                     |
| 2011       | Trata de personas                     | 1                    | 1                             | -                            | -                     | Femenino                  | 17 años                   | No determinado                     |
| 2011       | Trata de personas                     | 1                    | 1                             | -                            | -                     | Femenino                  | No deter.                 | No determinado                     |
| 2011       | Trata de personas                     | 1                    | 1                             | -                            | -                     | Femenino                  | 18 años                   | No determinado                     |
| 2011       | Trata de personas                     | 1                    | 1                             | -                            | -                     | Femenino                  | 17 años                   | No determinado                     |

Fuente: Delegación Provincial Fiscalía General, Santo Domingo.  
 Elaboración propia

En lo que correspondió a la actuación de la Fiscalía previo a noviembre de 2010, es decir, cuando las denuncias por trata de personas se

receptaban en la Unidad de Delitos Sexuales, se reporta lo siguiente:

**Cuadro No. 6**  
**Unidad de Delitos Sexuales**

| <b>Año</b> | <b>Modalidad del delito de trata*</b> | <b>No. denuncias</b> | <b>No. casos investigados</b> | <b>No. casos sobreseídos</b> | <b>No. Sentencias</b> | <b>Sexo de la víctima</b> | <b>Edad de la víctima</b> | <b>Origen étnico de la víctima</b> |
|------------|---------------------------------------|----------------------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| 2008       | Explotación Sexual                    | 2                    | 2                             | 2                            | -                     | Femenino                  | 12 a 18 años              | Mestiza                            |
| 2009       | Explotación Sexual                    | 1                    | 1                             | 1 inhibición                 | -                     | Femenino                  | 12 a 18 años              | Mestiza                            |
| 2010       | Explotación Sexual                    | 4                    | 4                             | 1 llamamiento a juicio       | -                     | Femenino                  | 12 a 18 años              | Mestiza                            |
|            |                                       |                      |                               | 1 dictamen abstentivo        |                       |                           |                           |                                    |
|            |                                       |                      |                               | 1 por discriminar            |                       |                           |                           |                                    |
|            |                                       |                      |                               | 1 audiencia de cargos        |                       |                           |                           |                                    |
| 2011       | Explotación Sexual                    | 1                    | 1                             | -                            | -                     | Femenino                  | 12 a 18 años              | Mestiza                            |

Fuente: Delegación Provincial Fiscalía General, Santo Domingo.  
Elaboración propia

Vemos que el registro del delito hace referencia a lo que el Código Penal cataloga como traslado y entrega de personas para explotación sexual; no aparecen registrados casos en los que aparezca otra modalidad del delito. Para los casos registrados, las víctimas son mujeres adolescentes.

En lo que respecta a los datos proporcionados por la Policía Judicial (PJ) y la DINAPEN, los delitos de trata de personas están catalogados dentro de delitos sexuales, es decir, toman en cuenta únicamente la trata vinculada

a la explotación sexual. Esta realidad parece responder a la tendencia de los funcionarios de estas instancias de relacionar el término “trata de blancas” a la trata de personas.

De acuerdo a los testimonios recogidos en ambas instancias, el delito de trata de personas se ha detectado en prostíbulos de la zona urbana, afectando a adolescentes de entre 16 a 17 años halladas en posesión de documentación alterada, donde además de falsificar su edad, se ha llegado a falsificar su identidad.

Cuando se preguntó acerca del conocimiento sobre el marco jurídico y convenciones internacionales que tienen que ver con trata de personas, en lo que respecta a Policía, un aspecto que llamó la atención fue el hecho de que ese tipo de conocimiento se considera competencia exclusiva de los operadores de justicia, por lo que no se puede categorizar al conocimiento de estas instancias como efectivo o responsable.

Ante estas circunstancias, cabría realizar un análisis a profundidad de los casos que tanto la PJ como la DINAPEN están tipificando como trata de personas (involucrando trabajo sexual, migración no documentada, migración documentada, etc.), que se incorporan a los registros estadísticos y que, por un lado, podrían estar “inflando” los casos reales de trata de personas con fines de explotación sexual, al mismo tiempo que podrían estar desestimando otros tipos de trata como la vinculada con la mendicidad o la explotación laboral.

Los funcionarios de estas dos entidades coinciden en que el delito va en aumento, tal es así que, desde agosto de 2010, cuando se registró un caso, a abril de 2011, se registran

8 casos<sup>11</sup>, todos vinculados al ejercicio del trabajo sexual. Otro aspecto en el que coinciden estos testimonios, es en que no existe una red interinstitucional para el trabajo integral en trata de personas en la ciudad de Santo Domingo.

Uno de los principales inconvenientes señalados dentro de los testimonios recogidos, en el área de investigación y sanción del delito, tiene que ver con la falta de personal especializado, lo que consecuentemente ha hecho que los casos detectados en Santo Domingo de los Tsáchilas hayan sido derivados a Quito:

Cuando nosotros tenemos necesidad de especializados, hemos solicitado a Quito (...) En Santo Domingo no. Tenemos los agentes que son especializados en lo que es el tratamiento con menores de edad, pero especializados en trata de personas sabemos pedir de la ciudad de Quito (Jefe Provincial DINAPEN, Santo Domingo).

En definitiva, en el cantón de Santo Domingo la trata de personas, como figura legal,

<sup>11</sup> Aquí cabe aclarar que este registro de los casos de lo que se informa en este testimonio, difieren de los datos que se tienen registrados en las estadísticas oficiales, entregadas por la propia institución y que se detallaron anteriormente. Hemos colocado estos datos para ser fieles a la información entregada por los informantes con quienes mantuvimos contacto en este diagnóstico.

es un término poco conocido y difundido entre los funcionarios encargados de la operación de la justicia.

A esta situación se une la percepción ciudadana generalizada, en la que los medios locales han jugado un papel importante, de que la trata de personas es un problema social atribuido a una creciente pérdida de valores entre jóvenes y adolescentes, como resultado de un proceso de liberación sexual, de la falta de educación y del deseo de obtener recursos sin “mayores esfuerzos”. Esta percepción genera que en el imaginario ciudadano, la trata de personas sea representada como todo lo que está relacionado al trabajo sexual, y en esta relación, las mujeres y jóvenes “blancas” son consideradas población vulnerable a caer en manos de enganchadores o redes de tratantes. Como consecuencia, esta percepción genera una amplia naturalización del problema entre la población en general, sobretodo en el ámbito de la explotación sexual.

Adicionalmente, existen percepciones que señalan a la inmigración de ciudadanos y ciudadanas extranjeros al Ecuador (particularmente de colombianos) y a la emigración de ecuatorianos a destinos como

España y Estados Unidos, con la consiguiente “desarticulación familiar”, como factores de origen e incremento del delito de trata de personas en Santo Domingo. Sin embargo, los santodomingueños reconocen que la explotación sexual comercial no es tema nuevo en la zona, ya que por las características de la ciudad como zona de movilización de capitales, esta actividad se ha dado regularmente desde hace varios años<sup>12</sup>.

## 2. Trata con fines de mendicidad

Actualmente, las estadísticas correspondientes al cantón de Santo Domingo no registran la existencia de trata de personas vinculada a la mendicidad en el cantón. Sin embargo, varios testimonios informaron que en años anteriores el negocio de “alquiler de niños” para la mendicidad en calles de la zona urbana, estuvo ampliamente difundido entre familias urbano-marginales. Para enfrentar esta problemática, durante los últimos dos años, las instancias de atención y protección de derechos trabajaron en la campaña para frenar

<sup>12</sup> Incluso antes de la salida masiva de ecuatorianos hacia el exterior a raíz de la crisis económica de fines de los noventa.

la mendicidad (principalmente en el mes de diciembre), liderada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

De acuerdo con las autoridades consultadas, dicha campaña contempló un trabajo intensivo con las familias y con niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de riesgo, y logró una considerable reducción de NNA en las calles. No obstante, al presente existe una gran población de adultos mayores en situación de mendicidad en Santo Domingo, un aspecto que apenas se está empezando a discutir entre las autoridades del cantón, y que ha quedado fuera de las rutas de atención, sobretodo porque no existen centros de acogida para adultos mayores.

### 3. Trata de personas para fines delictivos

Algunos testimonios recogidos mencionaron también la preocupación por la percepción del incremento de organizaciones delictivas y bandas, sobretodo de adolescentes hombres que han abandonado sus hogares y

que podrían estar siendo captados para fines delictivos. Al interior de instancias como el INFA, sin embargo, no se maneja información ampliada sobre este tema, y los funcionarios subrayaron que sus competencias van únicamente dirigidas a la protección de derechos y que por tanto esta problemática correspondería a instancias judiciales:

No tenemos nosotros casos específicos de problemática de trata de adolescentes en especial [...] Pero en cuanto a los adolescentes, en cuanto aquí por ejemplo en Santo Domingo hay una problemática que sí es de preocupación que son las pandillas, entonces atrás de estas pandillas debe haber, debe haber de este tipo, porque a diario se escucha que los adolescentes abandonan sus hogares. Entonces ¿dónde están estas adolescentes? Entonces un estudio lo revelará. Nosotros cuando tenemos denuncias, nosotros podemos investigar, averiguar, hasta donde a nosotros como Instituto de la Niñez y la Familia nos corresponde a través del Centro de Protección de Derechos, no más allá. Después ya vienen otras instancias judiciales, donde ellos retoman y continúan con las investigaciones. Pero nosotros tenemos hasta cierto punto en nuestro Instituto de la Niñez y la Familia, y no más” (Directora MIES-INFA, Santo Domingo).

Por su parte, ni la Fiscalía ni la Policía han registrado denuncias sobre este tipo de delito, por lo que no existen datos estadísticos que permitan tener una idea más clara sobre esta problemática.

# EL PAPEL DEL ESTADO: PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS

Como se verá a continuación, el limitado alcance en materia de investigación y sanción estatal, debido fundamentalmente a las confusiones en la comprensión efectiva del delito de trata en Santo Domingo, de alguna manera se refleja en la falta de iniciativas estatales y de la sociedad civil en cuanto a la prevención, protección y restitución de los derechos de las víctimas o de población en riesgo. Así, al consultar a las distintas instancias sobre la existencia de redes o apoyos institucionales para enfrentar la trata y atender a las víctimas de este delito, se evidencia que no existe ni infraestructura ni personal especializado en el tema.

## 1. Sistema de Protección a Víctimas y Testigos

Dentro del Plan Nacional para combatir la trata, explotación sexual, laboral y otros medios de explotación de personas, en particular mujeres,

niños, niñas y adolescentes<sup>13</sup> se señala que le corresponde al Estado garantizar protección a las víctimas, a sus familiares y a posibles testigos a su favor. El Sistema de Protección a Víctimas y Testigos tiene como objetivo asegurar el retiro definitivo de la situación de explotación de las víctimas a través de la evaluación del riesgo al que esté expuesto/a; de un diagnóstico de las necesidades emergentes de la víctima (alimentarias, de vestuario, psicológicas, etc.) y de la construcción de un plan de protección de emergencia, mismo que puede extenderse hasta dos años desde la fecha de ingreso de la víctima.

La Fiscalía a cargo del Sistema de Protección a Víctimas y Testigos de la Delegación Provincial de la Fiscalía en Santo Domingo señala que el sistema ha avanzado desde el 2008, y a nivel de resultados lo califica de “exitoso.” Los principales

<sup>13</sup> Dicho Plan se encuentra vigente y fue presentado en 2006 bajo Decreto Ejecutivo No. 198. Sin embargo, el Ministerio de Justicia en el 2010, inició un proceso de actualización de este Plan, enfocándolo exclusivamente al delito de Trata de Personas. Plan que actualmente está siendo revisado por la SENPLADES en coordinación con el Ministerio del Interior.

resultados, según la valoración de la funcionaria entrevistada, se han dado sobretodo en términos de capacitación y de agilidad de los procesos internos.

Para la fecha de esta entrevista (abril 2011), el Sistema tuvo a cargo 50 casos bajo protección, sobretodo de víctimas de abuso sexual y testigos de homicidio, pero ninguno por trata de personas. Sin embargo, sus funcionarios se han vinculado a la difusión del plan de capacitación para la seguridad ciudadana “Ecuador sin Violencia, Educamos para Prevenir”, para lo cual la Fiscalía elaboró un manual, que contiene un acápite para prevenir la trata de personas.

Para la atención integral a víctimas de delitos sexuales, al no contar con una institución especializada en Santo Domingo, la Fiscalía informa que ha recurrido a Fundación Nuestros Jóvenes en Quito, y menciona que en muy pocas ocasiones ha trabajado con ONG locales. Específicamente, los testimonios que pudimos receptor de los funcionarios de la Fiscalía señalaron un caso tratado como emergente, por el cual acudieron a la Fundación Valle Feliz que se encuentra en Santo Domingo. Sin embargo, el Director de Trabajo Social de esta Fundación

dijo no tener conocimiento sobre el trabajo de acogida a víctimas de trata, y enfatizó que labor de la Fundación se concentra en el apoyo a niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad en situación de abandono o provenientes de familias de escasos recursos económicos<sup>14</sup>.

## 2. Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

El CCNA de Santo Domingo de los Tsáchilas, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Protección a la Niñez y a la Adolescencia, es el encargado de definir, ejecutar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas y acciones a fin de garantizar la protección integral de la niñez y la adolescencia. En este marco, las principales propuestas de política pública del cantón se relacionan al trabajo en materia de derechos de NNA en situación de violencia, abandono y desnutrición. Al momento no se trabaja el tema de la trata de personas.

---

<sup>14</sup> El contacto con el Director se realizó por dos ocasiones, e incluso la segunda vez con la intermediación del Municipio. Su respuesta fue la misma en las dos veces.

El CCNA de Santo Domingo se crea bajo Ordenanza del 15 de abril de 2010 y está integrado por representantes del Estado y la sociedad civil. Lo presiden la Alcaldesa, el Director Provincial del MIES, la Directora Provincial del INFA y el Presidente del Patronato de Amparo Social Tsáchila. Está integrado por representantes de distintas organizaciones que trabajan con NNA, nacionalidades indígenas, pueblo afro-ecuatoriano y pueblo montubio, personas con discapacidad y por la Diócesis de Santo Domingo.

En función de cumplir con los objetivos del diagnóstico, y tomando en cuenta que una de las poblaciones más vulnerables frente a la trata de personas en Santo Domingo son las y los adolescentes de entre 16 y 17 años, recurrimos al Concejo de la Niñez y la Adolescencia del cantón. Se intentó un acercamiento para conocer sobre los proyectos orientados a esta población, pero no se pudo concretar debido a los cambios de autoridades que se estaban dando dentro de la institución al momento del levantamiento de información. Sin embargo, de acuerdo a los testimonios recopilados, el CCNA de Santo Domingo no se reúne regularmente, por lo que todavía no se puede hablar de una verdadera

gestión de iniciativas públicas a favor de la niñez y adolescencia en el cantón, y por tanto, tampoco existe un trabajo puntual alrededor del tema de trata de personas.

Por otro lado, hasta la fecha de elaboración de este estudio el cantón de Santo Domingo no cuenta con una Junta de Protección de Derechos de los NNA. Esta situación preocupa a la mayoría de las instituciones que trabajan en este sector, ya que dicha entidad debería actuar en los casos denunciados, priorizando las varias denuncias que se han recibido, especialmente sobre violencia intrafamiliar.

No obstante a esta situación, pudimos conocer que Santo Domingo cuenta desde 2006 con una Red de Protección Integral a Niños y Adolescentes, Red PINA que fue impulsada por el Concejo Cantonal de aquel entonces, cuando el cantón de Santo Domingo pertenecía a la provincia de Pichincha. Esta red está conformada por alrededor de 25 entidades públicas y privadas que trabajan en torno a la atención y protección de derechos de los NNA. Entre las primeras están el CCNA, el MIES-INFA, los Patronatos Municipal y Provincial, la DINAPEN, el Ministerio de Relaciones Laborales, la Defensoría del

Pueblo, la Casa de la Cultura y los Juzgados de la Niñez y Adolescencia. Por parte de organizaciones internacionales y de la sociedad civil se encuentran la Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador (ACJ), el ACNUR, HIAS, la Fundación Acción Social Cáritas Santo Domingo (FASCA), la Fundación Ambiente y Sociedad, el Proyecto Salesiano, el Hogar Valle Feliz, el Hogar de Cristo, la Fundación Vida en Abundancia, el Centro de Desarrollo y Autogestión (DYA), la Fundación Siembra Vida, la Fundación Capacitar, la Casa Hogar de Jesús y el Comité de los Derechos Humanos.

Actualmente, el trabajo de la Red PINA de Santo Domingo se encuentra detenido, lo cual se podría explicar por el papel poco activo que viene desempeñando el CCNA, y que repercute en la falta de una cabeza visible que posibilite la coordinación entre las instituciones que la integran. Sin embargo, es importante indicar que se están realizando esfuerzos por activar la red. De acuerdo con su actual Coordinadora, la representante de la ACJ, desde 2010, las distintas instituciones han venido construyendo un plan operativo para cinco años, el cual se encuentra en un proceso de fortalecimiento y cuyo objetivo es la consolidación, posicionamiento y reconocimiento

de la Red PINA en el cantón. Cabe recalcar que estos intentos por levantar los procesos de la red han sido impulsados por las organizaciones no gubernamentales y no por el gobierno local.

En cuanto a los resultados previos de la red, como se observa en este testimonio, ya se ha realizado un mínimo trabajo para empezar a integrar a las instituciones de acuerdo a sus áreas de interés:

[...] se ha hecho un trabajo por lo menos para que las instituciones se conozcan entre sí, y articulen casos, traten de formar mesas de trabajo, una mesa de trata, una mesa de trabajo infantil, de desarrollo infantil para menores de 0-5 años, solo que se debía tener una propuesta metodológica para poder trabajar en red... todo eso se tenía” (ex funcionario del INFA y colaborador del Concejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia, Santo Domingo).

En definitiva, aunque aún no hay acuerdos formales entre las instituciones públicas, gobiernos locales, ONG y sociedad civil que conforman la Red PINA de Santo Domingo, se está retomando la articulación de este espacio de coordinación dentro de cual se podría trabajar la problemática de la trata de personas.

### 3. Centro de Protección de Derechos del MIES-INFA

El Centro de Protección de Derechos (CPD) en Santo Domingo tiene aproximadamente dos años de funcionamiento (desde 2009) y se crea como uno de los proyectos principales del MIES- INFA<sup>15</sup>, para vigilar que los derechos de niños, niñas y adolescentes no sean vulnerados. El CPD cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales: psicólogas, trabajadores sociales, abogados, educadores, llamados a prestar atención de emergencia integral a víctimas y a acompañar los procesos judiciales. En este marco, la representante de esta institución señala no haber trabajado con víctimas de trata de personas en la provincia e informa que ha conocido casos aislados que fueron remitidos inmediatamente a la DINAPEN-Quito.

Nosotros como Instituto de la Niñez y la Familia nos orientamos a la niñez y la adolescencia en

15 El INFA empieza a funcionar a partir de 2009 como entidad pública de atención, de nivel ejecutivo de Gobierno, y tiene “a su cargo la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos, acciones y medidas de protección y sanción, de acuerdo a las políticas y planes definidos por los organismos competentes y a las instrucciones de la autoridad que legitimo su funcionamiento;” conforme lo establece Art. 209 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

conflictos familiares, en conflictos de maltrato infantil, maltrato sexual y no hemos tenido casos específicos de trata directamente aquí en la provincia. Cuando lo hemos tenido, que han sido casos pero muy aislados, los hemos tratado directamente con la DINAPEN, como le mencionaba, y con Quito, con la matriz directamente; son casos esporádicos que se pueden dar... nosotros tenemos un centro de protección de derechos aquí en la provincia, que cuando hay este tipo de denuncia, nosotros hacemos el seguimiento respectivo y llegamos hasta lo último. Cuando son casos extremos, nosotros socializamos inmediatamente, comunicamos a la oficina matriz y ellos tienen un área específica para estos temas” (Directora Provincial MIES- INFA Santo Domingo).

Un caso al que hizo mención la funcionaria, fue el de una niña encontrada en un prostíbulo, a partir del cual la DINAPEN descubrió que existía un grupo de adolescentes trabajando con identificación falsa en dicho centro nocturno. Estas adolescentes fueron rescatadas y tanto ellas como sus familiares recibieron ayuda psicológica de emergencia por parte del INFA.

Actualmente, los directivos del centro solicitan la creación de un nuevo CPD que abarque zonas aledañas como La Concordia, Quinindé, Buena Fe, Quevedo desde donde

se han reportado casos de vulneración de los derechos de NNA que han llegado al CPD de Santo Domingo. Por la demanda que tiene, el CPD no consigue solventar dichos casos, por lo que consideran que cada provincia debería manejar los casos que le corresponden a su circunscripción territorial.

Respecto del conocimiento efectivo sobre la trata de personas de funcionarios/as de esta institución, se hizo hincapié, reiteradamente, en la misma información sobre delitos de explotación sexual o delitos sexuales que manejan las otras instancias estatales antes mencionadas. La trata con fines de mendicidad y explotación laboral aparece en los testimonios pero no como parte de la definición de trata de personas. Esto quiere decir que existen confusiones sobre el concepto de la trata de personas y las modalidades del delito.

Específicamente en lo que se refiere a la mendicidad, como se mencionó, en los últimos años el Gobierno ha impulsado una importante campaña para frenar esta actividad, la cual ha sido liderada por el MIES. Sin embargo, como se observa en el siguiente testimonio, no existe un manejo claro de los conceptos de mendicidad

y trata con fines de mendicidad, y tampoco se menciona si ha habido resultados respecto a la judicialización de tratantes:

Nosotros tenemos, por ejemplo, tenemos indicadores de mendicidad, le estoy hablando más bien de mendicidad, no específicamente en la trata pero sí niños en mendicidad hemos encontrado en la provincia; son 257 casos de niños y niñas hasta 12 años, que hemos encontrado los niños y hemos tratado de trabajar (...) de manera integral, o sea, no solamente separando a los niños de la mendicidad, sino trabajando con ellos y sus familias (...) Entonces trabajamos en el área rural, en el área urbano-marginal de la provincia. Y estos casos han ido reduciendo, han ido reduciendo; más se ve en los meses de navidad, por ejemplo, desde noviembre, octubre-noviembre, ya van saliendo estos niños, estos adolescentes, de hacer piruetas en los redondeles de la urbe. Entonces siempre estamos permanente trabajando” (Directora MIES- INFA Santo Domingo).

El trabajo del INFA y su Centro de Protección de Derechos se hace en coordinación con la DINAPEN y en determinados casos con la Fiscalía. La mayoría de casos de niños niñas y adolescentes, víctimas de violencia o en situación de riesgo, se remiten a los juzgados de la niñez.

Los funcionarios de estas instancias reconocen la necesidad de una estrategia de comunicación y trabajo en red tanto con otras instancias estatales como la Dirección Provincial de Salud, el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicos (CONSEP), como con organizaciones de la sociedad civil presentes en el ámbito local, cuyo trabajo se encuentra aislado.

Esta falta de articulación se refleja, a su vez, en la falta de definición de las competencias institucionales en el marco de la lucha contra la trata de personas y la atención a víctimas, lo cual disminuye la efectividad de los servicios que presta cada institución. De ahí que es necesario establecer claramente la ruta de atención de la trata de personas y espacios de coordinación interinstitucional.

#### 4. Patronato Provincial de Amparo Social Tsáchila

Esta institución forma parte del Gobierno de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Si bien no ha trabajado ningún plan

o programa específico alrededor del tema de la trata de personas, actualmente está impulsando un proyecto orientado a la población de jóvenes denominado “Jóvenes en atención prioritaria,” que se ejecuta desde noviembre de 2010, conjuntamente con el Ministerio del Interior.

Este proyecto, que está en su fase final, trabaja con y para jóvenes del área urbano-marginal y rural, entre 18 y 32 años, en prevención de la violencia mediante la intervención en barrios de alto riesgo. Estos jóvenes forman parte de quince agrupaciones juveniles quienes, hasta la fecha en la que se recogió la información de este diagnóstico, contaban con muy pocos recursos.

Aunque esta iniciativa no está vinculada al tema de trata de personas, resulta pertinente en la medida de que es necesario tomar en cuenta las actividades que se vienen realizando localmente, a fin de incorporarlas como experiencias exitosas dentro del trabajo en red. Esta experiencia ha tenido una importante presencia dentro de los espacios de mayor conflictividad, índices de violencia y adscripción a organizaciones delictivas del cantón, por lo que se podría aprovechar para realizar actividades de prevención respecto a los peligros de la trata.

## 5. Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud, a través del Centro de Salud Augusto Egas y el Centro de Atención a Infecciones de Transmisión Sexual, CAISS - Santo Domingo, se encarga de realizar los exámenes profilácticos de las trabajadoras sexuales. Si bien esta unidad no realiza ninguna actividad directamente relacionada con la atención a víctimas de trata, el testimonio del médico que trabaja en ella resulta pertinente pues sirve para caracterizar el trabajo sexual en el cantón:

Pero yo si pienso que en el tema informal nadie trabaja, en el clandestino..., hay menores de edad trabajando sexualmente, eso es evidente que lo hay, pero ellas no están en los locales. ¿Dónde están? En las discotecas, en los karaokes, en los bares, inclusive hay áreas más sofisticadas, como por ejemplo las llamadas telefónicas, no me meto al Internet porque eso todavía es mucho más amplio (CAISS, Centro de Salud Augusto Egas, Santo Domingo).

En ese marco, este funcionario da pistas acerca de la manera en que ciertas mujeres, muchas veces por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, optan por el trabajo sexual:

Yo no esperaría que haya una trata de personas clásica, como era antiguamente, que venga una persona y le obligue a otra a trabajar sexualmente como esclavizada, ahora son más sutiles las formas, ya digo con las personas migrantes de Colombia es así, vienen acá, están un ratito, o sea no hay esa figura, yo les pregunto, ¿a usted no le avisaron de esta cuestión? No, dice; ¿usted quiere hacer trabajo sexual? Si, dicen, lo voy a hacer porque ya vine a Ecuador, yo tengo que regresar con un poco de dinero, ya me explicaron de lo que se trata, yo acepto esa situación, un mes me voy a quedar aquí, voy a hacer un poco de dinero y regreso a mi país. Y como eso funciona, algunas después de un tiempo regresan nuevamente, sin que nadie sepa que están haciendo trabajo sexual, que no es obligado pero si es sutilmente canalizado para que se haga un tráfico de personas... siempre va a haber un flujo de personas que va ingresando y de alguna forma ellos no están rompiendo la ley (CAISS, Centro de Salud Augusto Egas, Santo Domingo).

Por otro lado, explica que, al ser Santo Domingo un área de alta movilidad, tanto de productos, como de personas, es un lugar donde fácilmente se puede camuflar la trata de personas:

[...] el proceso migratorio en Santo Domingo es alto, esta es una ciudad de alta movilidad, tenemos una población flotante<sup>16</sup> muy grande. En Santo Domingo se hace un comercio muy grande de todo tipo de productos, de artículos, igual el trabajo sexual, yo creo que este es un sitio de encuentro. Aquí por ejemplo en las calles se ubica gente, los días martes si usted viene, puede constatar, entre las 7 de la mañana hasta las 10 de la mañana, en esta calle Quito o alrededor del Centro de Salud Los Rosales, una gran cantidad de personas que son generalmente dueños de locales, prostíbulos, pueden estar proxenetas, traficantes de personas que están haciendo contactos. ¿Y cómo uno se da cuenta? Porque están ubicados los martes, han puesto ese día como una fecha, y antiguamente, unos años atrás cuando había persecución por parte de la policía, se hacían batidas, se cogían detenidos, llevaban trabajadoras sexuales a la cárcel y todo... Ahora ya no, pero las personas siguen ahí, esas chicas no pasan sus controles aquí, de hecho hay personas que podrían venir de Esmeraldas a Santo Domingo a contactar con una persona para saber dónde van a ir a laborar la semana posterior” (Funcionario CAISS, Centro de Salud Augusto Egas, Santo Domingo).

En esa dinámica, el sector de Los Rosales constituye un punto importante de encuentro en el que se negocian una serie de ofertas ilegales, entre las que podría estar la trata de personas con fines de explotación sexual, y que sin embargo, funciona a vista de las instituciones y de la sociedad en general.

---

16 Por población flotante se entiende el contingente demográfico compuesto por aquellas personas que residen temporalmente en un lugar determinado.

## MESA DE MOVILIDAD HUMANA

Organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales vinculados a la defensa de los derechos de población migrante y refugiada en el cantón han conformado una Mesa de Movilidad Humana que funciona desde enero de 2011, cuyo objetivo es impulsar la creación de una Ordenanza de Movilidad Humana. Dicha Mesa está integrada por FASCA, la Fundación Ambiente y Sociedad, HIAS y ACNUR. También participan delegados de la Defensoría del Pueblo, del Municipio de Santo Domingo y del INFA.

El objetivo de construir dicha Ordenanza de Movilidad Humana, de modo similar a ciudades como Quito o Cuenca, surge ante la ausencia de normativa respecto a este tema, y en un contexto importante de migración interna y externa, así como de refugio y desplazamiento.

Tengo presentada una Ordenanza de Movilidad Humana, ya que Santo Domingo, por ser un cantón de alta movilidad (...) aquí hay mucha afluencia de extranjeros, generalmente colombianos, y también del

país. La posición geográfica la han convertido en un lugar diferente a otras partes del país, somos una mezcla, aquí vivimos manabitas, lojanos, pichinchanos, guayaquileños (...) aquí hay un problema sobretodo de identidad, estamos tratando de construir la identidad en Santo Domingo (Presidenta comisión de Igualdad y Género, Municipio Santo Domingo).

La idea del proyecto de Ordenanza surgió hace más de dos años, y fue una iniciativa de ACNUR ejecutada por la Fundación Ambiente y Sociedad, como parte de su planificación anual, pero por falta de voluntad política de parte del gobierno local, el proceso de discusión del proyecto solo pudo iniciar a principios del 2011, cuando finalmente lograron la respuesta favorable del Concejo Municipal, del Vicealcalde y de la actual Alcaldesa.

Como parte del proceso de construcción de la Ordenanza, y previo a la presentación del proyecto de esta normativa legal, la Fundación Ambiente y Sociedad junto con la Mesa de Movilidad Humana

llevaron a cabo un mecanismo de validación de la propuesta ante la opinión pública, en el cual explicaron los ejes temáticos y abrieron a debate los temas de la movilidad humana, la libre circulación de las personas y la trata de personas. A continuación, se hicieron talleres en diferentes barrios del cantón Santo Domingo:

Si, hicimos talleres en barrios, más o menos hicimos 6 talleres donde más o menos se les dio qué era la movilidad humana, también se les preguntó qué era importante cuando una persona viene acá y fue interesante porque hay mucha gente migrante en Santo Domingo, algunos que han pasado situaciones complicadas, no las mismas que un refugiado pero si difíciles. Aportaron y creo que también llegaron a validar la Ordenanza” (Funcionaria, Fundación Ambiente y Sociedad Santo Domingo).

El proyecto de Ordenanza, que fue entregado al Municipio el 28 de abril de 2011, en el marco del Foro de Movilidad Humana en Santo Domingo, contiene las observaciones hechas por la Mesa y por la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), en las que se incluyó el tema de trata de personas. Desde dicha fecha, el proyecto pasó a la revisión del Departamento

Jurídico del Municipio y, hasta la finalización de la recolección de información para este diagnóstico, el proceso estaba detenido en vista de que no se había definido la comisión interna que se hará cargo de analizarlo, conforme lo estipulado en el COOTAD:

Lo que pasa es que el Municipio de acuerdo al COOTAD tiene que armar unas comisiones que ya no son las que tenían antes, tienen que armar la de Género e Igualdad, la de Planificación, la Económica y otra, son 4 comisiones. Estamos en el dilema de en qué comisión entrará la Ordenanza y también en el problema de que las comisiones no estaban conformadas (...) La Ordenanza de ley debía pasar, si se quedaba en la Comisión de Igualdad y Género debería pasar por ahí, luego debería pasar a Jurídico y luego debería pasar a Presupuesto y finalmente esa Ordenanza debería pasar a la Secretaría donde se tendría que buscar un día en la sesión del Concejo. Después de que hicimos esto, pedimos mediante un escrito al Municipio que queríamos que nos reciba la Comisión que iba a revisar la Ordenanza pero realmente no nos recibieron y lo último que nos dijo la Concejala Doris Merino que no podían hacer absolutamente nada sin que antes se formen estas Comisiones y que hasta que se forme la Comisión se puede

estar terminando el año. Con la Ordenanza estamos hasta ahí (Funcionaria, Fundación Ambiente y Sociedad Santo Domingo).

Una vez que el proyecto de Ordenanza sea debidamente analizado y aprobado por el Municipio de Santo Domingo, este instrumento podría convertirse en la base jurídica de una política local contra la trata de personas. Sin embargo, es evidente que a raíz de su provincialización, el gobierno local está pasando por un proceso de transición que se refleja en la actual debilidad de sus instituciones, por lo que la aprobación de este proyecto de ley todavía podría tomar algún tiempo. Mientras tanto, es importante tomar en cuenta el esfuerzo que han hecho las instancias privadas por organizarse en la Mesa y brindar atención a la población en situación de movilidad. En este sentido, cualquier trabajo en función de la construcción de una política local contra la trata debería adherirse a este espacio de coordinación.

## CONCLUSIONES

Gran parte de los testimonios recogidos para este diagnóstico caracterizan el delito de la trata de personas en Santo Domingo como un problema eminentemente urbano. Dichos testimonios confirman la existencia de casos de **trata de personas por explotación sexual** en el cantón, que pueden verificarse a través de denuncias de desapariciones de mujeres, principalmente adolescentes que luego han sido encontradas en prostíbulos o *night clubs*, cabarets o como damas de compañía. Sin embargo, ante el desconocimiento generalizado del concepto de la trata de personas y lo que involucra este delito, hay problemas frecuentes al relacionar trata por explotación sexual comercial con trabajo sexual.

Los casos en los que se ha detectado a niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de explotación sexual han ocurrido fundamentalmente en la zona urbana y fueron receptados a través de denuncias por desaparición o raptó. Las víctimas no necesariamente son oriundas del cantón

Santo Domingo, algunas son mujeres adultas, adolescentes y niñas, nacionales y extranjeras, que son trasladadas desde provincias cercanas como Manabí, Esmeraldas y Pichincha. En varios casos, las víctimas fueron trasladadas entre provincias, lo que indica que Santo Domingo se ubica como un sitio de tránsito o de estadía temporal en las rutas de trata por explotación sexual.

Los funcionarios de las dependencias estatales reconocen únicamente la trata de personas por explotación sexual que se da con el cruce de fronteras, es decir, cuando las víctimas son llevadas forzosamente a trabajar en otros países. Aunque los testimonios señalan rutas internas, no se reconoce la trata interna con fines de explotación sexual. A esto se debe añadir que los funcionarios tienden a naturalizar otras modalidades de trata, como la servidumbre o trata por explotación laboral.

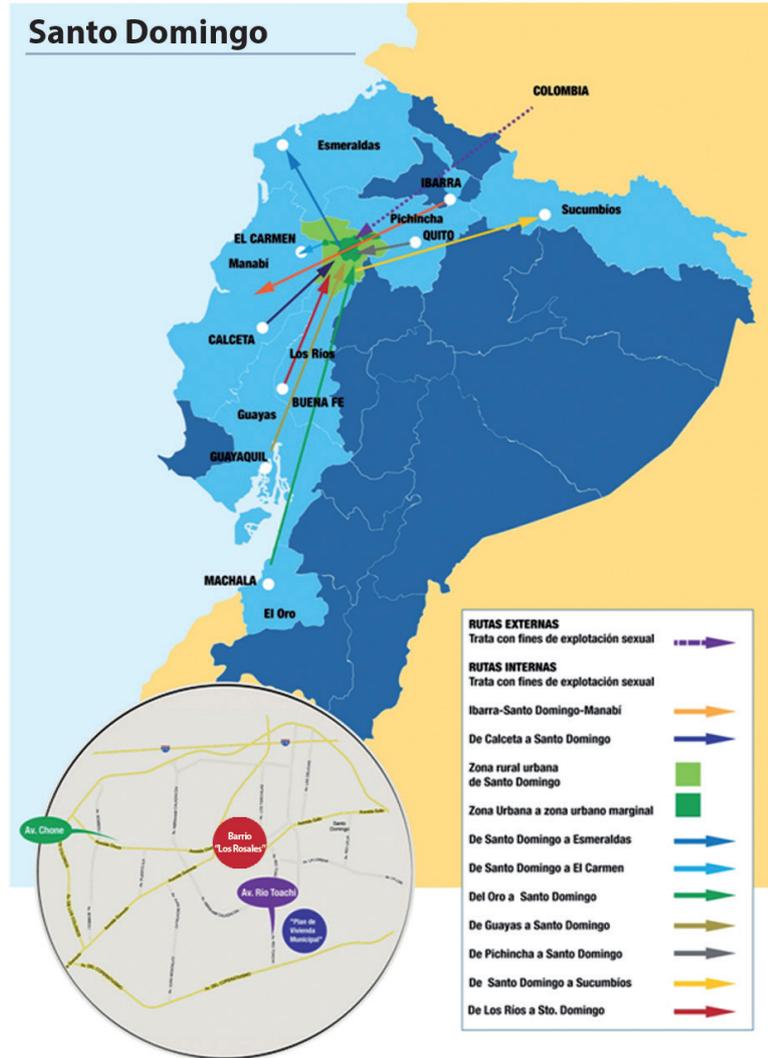
Podemos señalar que el delito de trata de personas por explotación sexual

es el más conocido dentro del cantón, sin embargo, es importante anotar que dentro de la revisión de los testimonios recogidos, en algunos momentos se hace mención a las **modalidades de trata de personas con fines de mendicidad y de adscripción a organizaciones delictivas**.

Aunque los funcionarios entrevistados no mencionan la mendicidad vinculada a la trata de personas dentro del cantón de Santo Domingo, informan que en años anteriores el negocio de “alquiler de niños” estuvo ampliamente difundido entre familias urbano-marginales, para la mendicidad en calles de la zona urbana. Sin embargo, durante los últimos dos años, las instancias de atención y protección de derechos trabajaron en la campaña para frenar la mendicidad (principalmente en el mes de diciembre), que fue liderada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), y que contempló un trabajo intensivo con las familias y con NNA en situación de riesgo. Este trabajo se ha concentrado en esta población, pero existe una gran número de población de adultos mayores en situación de mendicidad en Santo Domingo, aspecto que apenas se está

empezando a discutir entre las autoridades, y que ha quedado fuera de las rutas de atención, sobretodo porque no existen centros de acogida, atención y protección de derechos de adultos mayores.

Mapa No. 1



Elaboración: Gabriel Zambrano

En el mapa anterior se han marcado las rutas que aparecen señaladas en los testimonios para trata por explotación sexual. Como podemos observar, el cantón Santo Domingo en la parte central, es una ruta de tránsito y destino de este tipo de trata. Al ser una ruta que une sierra y costa, el cantón es un lugar de paso sobretodo de víctimas de trata que estarían siendo trasladadas desde provincias como Manabí, Guayas, El Oro, Los Ríos. Desde la sierra el principal foco hasta Santo Domingo es la ciudad de Quito e Ibarra. También es una ruta internacional de destino, de población del sur de Colombia, ya que se mencionaron casos de migrantes documentadas, indocumentadas o con carné de refugio en la zona.

En algunos casos se señaló que otra ruta también llegaba de Santo Domingo a Lago Agrio y a Esmeraldas. De los datos obtenidos a través de entrevistas a funcionarios de la Fundación “Nuestros Jóvenes”, se puede encontrar referencias a estas mismas rutas. Esta información ratifica que las víctimas son originarias de la zona de El Carmen y Calceta en Manabí, así como de Buena Fe en Los Ríos.

Se señala también una ruta interna al propio cantón, en donde las víctimas provendrían de una zona conocida como “las playas”, que es una zona urbano- marginal; sobretodo del sector Duchicela, así como otros sectores de la zona urbana, como el Barrio Juan Eulogio y Virgen del Cisne. En la zona periférica, una ruta es la del Río Toachi.

La Fiscalía recalca el hecho de que casi no se han registrado denuncias por trata de personas en el cantón y señala que las pocas denuncias receptadas han sido aproximadamente en un 90% por desaparición de menores. Uno de los pocos casos que fueron procesados como trata de personas en esta zona, fue el de dos adolescentes colombianas que estuvieron siendo tratadas por su madre y que fueron acogidas por la Fundación Nuestros Jóvenes en Quito. Asimismo, se observa que un porcentaje de aproximadamente 9% de las denuncias receptadas fueron tipificadas como raptó.

Entre 2009 y 2010, los casos detectados como trata por explotación sexual en la Unidad de Delitos Sexuales arrojan como resultado la presencia de víctimas mujeres, en su mayoría

adolescentes (de entre 16 y 18 años), que son explotadas por sus padres o por dueños de prostíbulos. No obstante, según la versión de una Fiscal consultada, también hay presencia de mujeres mayores de edad. Los casos en los que se ha detectado a víctimas de explotación sexual, menores de edad han ocurrido fundamentalmente en la zona urbana y fueron receptados a través de denuncias por desaparición o rapto. Las víctimas no necesariamente son oriundas del cantón Santo Domingo, algunas son mujeres adultas, adolescentes y niñas nacionales y extranjeras, que son trasladadas desde provincias cercanas como Manabí, Esmeraldas y Pichincha<sup>17</sup>. Para el seguimiento de estos casos la Fiscalía actuó de oficio y con apoyo de la DINAPEN.

Pese a que en el Código Penal se tipifica como trata a los trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para la mendicidad, mientras que la trata por explotación sexual esta tipificada como “traslado y entrega de personas para explotación sexual” dentro de delitos sexuales; la trata por explotación laboral o mendicidad no se considera

<sup>17</sup> También señala la Fiscal que en varios casos de los que pudo conocer, las víctimas fueron trasladadas entre provincias. Santo Domingo al parecer se ubica como un sitio de paso o de estadía temporal en las rutas de trata por explotación sexual.

como modalidad de la trata de personas para los funcionarios del orden. Esta realidad se refleja entre funcionarios de Policía Judicial (PJ) y DINAPEN donde el término “trata de blancas” aparece asociado a la trata de personas.

Como se observa en el siguiente cuadro, de acuerdo a la información estadística obtenida en la Fiscalía, de 2008 a mayo de 2011 se puede notar un incremento en los casos denunciados, pero no en los sentenciados, sea porque los jueces finalmente no los han calificado como delitos de trata o porque el proceso judicial aún no concluye.

**Cuadro No. 7**

| Año  | Modalidad del delito de trata* | No. denuncias | No. casos investigados |
|------|--------------------------------|---------------|------------------------|
| 2008 | Explotación Sexual             | 3             | 0                      |
| 2009 | Explotación Sexual             | 1             | 0                      |
| 2010 | Explotación Sexual             | 4             | 0                      |
| 2011 | Explotación Sexual             | 14            | 1                      |
|      | <b>TOTAL</b>                   | <b>22</b>     | <b>1</b>               |

Fuente: Unidad de Gestión Procesal, Fiscalía del Estado  
Elaboración propia

Se pudo constatar que tanto funcionarios públicos como organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general, tienen muy poco conocimiento sobre el marco jurídico destinado a la prevención, investigación y sanción del delito, así como de los recursos judiciales para proteger a las víctimas y restituir sus derechos. A pesar de esto, existe consenso entre dichos funcionarios sobre la necesidad de legislación local para enfrentar la problemática de la trata de personas en la provincia.

A este desconocimiento debe añadirse la desconfianza de la población respecto de la justicia y la probidad de las instituciones (particularmente las policiales), lo que ha repercutido en el bajo nivel de denuncias, sin embargo, esto también puede deberse a que todos los aspectos relacionados con violencia sexual están ampliamente naturalizados en la zona.

Actualmente no se realiza ninguna actividad directamente relacionada a la prevención de la trata de personas en el cantón de Santo Domingo. Sin embargo, existen actividades en torno a la prevención de la violencia que, de ser fortalecidas, podrían servir como punto de partida para iniciar un proceso de prevención

contra la trata. Entre ellas se encuentra el plan de capacitación para la seguridad ciudadana “Ecuador sin Violencia, educamos para prevenir”, una iniciativa que involucra al Ministerio de Educación, la Fiscalía General del Estado y la Policía Nacional.

En Santo Domingo, la Fiscalía, y en particular el Sistema de Protección a Víctimas y Testigos, se ha vinculado en la difusión de este plan mediante la elaboración de un manual que contiene un acápite dirigido a prevenir la trata de personas y que, a decir de los funcionarios de esta institución, ha tenido buena aceptación en barrios y colegios.

Hay que señalar que, así como existe un limitado alcance en materia de investigación y sanción en Santo Domingo, debido fundamentalmente a los errores presentes en la comprensión efectiva del delito de trata de personas, tampoco existen iniciativas públicas o de la sociedad civil en cuanto a la protección y restitución de los derechos de las víctimas de trata o de población en riesgo.

El registro del Sistema de Protección de Víctimas y Testigos señala que hasta abril

de 2011, existen 50 casos bajo protección, sobretodo de víctimas de abuso sexual y testigos de homicidio, pero ninguno por trata de personas. Para la atención integral a víctimas de delitos sexuales, al no contar con una institución especializada en Santo Domingo, la Fiscalía informa que ha recurrido a Fundación Nuestros Jóvenes en Quito, y menciona que en muy pocas ocasiones ha trabajado con ONG locales.

Las principales propuestas de política pública hacia la protección y restitución de derechos en Santo Domingo se relacionan al trabajo en materia de derechos de NNA en situación de violencia, abandono y desnutrición. El CCNA fue creado en abril de 2010, aunque de acuerdo a los testimonios recopilados, esta entidad no se reúne regularmente. Por otro lado, Santo Domingo todavía no posee una Junta de Protección de Derechos de los NNA. No obstante a esta situación, el cantón cuenta desde 2006 con una Red de Protección Integral a Niños y Adolescentes, Red PINA que fue impulsada por el Concejo Cantonal de aquel entonces, cuando el cantón pertenecía a la provincia de Pichincha. Esta Red está conformada por alrededor de 25 entidades

públicas y privadas que trabajan en torno a la atención y protección de derechos de los NNA.

Actualmente, el trabajo de la Red PINA de Santo Domingo se encuentra detenido, lo cual se podría explicar por el papel poco activo que viene desempeñando el CCNA, y que repercute en la falta de una cabeza visible que posibilite la coordinación entre las instituciones que la integran. Sin embargo, desde el ámbito de la sociedad civil se están realizando esfuerzos por activar la red, por lo que este espacio de coordinación podría ser aprovechado para trabajar la problemática de la trata de personas.

Otra iniciativa de política pública que está en proceso en Santo Domingo es el proyecto de Ordenanza de Movilidad Humana, que fue entregado al Municipio el 28 de abril de 2011. Este proyecto fue una iniciativa de organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales vinculados a la defensa de los derechos de población migrante y refugiada en el cantón, quienes conformaron una Mesa de Movilidad Humana en enero de 2011. El objetivo de construir dicha Ordenanza surge ante la ausencia de normativa respecto a este tema, y en un contexto importante de migración interna y externa, así

como de refugio y desplazamiento. El proyecto contiene las observaciones hechas por la Mesa y por la Organización Internacional para la Migraciones (OIM), en las que se incluyó el tema de trata de personas, y actualmente esta en manos del Departamento Jurídico del Municipio.

## RECOMENDACIONES

La construcción de una política contra la trata de personas en Santo Domingo de los Tsáchilas debe asentarse sobre la comprensión de la realidad social y económica prevaleciente en el cantón. Por una parte, su ubicación estratégica entre la sierra y la costa del Ecuador, lo convierten en un punto de importantes flujos comerciales y humanos provenientes de todo el territorio ecuatoriano. Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que los procesos de construcción de política pública en materia de prevención y protección de población en riesgo deben madurar bajo el nuevo esquema político territorial de Santo Domingo, pues hasta hace poco era un cantón de Pichincha y en 2007 se convirtió en provincia uni-cantonal.

Ante esta situación que combina cuestiones estructurales y coyunturales, se encontró que falta un mayor conocimiento por parte de funcionarios gubernamentales acerca de la trata de personas, su marco jurídico y ruta de atención. Por este motivo, se recomienda generar un proceso profundo de capacitación e

información orientado, en una primera fase, a los funcionarios de las instituciones involucradas en la prevención, protección a víctimas y combate de la trata, y posteriormente, articulado a una fase de información y prevención dirigido a la ciudadanía en general, acompañada de campañas intensivas en los medios locales.

Para la primera fase, la capacitación deberá estar apoyada en contenidos atravesados por ejes de género y enfoque de derechos que guíen la perspectiva del combate del delito y la atención y protección de las víctimas. Esto apuntaría, primero, a erradicar el desconocimiento que se tiene de la problemática en la zona; segundo, a lograr el respeto de los derechos laborales y de movilidad de las personas; tercero, a generar compromisos no solo a nivel institucional, sino también de comunidades, barrios e individuos, mediante el uso de un lenguaje que llegue a toda la población, es decir, tomando en cuenta las diversidades culturales y lingüísticas presentes en el cantón. Este proceso, que podría ser liderado por la instancia municipal y la

Gobernación, es indispensable la participación de la sociedad civil, representada por liderazgos comunitarios, organizaciones de base, etc.

Recomendamos aprovechar los procesos organizativos que surgieron en Santo Domingo alrededor de la lucha contra la Violencia y la Explotación Sexual, aprovechando la experiencia de organizaciones locales, muchas de las cuales actualmente vienen actuando desvinculadas, como le red de Mujeres, Red PINA y otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas. Igualmente, recomendamos aprovechar el espacio de la Mesa de Movilidad Humana.

Es indispensable la conformación y fortalecimiento continuo de una red local para el combate a la trata de personas a través de la actualización o creación de estrategias institucionales y comunitarias tanto de alerta temprana como de comunicación. Esta red debería además prestar servicios locales de información y comunicación respecto a todas las fases de la ruta de atención, para solucionar dudas y necesidades tanto de población víctima de trata, como de población en riesgo, por lo que un número de emergencia y contacto permanente, sería un elemento de ayuda fundamental.

La red debería organizarse en base a una plantilla de servicios confiables, lo que implica en primer término mayor articulación de las instituciones involucradas en la lucha contra la trata de personas, para evitar duplicar esfuerzos y dirigirlos a la fase de la ruta que le corresponde a cada institución.

En lo que concierne a la implementación del marco jurídico, se debe tomar en cuenta que todas las normativas referentes al control y sanción administrativa local deben estar destinadas a apoyar la normativa nacional. Con esta premisa, cualquier iniciativa de legislación local debe apuntar a la prevención del delito; al control y cumplimiento de las disposiciones contenidas en tales normativas y a crear un sistema efectivo y organizado de referencia y contra referencia en el que participen las demás instancias estatales que tienen competencia en el tema.

Así mismo, los gobiernos locales y las demás instancias gubernamentales en la zona deben apuntar a la implementación de infraestructura necesaria, optimizando a la vez los recursos físicos y humanos. Recomendamos se asegure la dotación de personal especializado

tanto para la prevención, sanción e investigación, como para la atención y protección de las víctimas. Con respecto a este último punto se recomienda la adecuación de espacios específicos para atención especializada de emergencia a víctimas de trata, tomando en cuenta que a Santo Domingo llegan víctimas provenientes de otras regiones del país. Este proceso requiere la voluntad política de las autoridades a nivel local y a nivel central, pues se traduce en la dotación de recursos. Por lo tanto, deberá estar contemplado dentro de todas las políticas locales.

La recomendación final para la construcción de una propuesta local contra la trata en Santo Domingo sería el mejoramiento de las fuentes estadísticas y la aplicación de metodologías apropiadas para la medición del delito en la provincia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ESQUEL-Defensa de los Niños Internacional (2006) “Explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en el cantón Santo Domingo, provincia de Pichincha: Línea de base” DNI- Concejo Cantonal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de Santo Domingo- ESQUEL- USAID.
- (2008) “Guía de Intervención para la detección, protección y restitución de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes víctimas de Trata. Sucumbíos 2008.” OIT- ESQUEL- Red de Protección Especial (DINAPEN). ESQUEL, Quito.
- Martynov, Sergei (2008). “Trata de personas: más allá del Protocolo.” *Forced Migration Review*, No. 31: 68-69. En <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR31/68-69.pdf> (Visitado el 2 de agosto de 2011).
- SENPLADES (2010) Agenda zonal para el buen vivir. Propuestas de desarrollo y lineamientos para el ordenamiento territorial Zona de Planificación 4, Provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas. (Documento de trabajo)
- Tyldum, Guri y Brunosvskis, Annette (2005) “Describing the unobserved: Methodological challenges in empirical studies on human trafficking.” FAFO Institute for Applied International Studies. Blackwell Publishing Ltd. Oxford.
- Villacampa, Carolina (2011). “La nueva Directiva Europea relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas: ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC 13-14. En <http://www.criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-14.pdf> (Visitado el 2 de agosto de 2011).
- Estadísticas registros públicos:**
- DINAPEN, Santo Domingo de los Tsáchilas, a junio de 2011
- Fiscalía General del Estado, Reporte Provincia de Pichincha del Delito de Trata de Personas 2005 – 2011,
- INEC, VII Censo de Población y VI Vivienda (2010) [www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec)
- Jefatura Provincial de la Policía Judicial, Santo Domingo, a mayo de 2011

Las opiniones expresadas en el presente informe son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni en relación con sus fronteras o límites.

---

La OIM está consagrada al principio de que la migración en condiciones humanas y de forma ordenada beneficia a los migrantes y a la sociedad. Como organización intergubernamental, la OIM actúa con sus socios en la comunidad internacional, con el fin de ayudar a responder a los retos funcionales de la migración; contribuir a una mayor comprensión de los problemas ligados a la migración; promover el desarrollo social y económico mediante la migración y defender la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

---

### **Organización Internacional para las Migraciones**

Misión en Ecuador

Av. Alonso de Torres OE-712 y Av. Al Parque (esquina)

Edificio Centrum El Bosque, Piso 2, Oficina 206.

Quito – Ecuador

Tel: 593(2) 2266304-8

E-mail: [iomquito@iom.int](mailto:iomquito@iom.int)

Internet: <http://www.iom.int>

<http://www.oim.org.ec>

---

### **Descargo de responsabilidad**

---

Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del Gobierno de los Estados Unidos.

---



© 2012, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Organización Internacional para las Migraciones (OIM).  
Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada en un sistema de recuperación, o transmitida en cualquier forma o cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o cualquier otro, sin la previa autorización por escrito del editor.



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**FLACSO**  
ECUADOR

